

Voorstudies en achtergronden

**Burgerschap in
praktijken**

V77

Deel I

1992

H.R. van Gunsteren en
P. den Hoed (red.)

Sdu uitgeverij, Plantijnstraat, 's-Gravenhage 1992

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



De tekst van deze publikatie bestaat uit deel 1 en deel 2.
Beide delen zijn los van elkaar verkrijgbaar.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Burgerschap

Burgerschap in praktijken / H.R. van Gunsteren en P. den Hoed (red.). – Den Haag : Sdu uitgeverij Plantijnstraat. Dl. 1 – (Voorstudies en achtergronden / Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688 ; V77)
ISBN 90-399-0355-7
Trefw.: politicologie / burger en staat.

Inhoudsopgave deel I

Ten Geleide	7
Inleiding	9
De republiek der rechtspersonen: over burgerschap van en binnen organisaties M.A.P. Bovens	14
Allochtonen en burgerschap C.E.S. Choenni	57
Arbeid en sociaal burgerschap W.J. Dercksen en G. Engbersen	99
Gestoord burgerschap: een beschouwing over het burgerschap van psychiatrische patiënten M.C.H. Donker	159
Burgers in uniform: over de relaties tussen krijgsmacht en staatsburgerschap J.A.A. van Doorn	193
Burgerschap, staatsbestel en politiewezen C.J.C.F. Fijnaut	213
Ambtenaren als burgers P. den Hoed	227
Een curriculum voor burgerschap W.K.B. Hofstee	257
Personalia	283

Inhoudsopgave deel 2

Drugbeleid en burgerschap in historisch perspectief

E.W. van Luijk

Burgerschap en belastingen

E.A.G. van der Ouderaa

Europees burgerschap

J.C.I. de Pree

Kinderbescherming en burgerschap

N.A. Stegerhoek

Arbeid, inkomen en burgerschap

R.J. van der Veen

De journalist als burger

W.J. Witteveen

De overtuigende overheid

M. Bolle en H.R. van Gunsteren

Burgerschap in extremis

A.W.H. Docters van Leeuwen

Twee cultuurconcepties: implicaties voor burgerschap

A. de Ruijter

Personalia

Ten geleide

Eind vorig jaar besloot de WRR een studie te doen verrichten naar burgerschap. Het onderzoek heeft geresulteerd in twee produkten. Ten eerste *Eigentijds burgerschap*. Dit is een WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, waarin ook is opgenomen een toelichting van de raad. Ten tweede *Burgerschap in praktijken*, een WRR-voorstudie onder redactie van H.R. van Gunsteren en P. den Hoed, die is samengesteld uit zeventien deelstudies over de werking van burgerschap in uiteenlopende praktijken. Aan deze voorstudie hebben verschillende deskundigen – velen van buiten de WRR – meegewerkt.

De publikaties zijn enkele keren in de raad en in de WRR-projectgroep burgerschap aan de orde geweest. Binnen het kader van de projectgroep is om praktische redenen een taakverdeling tot stand gebracht. Sommige projectgroepleden hebben een eigen praktijkstudie geschreven, anderen hebben delen geschreven van *Eigentijds burgerschap*, en weer anderen hebben meegewerkt aan de totstandkoming van de toelichting van de WRR. Ten tijde van de vaststelling van *Eigentijds burgerschap* en van *Burgerschap in praktijken*, bestond de projectgroep uit: prof.mr. H.R. van Gunsteren (projectvoorzitter), drs. P. den Hoed (projectsecretaris), drs. E.W. van Luijk, dr. A.P.N. Nauta, mevrouw A.F.D. Paret, mr.drs. J.C.I. de Pree, mevrouw E.C.M. van Ruyven, mevrouw mr.ir. N.A. Stegerhoek, mevrouw S.G. Tempelman en de heer R.Ph. Wirtz. Als administratieve ondersteuning was aan de projectgroep toegevoegd mevrouw M.J.J. Goedhart-van Soolingen. Dankzij haar inspanning en die van mevrouw M.Th. Nuijten-Pennings konden de teksten tijdig drukklaar worden gemaakt.

De publikaties zijn op 17 december 1992 openbaar gemaakt. Dit is gebeurd ter gelegenheid van een congres over *Eigentijds burgerschap*, dat door de WRR is georganiseerd als bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit van de aandacht voor burgerschap.

Velen van buiten en binnen de WRR hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de genoemde produkten. De samenstellers bedanken allen die hen met advies en commentaar terzijde hebben gestaan.

Inleiding

In het kader van de studie naar Burgerschap heeft de WRR aan het eind van het vorig jaar en begin dit jaar aan aantal auteurs gevraagd om een deelstudie te schrijven over burgerschap. De auteurs is gevraagd om de neo-republikeinse conceptie van burgerschap toe te passen op een bepaald beleidsterrein. Deze conceptie was op dat moment slechts rudimentair aangeduid en is mede in wisselwerking met wat uit de deelstudies naar voren kwam, ontwikkeld en uitgewerkt in *Eigentijds Burgerschap*¹.

Met de keuze van deze conceptie van het neo-republikeinse burgerschap wordt een eigentijds en praktisch instrument geboden. Kern van deze conceptie is oog voor burgerschap in de handelingswerkelijkheid. Burgerschap is geen zaak van abstracte beleidsbeslissingen, maar van dilemma's die zich in de 'lokale' praktijk voordoen en van de wegen die in die praktijk gevonden zijn om daar mee om te gaan.

In concreto is aan de auteurs gevraagd om het begrip niet te ver op te rekken bij hun toepassingen in de handelingspraktijken. Het is beter om het toepassingsbereik van het burgerschapsperspectief te verkennen dan om de grenzen ervan zover mogelijk op te rekken.

Bij de selectie van deelstudies is gestreefd naar een spreiding over verschillende niveaus waarop vraagstukken van burgerschap spelen.

Ten eerste speelt burgerschap op het niveau van de *toegang* tot burgerschap: burgerschap is produkt van politieke activiteit. De politiek stelt bepaalde procedures vast waarlangs mensen burgerschap verwerven en waarlangs zij het verliezen.

Ten tweede is het aan de orde op het niveau van de *voorwaarden* van burgerschap: de moderne staat wil voor alle individuen burgerschap; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de vorige eeuw toen slechts diegenen burger waren die eigendom (land en huis) hadden. Daarom springt de staat in waar de voorwaarden voor burgerschap niet spontaan vervuld worden, bijvoorbeeld door het verschaffen van onderwijs, middelen van bestaan en huisvesting.

Ten derde kan burgerschap worden waargenomen op het niveau van de *competentie*: het verantwoordelijk gebruik van burgerbevoegdheden. Dit omvat meer dan het zich enkel houden aan regels van burgerlijke of beroepsmatige ethiek. Het is vaak de kunst van het kunnen combineren van verschillende levensvormen.

Ten vierde speelt het op het niveau van de *pluraliteit*: burgers hebben recht op eigenheid en daarmee op ongelijkheid; een burgerlijke samenleving is een samenleving van minderheden (niet van een meerderheid tegenover een minderheid).

Omdat in de studie naar Burgerschap de nadruk wordt gelegd op de competentie, wordt in veel deelstudies ingegaan op vraagstukken van competentie, bijvoorbeeld die van belastingambtenaren, bestuursambtenaren, inlichtingenambtenaren, journalisten, militairen, overheidsvoorlichters en politieambtenaren. Ook aan pluraliteit wordt aandacht besteed. Twee bijdragen, één over allochtonen en één over het cultuurbegrip, zijn er expliciet aan gewijd. Op een

¹] *'Eigentijds burgerschap'*, WRR-publikatie vervaardigd onder leiding van H.R. van Gunsteren, 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, 1992. De deelstudieschrijvers hadden eind 1991 de beschikking over: H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap', later gepubliceerd in: *De Staat van de Burger: beschouwingen over Hedendaags Burgerschap*, door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992, blz. 44-61. Deze tekst is ook verwerkt in hoofdstuk 2 van *Eigentijds burgerschap*.

andere manier dan bij alloctonen is er ook sprake van pluriformiteit door het bestaan van rechtspersonen. Er zijn verschillende soorten van rechtspersonen. Rechtspersonen kunnen bovendien als quasi-burgers opereren en zo naast of tegenover andere individuele burgers komen te staan. Bij andere bijdragen ligt de nadruk op de toegang respectievelijk afscherming (het tegendeel) van burgerschap, bijvoorbeeld in het geval van het onderwijs en het Europees burgerschap, respectievelijk de kinderbescherming en de psychiatrie. En tenslotte valt in een aantal bijdragen het accent op de voorwaarden voor burgerschap en de werking van de overheidsvoorzieningen. Men denke aan thema's op het gebied van de sociale zekerheid, de arbeidsvoorziening en de voorzieningen voor drugverslaafden.

In de meeste bijdragen komen meerdere niveaus tegelijk aan de orde. Dat is ook niet verbazingwekkend. Toelating en voorwaarden enerzijds en competentie anderzijds staan niet los van elkaar: toelating veronderstelt gelijkheid en slechting van drempels, competentie juist onderscheid en instandhouding van drempels. Competentie hangt weer nauw samen met pluraliteit, omdat het vaak gaat om de competentie in het omgaan met pluraliteit.

Soms hangen verschillende bijdragen samen, in de zin dat wat voor de één een oplossing is, voor de ander juist het probleem is.

Zo is op het gebied van de cultuur integratie voor de één de oplossing, terwijl dat voor de ander het probleem is (integratie leidt juist tot de onmogelijkheid van samenleven).

Ook ten aanzien van het vraagstuk van de autonomie hangen bijdragen samen. Voor de één is autonomie van burgers de oplossing – het onderwijs is er bijvoorbeeld op gericht om die te bereiken –, terwijl dit gezien vanuit de psychiatrie juist een probleem is (mensen die in de maatschappij buitengesloten worden, bijvoorbeeld omdat zij juist problemen hebben met autonomie die anderen van hen als burgers vragen).

Bovendien komt in een aantal bijdragen de verhouding tussen individu en organisatie aan de orde. Ook hier geldt dat wat voor de één de oplossing is, het probleem is voor de ander. Het scheiden van individu en organisatie als tegenpolen wordt door de één aantrekkelijk gevonden ter bescherming van het individu (of van de organisatie), voor de ander leidt dit juist tot problemen, aangezien de organisatie om vitaal te blijven verschillende loyaliteiten in zich moet verenigen.

Tenslotte kan de scheiding van arbeid en burgerschap voor de één het probleem zijn (door deze scheiding kan men in de verleiding komen om te denken dat inkomen en voorzieningen boven werk gaan), terwijl dat voor de ander eerder de oplossing kan zijn (als arbeid en burgerschap gelijk worden geschakeld, kan burgerschap een te omvattende en te zware betekenis krijgen).

Elke auteur heeft op zijn of haar eigen wijze een ander beleidsterrein verkend. Ook verschillen zij in de mate waarin zij het neo-republikeins burgerschap als strikt richtsnoer hebben gehanteerd en nuttig hebben gevonden. Maar allen hebben zij interessante verbanden tussen burgerschap en bepaalde handelingspraktijken weten te leggen. Het blijkt dat, indien men een beleidsonderwerp benadert vanuit het thema burgerschap, nieuwe en verrassende inzichten boven komen. In veel bijdragen komen naast vragen ook oplossingen ter sprake, bijvoorbeeld wel of geen (burger)dienstplicht, wel of geen vorming tot burger (bijvoorbeeld op school), wel of geen nieuwe juridische instrumenten. Ook op dit punt is sprake van veelzijdigheid.

De schrijvers van de praktijkstudies zijn vrijwel allen tegelijk gevraagd. Zij hebben bij het begin van de gezamenlijke exercitie eerst een korte opzet van hun bijdrage ingeleverd, nadat met hen van te voren afzonderlijke gesprekken hadden plaatsgehad. Voorts zijn alle deelnemers van binnen en buiten de raad éénmaal in een gezamenlijk bespreking bijeengekomen.

Op een laat moment werd ontdekt dat enkele auteurs nodig waren om het beeld te completeren. Het gaat om mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, prof.dr. A. de Ruijter en drs. M. Bolle. Aan hen is gevraagd om aanvullingen te maken bij de stand van de verzamelde kennis op dat moment (augustus 1992). Hun bijdragen hebben dan ook een iets andere functie in het geheel dan de veel eerder gevraagde deelstudies.

Van alle bijdragen zijn samenvattingen gemaakt. Deze zijn opgenomen in *Eigentijds burgerschap*, de WRR-publikatie waar deze studies nauw mee verbonden zijn. Daarin wordt de neo-republikeinse conceptie van burgerschap nader ontvouwd. Daarbij is veel gebruik gemaakt van de in deze deelstudies verzamelde kennis. De ontwikkeling van de begrippen is er mede door beïnvloed en één van de hoofdstukken van genoemde publikatie laat algemene lessen zien die uit de deelstudies zijn getrokken.

De republiek der rechtspersonen

Over burgerschap van en binnen organisaties

M.A.P. Bovens

Inhoudsopgave

1.	De republiek der rechtspersonen	15
2.	De opkomst van complexe organisaties	19
3.	Een asymmetrische republiek?	25
4.	Burgerschap van organisaties	31
5.	Burgerschap binnen bedrijven	37
5.1	Burgerbestuur van bedrijven	38
5.2	Bedrijfsdemocratie: de organisatie als aparte polis	39
5.3	Institutioneel burgerschap: de werknemer als staatsburger	42
6.	Burgerschap binnen overheidsorganisaties: de ambtenaar als burger	47
7.	Burgerschap en organisatie	51

De republiek der rechtspersonen²

De twintigste eeuw is de eeuw van de organisaties. In de meeste westerse landen zijn organisaties in de afgelopen honderd jaar de belangrijkste maatschappelijke actoren geworden: hun aantal is explosief gestegen; ze zijn sterk geprofessionaliseerd en gebureaucratiseerd; en hun omvang, complexiteit en maatschappelijk belang zijn enorm toegenomen. Een groot deel van de beroepsbevolking werkt inmiddels binnen of voor complexe organisaties en bijna alle burgers zijn voor hun inkomen, huisvesting, energie, voedsel of verzorging in hoge mate van hen afhankelijk. In het burgerlijk recht heeft men zich reeds lang rekenschap gegeven van deze ontwikkeling. In de afgelopen eeuw zijn er diverse vormen van rechtspersoonlijkheid ontwikkeld die het organisaties mogelijk maken (formeel) op voet van gelijkheid met natuurlijke personen te verkeren.

De meeste hedendaagse politieke stromingen echter, doen alsof we nog in de negentiende eeuw leven. Bij veel moderne liberalen, sociaal-democraten en gemeenschapsdenkers staat de tegenstelling tussen overheid en burgers – met het maatschappelijk middenveld als boeman of buffer daartussen – nog steeds centraal³. Vanuit het perspectief van maatschappelijke en politieke macht is de tegenstelling tussen natuurlijke personen en rechtspersonen, respectievelijk tussen burgers en organisaties, thans echter minstens zo belangrijk. Voor veel burgers maakt het niet uit of ze verdwalen in de bureaucratische gangen van een ziekenfonds of een particuliere verzekeringsmaatschappij, een rijks- of een bijzondere universiteit, een sociale dienst of een bedrijfsvereniging, een departement of een multinationale onderneming. Een van de belangrijke kwesties voor hedendaagse politieke denkers zou dan ook de opkomst en maatschappelijke dominantie van complexe organisaties moeten zijn. Wat moeten we aan met een republiek waarin rechtspersonen de dienst uitmaken? Welke consequenties heeft het feit, dat organisaties in veel opzichten de belangrijkste maatschappelijke actoren zijn, voor onze noties van burgerschap? Wat heeft burgerschap nog te betekenen in een wereld die door organisaties wordt beheerst?

¹] R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*; Weidenfeld & Nicolson, Londen, 1988, blz. 175.

²] Deze voorstudie bouwt in belangrijke mate voort op een bijna gelijknamig artikel van mijn hand: 'De republiek der rechtspersonen: over burgerschap en bedrijven'; in: *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992, blz. 93-120. Ik dank M. Schutgens, JBW student aan de Rijksuniversiteit Leiden, voor zijn hulp bij het verzamelen van een aantal gegevens en voor het maken van de grafieken.

³] Dit geldt bijvoorbeeld heel duidelijk voor de politiek-filosofische rapporten die door de drie grote Nederlandse partijen in de afgelopen jaren zijn gepresenteerd. Vgl. P. Kalma, *De Illusie van de democratische staat*; Amsterdam, WBS, 1982; P. Kalma, *Het Socialisme op sterk water: veertien stellingen*; WBS, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1988; A.A.M. Kinning, *Liberalisme: Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*; Geschrift 65, 's-Gravenhage, Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, 1988; S. Klink e.a., *Publieke gerechtigheid: Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*; Rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 1990. Een uitzondering hierop vormen denkers als A. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*; Boston, Little, Brown, 1960 (hoofdstuk 10) en R.A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*; Berkeley, University of California Press, 1985.

In de onderhavige voorstudie zullen enkele mogelijke antwoorden op deze vragen in kaart worden gebracht en besproken. Daarbij wordt nadrukkelijk uitgegaan van een (neo-)republikeinse, humanistische opvatting van burgerschap⁴. Daaronder versta ik een opvatting van burgerschap waarin de politieke gemeenschap van zelfstandige en vrije burgers centraal staat. Dit impliceert allereerst dat er een sterke nadruk ligt op de individuele rechten en aanspraken van de burger tegenover de overheid en op zijn zelfstandig oordeelsvermogen in persoonlijke en publieke zaken. Hieraan gekoppeld is een sterke nadruk op het algemeen belang en op de deelname van de burger aan de publieke zaak en aan het openbare politieke debat. Het (neo-)republikeinse gedachtengoed gaat ervan uit dat de burgers zichzelf besturen. Redelijkheid, gematigdheid, tolerantie en publieke betrokkenheid zijn dan ook enkele van de belangrijkste moderne burgerdeugden.

De begrippen 'rechtspersoon' en 'organisatie' zijn tot nu toe ongedifferentieerd en door elkaar gebruikt. Men kan echter al van een 'organisatie' spreken zodra twee of meer mensen bewust en met opzet samenwerken om een bepaald doel te bereiken⁵. Binnen deze ruime omschrijving vallen niet alleen grote ondernemingen, nutsbedrijven, ziekenhuizen, legers, gevangenissen, rijksdiensten, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen en andere overheidsinstellingen, politieke partijen, vakverenigingen, universiteiten en scholengemeenschappen; ook kleine bedrijfjes met enkele personeelsleden, voetbalverenigingen, studentenhuizen, woongroepen, muziekcorpsen, actiegroepen, gezinnen, peuterspeelzalen en jeugdbendes kunnen als een organisatie worden beschouwd. Kenmerkend voor de hedendaagse samenleving is niet de omvang en het maatschappelijk belang van deze tweede groep. Ook in vroegere tijden hadden individuen dagelijks te maken met relatief kleinschalige, niet gebureaucratiseerde organisatievormen: bijvoorbeeld schuttersverenigingen, gilden, hof- en andere huishoudingen, kerkelijke instellingen en charitatieve genootschappen. Het is vooral de eerste groep van grootschalige, formele organisaties wier opkomst kenmerkend kan worden genoemd voor de afgelopen eeuw en welke het uitgangspunt van deze deelstudie vormt. In navolging van, onder anderen, Etzioni⁶ en Perrow⁷ worden dergelijke organisaties hier aangeduid met de term *complexe organisaties*. De complexiteit van deze organisaties is veelal het gevolg van een combinatie van twee of drie elementen: grootschaligheid, bureaucratische structuur en rechtspersoonlijkheid⁸.

Deze voorstudie is als volgt opgezet: in paragraaf 2 zal de stelling, dat complexe organisaties de belangrijkste maatschappelijke actoren zijn, nader worden toegelicht. Aansluitend zal, in paragraaf 3, de maatschappelijke dominantie van complexe organisaties vanuit het perspectief van burgerschap worden

⁴] In het licht van de geschiedenis van de politieke theorieën is de term 'republikeins humanistisch burgerschap' in veel opzichten een pleonasmie. Burgerschap komt immers voort uit republikeinse traditie van Aristoteles, Cicero, Machiavelli en de Amerikaanse *Founding Fathers* en het hedendaagse humanisme van mensen als Arendt. In de recente discussies wordt burgerschap echter door velen begrepen als 'burgerzin'. Een dergelijke opvatting van burgerschap appelleert aan een hele andere traditie; zij heeft haar wortels in het 19e eeuwse conservatieve gemeenschapsdenken en legt de nadruk op het belang van intermediaire organisaties. Vanuit zo'n opvatting van burgerschap zou de opkomst van organisaties als politieke actoren vermoedelijk veel minder problematisch zijn.

⁵] C.I. Barnard, *The Functions of the Executive*; Cambridge Mass., Harvard University Press, 1938, blz. 4; A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*; New York, Free Press, 1975, blz. XI.

⁶] A. Etzioni, op. cit.

⁷] C. Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*; tweede editie, New York, Random House, 1979.

⁸] De begrippen 'complexe organisatie' en 'rechtspersoon' overlappen elkaar niet helemaal. In de eerste plaats is de laatste categorie ruimer; ze omvat immers ook al die eenmansbedrijven die om fiscale redenen of ter bescherming van het privé-vermogen van de eigenaar in een besloten vennootschap zijn omgezet, evenals tal van eenvoudige of sluimerende stichtingen en verenigingen. Anderzijds is deze categorie ook te krap, sommige complexe organisaties hebben formeel geen zelfstandige rechtspersoonlijkheid, zoals de Nederlandse departementen die onder het Rijk ressorteren.

bekeken. Vormt hun macht een bedreiging of juist een ondersteuning voor het burgerschap van de natuurlijke personen? Vanuit een neo-republikeins burgerschapsperspectief dringen zich vervolgens twee wegen op om met deze nieuwe maatschappelijke actoren om te gaan. Men zou om te beginnen kunnen overwegen om feitelijke macht en formele status met elkaar in overeenstemming te brengen. In het verlengde van de weg die men in de voorgaande eeuwen in het burgerlijk recht heeft gekozen, zou men in de politieke sfeer er thans toe kunnen overgaan burgerschap ook aan rechtspersonen of zelfs aan niet formeel geïncorporeerde organisaties te verlenen. Dat is de weg van burgerschap *van* organisaties. Deze optie wordt in paragraaf 4 besproken. Een tweede mogelijkheid zou zijn om de ruimte voor het burgerschap van individuele personen binnen organisaties te vergroten, om op die manier recht te doen aan hun toegenomen maatschappelijke en politieke belang. Dat is de weg van burgerschap *binnen* organisaties. Deze weg komt in paragraaf 5 aan de orde.

Bij de beoordeling van de wenselijkheid van deze beide wegen zal het rechtskarakter van de organisatie van belang zijn; het maakt veel uit of we spreken over bedrijven, belangengroepen en andere particuliere instellingen of over publieke organisaties. Burgerschap van publieke organisaties is zeer moeilijk voorstelbaar, omdat het iets heeft van een kwadratuur van de cirkel. Publieke organisaties zijn binnen liberale democratieën immers in het leven geroepen om de burgers bij te staan. Burgerschap van ambtenaren, van de natuurlijke personen binnen de overheidsorganisatie, is daarentegen wel zeer goed voorstelbaar, maar roept tal van bijzondere vragen op. In paragraaf 6 zal deze mogelijkheid daarom apart worden besproken.

“

Complexe organisaties hebben in de afgelopen eeuw prominente posities in de maatschappij verworven, veelal ten koste van de positie van zelfstandig opererende natuurlijke personen¹⁰. Zo'n verschuiving van macht en invloed van de ene groep actoren naar de andere is snel aannemelijk te maken door de dagelijkse transacties en beslommeringen van een modern gezin te vergelijken met die van een gezin aan het begin van de eeuw¹¹. Onze (over)grootouders kregen hun inkomsten veelal rechtstreeks en contant van een 'baas' of van hun klanten; wij ontvangen dit meestal van een salarisadministratie, sociale dienst of administratiekantoor en via bank of giro. Voor goederen en diensten waren zij afhankelijk van zelfstandige winkeliers en ambachtslieden; wij zijn afhankelijk van grootwinkelbedrijven, besloten vennootschappen en overheidsbedrijven. Zij hadden een huisbaas; wij hebben een hypotheekbank of we huren van een corporatie, gemeente of beleggingsmaatschappij.

Minder eenvoudig is het om de stelling, dat complexe organisaties in de afgelopen eeuw enorm zijn toegenomen in aantal en maatschappelijk belang, met empirische gegevens te staven – alleen al vanwege de methodologische problemen die aan een dergelijk onderzoek verbonden zijn. Een paar aanwijzingen wil ik aanstippen:

a. *De groei van het aantal rechtspersonen in de afgelopen eeuw*

Het mag dan zo zijn dat niet alle rechtspersonen complexe organisaties zijn en dat niet alle complexe organisaties rechtspersoonlijkheid hebben, verreweg de meeste complexe organisaties beschikken over rechtspersoonlijkheid en veel rechtspersonen zijn ook complexe organisaties. Een forse groei van het aantal rechtspersonen kan daarom een aanwijzing zijn voor de groei van het aantal complexe organisaties. James Coleman heeft gewezen op het feit dat het aantal op winst gerichte rechtspersonen in de Verenigde Staten tussen 1917 en 1969 meer dan vervijfvoudigde en daarmee veel sterker groeide dan de bevolking¹². Een soortgelijke ontwikkeling ziet men in Nederland¹³. In 1950 waren ruim 18.000 ondernemingen in een naamloze vennootschap (N.V.) ondergebracht, een aantal dat steeg tot ruim 50.000 in 1970. Nadat de Wet van 3 mei 1971 (Stb.286) een nieuwe rechtspersoon, de besloten vennootschap, in het leven riep, steeg het aantal bedrijven en ondernemingen met rechtspersoonlijkheid spectaculair tot meer dan 180.000 in 1992 (zie figuur 1). Het overgrote deel hiervan bestaat thans uit besloten vennootschappen, nog slechts een klein deel van de bedrijven staat tegenwoordig als N.V. in het Handelsregister ingeschreven.

⁹] Deze paragraaf is gebaseerd op M.A.P Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990 (hoofdstuk 2).

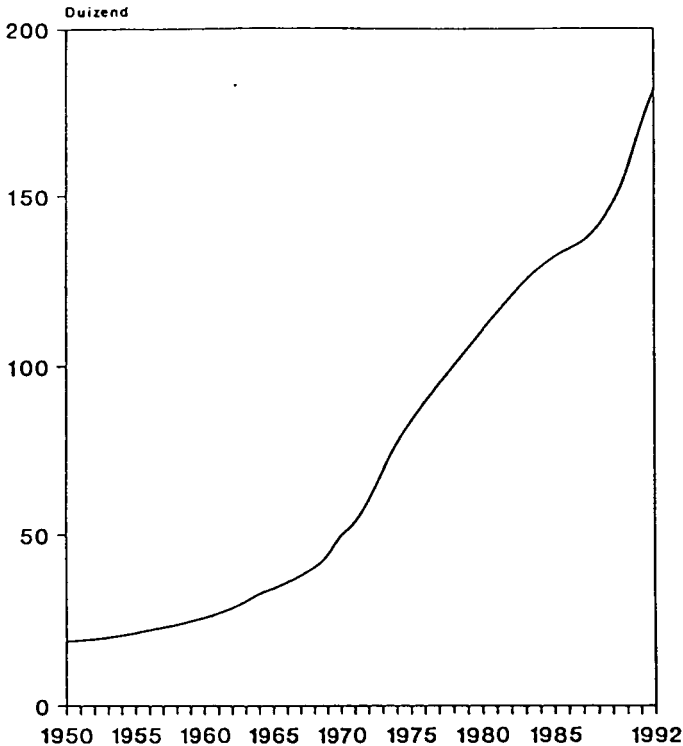
¹⁰] Vgl. J.K. Galbraith, *The New Industrial State*; New York, New American Library, 1968, blz. 72; R.A. Dahl, *After the Revolution*; New York, Yale University Press, 1970, blz. 115-121; J.S. Coleman, *Power and the Structure of Society*; New York, Norton, 1974.

¹¹] Een soortgelijke, uitgebreidere exercitie kan men ook vinden bij *International Handbook of Participation in Organizations. Volume I: Organizational Democracy: Taking Stock*; door C.J. Lammers, G. Széll (red.), Oxford, 1989 (1984: blz. 14-16).

¹²] J.S. Coleman, *The Asymmetric Society*; Syracuse, Syracuse University Press, 1982, blz. 10.

¹³] A. van Zuilekom en Chr. Baelemans hebben mij erop attent gemaakt dat het numerieke aantal publieke rechtspersonen in Nederland daarentegen lijkt af te nemen. Bij de invoering van de gemeentewet in het jaar 1851 waren er 1209 gemeenten, in 1987 waren er daar nog maar 714 van over. Ook het aantal waterschappen daalde, van 2636 in 1948 tot 234 in 1987. Door conglomeratievorming is de intrinsieke omvang van de publiekrechtelijke rechtspersonen, gemeten in aantal inwoners of personeelsleden, daarentegen wel toegenomen.

Figuur 1 Het aantal NV's en BV's in Nederland



Bron: CBS.

b. *Een toename in het aantal bureaucratische organisaties*

Bendix concludeerde op basis van onderzoek in de Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk, Duitsland en Zweden dat er in de eerste helft van deze eeuw een 'rather dramatic change in the organizational structure of economic enterprises' heeft plaatsgevonden¹⁴. In alle onderzochte landen trad er een sterke bureaucrativering van het bedrijfsleven op. Dit bleek onder andere uit een relatief sterke groei van het aantal werknemers die zich met administratie bezig hielden, ten opzichte van het aantal ten behoeve van de productie van goederen aangestelde werknemers. Kleine familiebedrijfjes maakten plaats voor grootschalige, sterk gebureaucratiseerde ondernemingen en aan de top van de bedrijven verdwenen de 'self-made man', de zelfstandige 'entrepreneur' en de fabrikantenzoon ten gunste van anonieme, gesalarieerde en hoogopgeleide carrière-managers¹⁵.

c. *De stijging van de omvang van de overheidsuitgaven als percentage van het nationale inkomen*

Publieke en semi-publieke instellingen zijn bijna altijd complexe organisaties. Dat hun omvang en aandeel in het maatschappelijk verkeer in de afgelopen eeuw sterk zijn toegenomen behoeft nauwelijks adstructie¹⁶. Zo bedroegen de

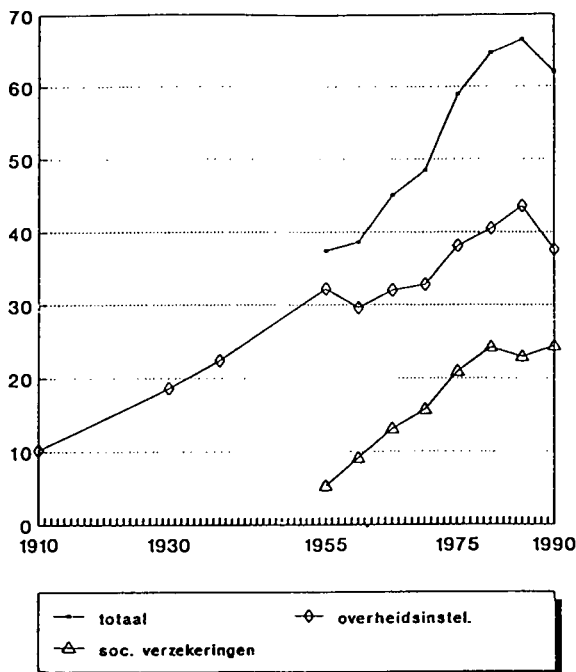
¹⁴] R. Bendix, 'Bureaucracy and the Problem of Power'; in: *Reader in Bureaucracy*; door R. Merton, A. Gray, B. Mockey e.a., New York, Free Press, 1952, blz. 221.

¹⁵] J. Burnham, *Machtvorming der bewindvoerders*; 's-Gravenhage, 1947; Bendix, op. cit., blz. 221-236. Zie ook: J.K. Galbraith, op. cit., blz. 14.

¹⁶] A. Hoogerwerf, 'De groei van de overheid sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling en overbelasting'; *Bestuurswetenschappen*, 1977, 31e jaargang, nr. 4, blz. 245-247.

uitgaven van de Rijksoverheid en de overige publiekrechtelijke lichamen in 1910 nog slechts 10,7 procent van het nationaal inkomen, een percentage dat in 1985 al was opgelopen tot 44,5 procent, om in de afgelopen jaren weer wat te dalen. Voegt men daar de overdrachtsuitgaven in de sfeer van de sociale verzekeringen aan toe, geadmistreerd door (semi-)publieke complexe organisaties, dan komt men ver boven de 60 procent.

Figuur 2 Overheidsuitgaven als percentage van het nationaal inkomen



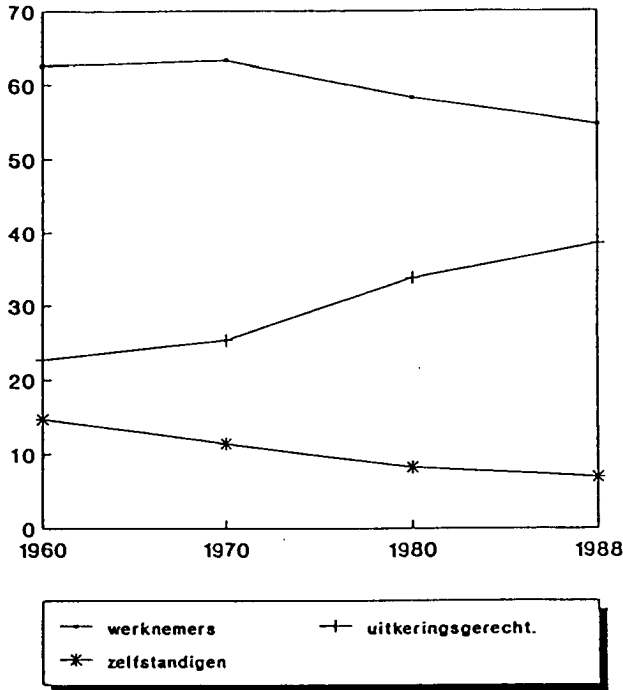
Bron: Miljoenennota 1987, Bijlage 15 en Miljoenennota 1991, Bijlage 18, blz. 302.

d. De stijging van de overdrachtsuitgaven

Veelzeggend voor de grote betekenis van (semi-) publieke, complexe organisaties in het leven van alle dag is het feit dat de uitgaven krachtens de sociale zekerheidswetgeving eveneens sterk zijn gestegen. Zeer veel (natuurlijke) personen zijn inmiddels voor hun levensonderhoud geheel of gedeeltelijk afhankelijk van uitkeringen die, in het kader van een sociale verzekering of een andere vorm van overdracht, door (semi-) publieke instellingen worden verstrekt en geadmistreerd ¹⁷. In 1982 ontvingen meer dan 3 miljoen mensen een uitkering: een aantal dat overigens niet eens de hele groep uitkeringsafhankelijken aangeeft, omdat partners en kinderen niet zijn meegerekend. Betreft men vervolgens ook ambtenaren en werknemers in de gesubsidieerde en gepremieerde sector bij het nationale 'inkomensplaatje', dan valt op dat de inkomenstrekkers uit de collectieve sector in getal de werkenden in de particuliere sector inmiddels ruimschoots overtreffen. Tegelijkertijd zien we een gestage daling van het aantal zelfstandigen.

¹⁷] Met name de Raden van Arbeid (AOW, AWW, AKW, KWL, KKZ), bedrijfsverenigingen (WAO, AAW, ZW, en WW) en gemeentelijke sociale diensten (ABW, WWV en RWW). Ofschoon de bedrijfsverenigingen voorlopers hadden in organen met een privaatrechtelijk karakter, wordt thans algemeen aangenomen dat het in overwegende mate publiekrechtelijke lichamen zijn. Asser-serie; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1980, blz. 137; G.J.M. Veldkamp, *Inleiding tot de sociale zekerheid*; Deel I, Deventer, Kluwer, 1980, blz. 21.

Figuur 3 Aantal inkomensontvangers naar inkomensbron, 1960-1988



Bron: Tweede Kamer 1988/1989, 20 808, nrs. 1-2, blz. 10.

e. *De groei van het aantal rechtszaken waarbij een complexe organisatie partij is*

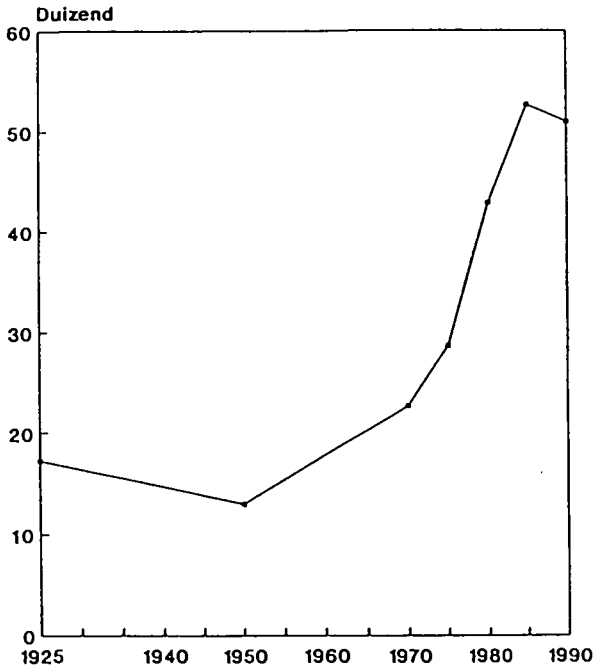
Volgens Coleman¹⁸ had in 1853 bij het New York State Court of Appeals 15 procent van de procespartijen rechtspersoonlijkheid; in 1973 gold dit al voor meer dan de helft. Nederlands rechtssociologisch onderzoek wijst in dezelfde richting; van alle door Schuyt, Groenendijk en Sloot geanalyseerde rechtsproblemen bleek 63 procent betrekking te hebben op conflicten tussen individuen en complexe organisaties¹⁹. Vos komt zelfs tot een getal van 75 procent. In dat verband zou men ook kunnen wijzen op de sterke groei van de administratieve rechtspraak en het administratief beroep; zaken waarbij complexe organisaties welhaast per definitie partij zijn²⁰.

¹⁸] J.S. Coleman, op. cit., blz. 11-12.

¹⁹] C.J.M. Schuyt, K. Groenendijk, B.P.A. Sloot, *De weg naar het recht*; Deventer, Kluwer, 1976, blz. 161.

²⁰] J.G. Vos, 'De catacomben van de verzorgingsstaat'; *Intermediair*, 15 februari 1985, blz. 29-33.

Figuur 4 Het aantal rechtszaken in de administratieve sector



Bron: CBS.

f. De aandacht voor complexe organisaties in de media

Een aardige indicatie voor het maatschappelijk belang van de activiteiten van complexe organisaties gaf tenslotte ook de voorpagina van de New York Times. De ruimte die daar werd besteed aan berichtgeving over natuurlijke personen liep terug van ongeveer 45 procent van de voorpagina in 1876, tot slechts 20 procent in 1972; over het algemeen was dit ten gunste van de aandacht voor complexe organisaties²¹. Steekproefsgewijs onderzoek naar de voorpagina van het Algemeen (NRC) Handelsblad levert soortgelijke bevindingen op²².

²¹] J.S. Coleman, op. cit., blz. 10-13.

²²] Chr. Baelemans, A. van Zuilekom, *De opkomst van corporatieve actoren in Nederland*; Werkstuk vakgroep Politieke Wetenschappen, Leiden, 1987, blz. 17.

In het maatschappelijk verkeer zijn complexe organisaties veelal machtiger dan individuele natuurlijke personen. Complexe organisaties beschikken over een veelvoud van de financiële, technische en administratieve middelen waarover natuurlijke personen kunnen beschikken. Complexe organisaties hebben meestal grote laboratoria, teams van onderzoekers of tal van andere deskundigen in huis. Dit verschaft hen een ruime informatievoorsprong op individuele klanten, burens of burgers. Ze kunnen zich reclamecampagnes veroorloven, uitgebreid lobbyen en, wanneer dat geen resultaat oplevert, met behulp van hun juridische specialisten en advocaten, betrekkelijk onbeperkt processen voeren. Veel organisaties zijn bovendien, in de termen van Marc Galanter²³, 'repeatplayers'; ze zijn vaak in eenzelfde soort juridische procedures verwickeld en raken zo uitstekend op de hoogte van de gang van zaken. Ze kunnen daardoor hun toekomstige relaties met anderen beter structureren, specifieke deskundigheden ontwikkelen, informele relaties in het juridische apparaat onderhouden, gemakkelijker onderhandelen en hun risico en kosten spreiden over een reeks van zaken. Dit alles geeft hen een ruime voorsprong op individuen.

In de tweede plaats is hun levensduur en vitaliteit in beginsel onbeperkt. Dit brengt met zich mee dat bij complexe organisaties zowel de maatschappelijke expansie – het vergroten van het marktaandeel, vermogen of werkterrein –, als de consolidatie van de eigen positie niet gestuit hoeft te worden door ouderdom en overlijden, zoals bij natuurlijke personen onherroepelijk het geval is.

In de derde plaats zijn complexe organisaties, en met name grotere ondernemingen, tengevolge van deze ontwikkelingen vaak *oligopolist* of zelfs, zoals bijvoorbeeld veel van de overheidsinstellingen, monopolist. Natuurlijke personen daarentegen 'come in crowds'; in hun hoedanigheid van klant, werknemer, buur of burger zijn ze onderling inwisselbaar, terwijl ze zelf echter slechts uit enkele alternatieven, of in het geheel niet kunnen kiezen. Het gevolg hiervan is dat natuurlijke personen, anders dan in veel van hun onderlinge verhoudingen, de voorwaarden waarbinnen hun betrekkingen met complexe organisaties plaatshebben vaak moeilijk kunnen beïnvloeden. Werkzaamheden en werkomstandigheden, de inhoud van het producten- en dienstenpakket, maar ook de voorwaarden waaronder een en ander wordt aangeboden, kunnen vaak eenzijdig en in abstracto door de organisatie worden vastgesteld.

Soortgelijke overwegingen leidden de Amerikaanse socioloog Coleman er toe om de moderne, westerse samenlevingen te beschrijven als een asymmetrische samenleving: 'The first and perhaps most compelling attribute of the modern social structure which we inhabit is the *asymmetry* of a large portion of its relations'²⁴. Het nieuwe aan de sociale structuur zoals hier geschetst, is echter niet haar asymmetrische karakter. Feodale maatschappijen kenden immers een structuur waarin de relatie tussen individuen uit de verschillende standen, zowel in formeel als materieel opzicht, er één was tussen ongelijke partijen. Nieuw aan de structuur van de westerse verzorgingsmaatschappijen is vooral het feit dat de asymmetrie er niet meer een is tussen individuen onderling, maar tussen twee fundamenteel anders samengestelde actoren: mensen en complexe organisaties.

^{23]} M. Galanter, 'Why The "Haves" Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change'; *Law in Society Review*, 1974, 9e jaargang, blz. 95-160.

^{24]} J.S. Coleman, op. cit., blz. 19.

Hier is met name van belang of die maatschappelijke asymmetrie zich ook uitstrekt tot het publieke domein. In hoeverre vormt de opkomst van complexe organisaties een bedreiging voor neo-republikeinse noties en praktijken van burgerschap? Er is een viertal bedreigingen die hier aangestipt kunnen worden:

1. *Maatschappelijke risico's*

De activiteiten van sommige grote complexe organisaties hebben tot een nieuwe groep van maatschappelijke risico's geleid: bijvoorbeeld de productie van chemische stoffen, de ontwikkeling van kernenergie of sommige vormen van biotechnologisch onderzoek. Deze productieprocessen kunnen gevolgen hebben voor zeer veel personen tegelijk; sommige activiteiten kunnen (delen van) de samenleving voor korte tijd ontwrichten of zelfs haar structuur op lange termijn ingrijpend veranderen. Een voorbeeld van de eerste situatie is de ramp in de chemische fabriek van Union Carbide in het Indiaase Bhopal die aan meer dan 2500 mensen het leven kostte. De introductie van kernenergie in het algemeen, en de brand in de Russische kernreactor in Tsjernobyl in het bijzonder, zijn voorbeelden van risico's van de tweede soort ²⁵.

2. *Economische macht*

Grote ondernemingen zijn vaak belangrijker voor de ontwikkeling van de Nederlandse economie dan publieke lichamen. De activiteiten van Philips leggen vermoedelijk meer gewicht in de schaal bij de groei van het BNP dan alle subsidieregelingen van het ministerie van Economische Zaken (EZ) bij elkaar. De omvang van de rijksbegroting, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, de integratie van minderheden en de toestand van het milieu, om enkele van de belangrijkste politieke onderwerpen te noemen, zijn in hoge mate afhankelijk van het optreden van het bedrijfsleven en van enkele grote semi-publiekrechtelijke organisaties zoals het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) en de Sociale Verzekeringsbank. Het sturend vermogen van publieke, democratische gelegitimeerde, instanties is betrekkelijk marginaal. Door het vormen van kartels of door te dreigen met *exit* kunnen bedrijven een buitengewoon grote macht ontwikkelen ²⁶. Voorbeelden hiervan zijn het echec van het nieuwe Franse economische beleid bij het aantreden van de socialisten in 1982; de moeizame invoering van het Plan-Simons; en de feitelijke onmogelijkheid een energieheffing in Nederland in te voeren.

3. *Politieke macht*

Organisaties oefenen niet alleen indirect, via de markt of door een monopoliepositie, invloed uit op het politieke proces, organisaties zijn ook vaak rechtstreeks actief in of rond de politieke arena's. Individuele organisaties en conglomeraten van organisaties trachten op tal van beleidsterreinen het overheidsbeleid te beïnvloeden en pressie uit te oefenen op kamerleden, politieke bestuurders en ambtenaren. Dit gebeurt via reclamecampagnes en beïnvloeding van de publieke opinie, via discreet lobbywerk en via rechtstreekse onderhandelingen met parlementariërs, ambtenaren en bewindslieden. Het gaat daarbij niet alleen om grote ondernemingen en ondernemersorganisaties, zoals het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO), Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (KNOV) of de Vereniging van ondernemingen in de metaal-, electronica- en electrotechnische industrie en aanverwante sectoren (FME), maar ook vaak om publieke organisaties, zoals de grote gemeenten of de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De laatste

²⁵] *Sturing in de risicomaatschappij*; door N.J.H. Huls (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992, blz. 2-4.

²⁶] Ch.E. Lindblom, *Politics and Markets: The Worlds Political-Economic Systems*; New York, Basic Books, 1977.

jaren is er zelfs een aparte markt aan het ontstaan van adviesbureaus die zich toeleggen op 'public affairs'-management²⁷.

Over de omvang van de lobby activiteiten in Nederland zijn nog nauwelijks cijfers beschikbaar. Anders dan bijvoorbeeld in de VS is er geen verplichting voor professionele lobbyisten zich te laten registreren. Allerwege bestaat echter wel de indruk dat het lobbyen door organisaties inmiddels vrij omvangrijk is en nog verder in omvang toeneemt. Bij een enquête onder 150 Nederlandse hoge ambtenaren naar hun ervaringen met lobby-activiteiten, meldde bijna 60 procent één of meer uren per week door lobby-activiteiten in beslag te worden genomen. Ruim een derde van de respondenten was er meer dan drie uur per week aan kwijt en 21 procent zelfs meer dan een dagdeel²⁸. Uit diezelfde enquête kwam naar voren dat ruim de helft van de ondervraagden het eens was met de stelling dat het lobbyen in omvang is toegenomen. Meer dan 84 procent vond lobbyen geen modeverschijnsel, maar een structureel fenomeen. Ook onder Haagse politici bestaat de indruk dat het lobbyen is toegenomen²⁹. Een sterke toename van lobby-activiteiten wordt ook gemeld vanuit de politieke en bestuurlijke centra van de Europese Gemeenschap: Straatsburg, Luxemburg en Brussel³⁰.

Een sterke toename van de lobby- en public affairs-activiteiten van organisaties hoeft niet te betekenen dat ook hun politieke macht ten opzichte van de overheid is toegenomen. In een aantal opzichten lijkt deze toename te verklaren uit de grotere bemoeienis van de Haagse en Brusselse overheden met de samenleving in het algemeen, en met de lagere overheden en het sociaal-economisch leven in het bijzonder. Tegelijkertijd zijn veel van de vertrouwde semi-corporatistische invloedskanalen voor bedrijfs- en standsorganisaties weggevallen of in onbruik geraakt. Lobbyen is in dat licht te verklaren als een poging van ondernemingen en lagere overheden om terrein terug te winnen op de centrale overheid³¹. In het kader van deze voorstudie is echter vooral van belang dat het overgrote deel van deze, bij uitstek politieke, activiteiten zich afspelen tussen vertegenwoordigers van organisaties. De individuele burger, als kiezer en lid van de republiek, speelt in de wandelgangen, rookkamers en restaurants geen rol van betekenis. Dit heeft ertoe geleid dat op belangrijke terreinen gewone burgers niet alleen nauwelijks meer inzicht hebben in de feitelijke besluitvorming, maar ook hun greep op de vorming van de politieke agenda zijn kwijtgeraakt. Eén van de beste en meest verontrustende voorbeelden – vanuit een neo-republikeins perspectief – is het proces van Europese integratie³².

4. *Het probleem van de vele handen*

Verantwoordelijkheid en verantwoording zijn centrale begrippen in (neo-) republikeinse opvattingen van burgerschap³³. In een republiek horen poli-

²⁷] Meer over lobbyen en 'public affairs'-management vindt men bij J.G.A. van Mierlo, M. van Giesen, 'Lobbyen door het bedrijfsleven: middel van politieke belangenbehartiging'; *ESB*, 16 april 1986, 71e jaargang, blz. 372-378 en vooral bij A.H. Peterse, *Onderneming en politiek in liberale democratiën*; Groningen, Wolters Noordhof, 1990 err in *Lobbyen, hoe werkt 't?*; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw en M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

²⁸] A.J.P.M. Wilbers, 'Ambtenaren en lobby: resultaten van nieuw onderzoek'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*, op. cit., blz. 186-187.

²⁹] A.J.P.M. Wilbers, op. cit.

³⁰] J.L.W. Tellegen, 'Brussel, lobbystad van Europa'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*, op. cit.; M.P.C.M. van Schendelen, 'De populariteit van Europees lobbyen'; *Namens* 7, nr. 2, blz. 5-10.

³¹] J.G.A. van Mierlo, M. van Giesen, 'Lobbyen door het bedrijfsleven: middel van politieke belangenbehartiging'; *ESB*, 16 april 1986, 71e jaargang, blz. 372-378; H.W. Exmann, 'Vierendertig lobby-onderzoeken, wat zeggen ze ons?'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*, op. cit., blz. 163-180.

³²] Vgl. P.C. Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992'; *Beleid en Maatschappij XVIII*, november/december 1991, 6e jaargang, blz. 261-278.

³³] H.R. van Gunsteren, 'Burgerschap en verantwoordelijkheid'; in: *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*; door M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt en W.J. Witteveen (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, blz. 101-111.

tieke macht en politieke verantwoording hand in hand te gaan. Complexe organisaties lenen zich echter niet altijd voor de standaardschema's en procedures van aansprakelijkheid en verantwoording die in de afgelopen eeuwen in het recht en de politieke theorie voor natuurlijke personen zijn ontwikkeld. Bij het vaststellen en effectueren van de aansprakelijkheid van complexe organisaties doet zich regelmatig het probleem van de vele handen gelden. Dennis Thompson, die dit probleem voor het eerste benoemde, omschreef het als volgt: 'Because many different officials contribute in many ways to decisions and policies of government, it is difficult even in principle to identify who is morally responsible for political outcomes.'³⁴ Voor buitenstaanders die functionarissen willen aanspreken op het beleid of het optreden van een complexe organisatie is het bijzonder moeilijk, en vaak onmogelijk, om iemand te vinden die zelfstandig en eigenhandig het beleid heeft vormgegeven en uitgevoerd: 'They often cannot even discover anyone whose contribution to the collective outcome seems significant enough to warrant credit or blame for it.'³⁵ Thompson beperkte zijn analyse tot publieke organisaties en morele aansprakelijkheid, maar zij is evenzeer van toepassing op complexe organisaties met een privaat karakter en op andere vormen van aansprakelijkheid. Soortgelijke versnipperingen van verantwoordelijkheid zijn ook gesignaleerd bij bedrijven en andere complexe organisaties uit de particuliere sfeer³⁶. Er lijkt zich in complexe organisaties aldus een paradox van de gedeelde aansprakelijkheid voor te doen. Naarmate de verantwoordelijkheid voor een optreden over meer personen wordt verspreid, neemt de afzonderlijke verantwoordelijkheid van elk individu meer dan evenredig af: 'Hoe groter de organisatie, hoe minder personen verantwoordelijk kunnen worden gehouden, zo lijkt het'³⁷. Dit probleem van de vele handen is niet alleen een praktisch of moreel probleem, maar eveneens een belangrijk sturingsprobleem. Het kan een groot obstakel zijn bij pogingen van de overheid om wangedrag van complexe organisaties te voorkomen.

Rechtspersonen domineren de moderne republiek – dat is voornamelijk het beeld dat hier naar voren komt. Deze wat apodictische voorstelling van zaken behoeft nuancering. Tot nu toe zijn natuurlijke personen en rechtspersonen, burgers en complexe organisaties, als elkaars rivalen gepresenteerd. Bovendien zijn de complexe organisaties als een monolithisch blok afgeschilderd. Daarmee is geen recht gedaan aan de grote variëteit in omvang, opzet en werkzaamheid van organisaties in een moderne democratie. Een aantal organisaties is juist in het leven geroepen om de burgers bij te staan en te beschermen in het verkeer met andere machtige complexe organisaties, bijvoorbeeld de vakbonden, de Nationale Ombudsman, de Consumentenbond, de ANWB, Amnesty en Greenpeace. Zij spelen een belangrijke rol als zaakwaarnemer bij loononderhandelingen, bij de besluitvorming rond consumentenaangelegenheden, in milieukwesties en bij de vormgeving van het welzijns-, onderwijs en landbouwbeleid. Op verschillende rechtsgebieden hebben ze ook toegang gekregen tot de rechter³⁸.

Ook voor de politieke arena in engere zin verdient het beeld nuancering. De klassieke republikeinse inrichting van het politieke bedrijf, waarbij individuele burgers beurtelings regeerden en geregeerd werden en in volksvergaderingen direct over staatszaken beslisten, is in de grootschalige westerse samenlevingen een onmogelijkheid. Een moderne, representatieve democratie kan

³⁴] D.F. Thompson, 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands'; *APSR*, 74e jaargang, blz. 905.

³⁵] D.F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987, blz. 40.

³⁶] J. Ladd, 'Morality and the ideal of Rationality in Formal Organizations'; *The Monist*, 54e jaargang, blz. 514; Chr.D. Stone, *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior*; New York, Harper & Row, 1975, blz. 45.

³⁷] H.R. van Gunsteren, 'Denken over politieke verantwoordelijkheid'; oratie RUL, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1974, blz. 3.

³⁸] C.A. Groenendijk, *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechten*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1981.

alleen maar functioneren dankzij een aantal ondersteunende en intermedierende organisaties zoals politieke partijen, departementen en de media. Zonder deze hulpconstructies zouden de meeste individuele burgers elk inzicht in de agenda- en besluitvorming verliezen.

Het antwoord op de hier gestelde vraag, – leven wij in een asymmetrische republiek? –, is derhalve een geclausuleerd ‘ja’. Er is op veel terreinen een belangrijke, politieke machtsongelijkheid tussen natuurlijke personen en een aantal rechtspersonen. Complexe organisaties zijn in veel politieke arena’s de belangrijkste politieke actoren geworden – zij het dat een aantal van hen als zaakwaarnemer en ‘countervailing power’ optreedt ten gunst van individuele burgers en groepen van burgers. Deze constatering brengt ons terug bij de centrale vraag van deze voorstudie: Welke staatkundige consequenties zou men dienen te trekken uit de opkomst van complexe organisaties als maatschappelijke en politieke actoren?

De eerste optie, om de opkomst van complexe organisaties in staatkundige banen te leiden, laat zich samenvatten met de frase: 'If you can't beat them, let them join you'. In het recht heeft men de maatschappelijke activiteiten van allerlei sociale verbanden in banen weten te leiden door hen te personifiëren. Kloosters, parochies, kerken en gilden en later ook handelshuizen, stichtingen, verenigingen en vennootschappen is men in de loop der eeuwen op tal van rechtsgebieden gaan behandelen als waren zij natuurlijke personen. Gaandeweg heeft men deze rechtspersonen, eerst in het zakenrecht en later ook in het verbintenissen- en strafrecht, dezelfde rechten en plichten toegekend als natuurlijke personen. Vervolgens is men, vooral in de tweede helft van deze eeuw, er ook toe overgegaan op tal van punten de onderhandelings- en rechtspositie van de zwakkere partij, de natuurlijke personen, tegenover rechtspersonen te versterken.

Het ligt voor de hand deze personificatie uit te breiden tot het staatsrecht en de sfeer van de politiek³⁹. Als men op tal van rechtsgebieden met betrekkelijk groot gemak organisaties als volwaardige rechtssubjecten kan behandelen, waarom zou men diezelfde organisaties dan ook niet in de staatkundige sfeer als burgers kunnen behandelen? In het Nederlandse recht is men thans, overigens zonder enige fundamentele discussie, bezig een dergelijke stap te maken.

De Memorie van Tbelichting op de Grondwet van 1983 meldt bijvoorbeeld over de grondrechten: 'De voorgestelde bepalingen beogen ook aan rechtspersonen en aan groepen en organisaties zonder rechtspersoonlijkheid rechten en aanspraken te verlenen voorzover dat naar de aard van het betreffende grondrecht zin kan hebben'⁴⁰. De Duitse Grondwet is op dat punt overigens nog duidelijker (art. 19, lid 3): 'Die Grundrechte gelten auch für inländische juristische Personen, soweit sie ihrem Wesen nach auf die anwendbar sind'. Ook in de jurisprudentie van de Kroon, de Hoge Raad en de Europese rechters ziet men dat, stapje voor stapje, ook rechtspersonen en (andere) organisaties zelfstandig onder de bescherming van een aantal grondrechten worden gebracht⁴¹. Dat geldt bijvoorbeeld voor het gelijkheidsbeginsel, het recht op een eerlijk proces, het recht op privacy, de godsdienstvrijheid, de vrijheid van vereniging en vooral ook voor de vrijheid van meningsuiting⁴².

Ook in het bedrijfsleven, en in het bijzonder op het snel groeiende terrein van 'politiek en bedrijfsleven' en de daarop opererende 'public affairs' managers, ziet men regelmatig de idee van het bedrijf als burger terugkeren, bijvoorbeeld in de vorm van een *corporate citizenship* model⁴³. Een politiek filosoof als Rawls ruimt in zijn bekende *A Theory of Justice* eveneens een plaats in voor

³⁹] R.A.V. van Haersolte, *Personificatie van sociale systemen*; Deventer, Kluwer, 1971 (blz. 21) spreekt in dat verband van een 'para-juridische personificatie'.

⁴⁰] Handelingen Tweede Kamer, 1975/1976, 13 872, nr. 3, blz. 11.

⁴¹] Zie voor een overzicht van de ontwikkelingen: *De toepasselijkheid van de grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen*; door K. Rimanque (coörd.), Antwerpen, Kluwer, 1982; en vooral R.A.R.S. Finaly, 'Grondrechtsbescherming van rechtspersonen'; *NJCM-Bulletin* februari/maart 1991, 16e jaargang nr. 2, 105-120.

⁴²] Zie hiervoor respectievelijk: KB 9/1/87, Stb1987,11 (vernietiging boycot besluit gemeenteraad Arnhem); HR 17/1/1990, nr. 26282, *Vakstudie Nieuws* 1990, blz. 894-896; HR, 16/10/1987, nr. 13253, *NJ* 1988, 850 (i.h.b. conclusie A-G); ECRM 5/5/1979, *Yearbook XXII* (1979), 244 (Pastor X en de Church of Scientology v. Zweden); HR 25/6/1982, nr. 11864, *NJB*, 1983, 295 (Haarlemse Vereniging van Gedeineerden); ECRM 21/3/1975, *Yearbook XVIII* (1975), 202 (*Sunday Times*) en ECRM 22/5/1990, *NJB* 1990, blz. 1171-1172 (*Autronic*).

⁴³] A.H. Peterse, op. cit., blz. 218-222.

'associations (states, churches, or other corporate bodies)' bij de onderhandelingen in de 'original position'⁴⁴.

Voor een dergelijke uitbreiding van de kring der burgers valt, vanuit republikeins perspectief, het nodige te zeggen. Per slot van rekening zijn het tegenwoordig de organisaties die de economie draaiende houden, en die een groot deel van de sociaal-economische en politieke ontwikkelingen bepalen. Waarom zou voor hen het adagium van de pioniers van de Amerikaanse onafhankelijkheidsstrijd: 'no taxation without representation' niet evenzeer gelden? In de vorige eeuw kon men nog volhouden dat de meeste grote particuliere organisaties in de politieke sfeer werden vertegenwoordigd door hun eigenaren, die vaak tevens directeur waren. In deze eeuw echter is er bijna geen band meer tussen eigendom, management en politieke vertegenwoordiging. De meeste bedrijven worden geleid door professionele managers die in loondienst zijn. Zij lijken nauwelijks meer op de Lockeaanse 'freemen' die, gelouterd door hun ervaringen op hun 'estate' en zonder aan anderen lippendienst te hoeven bewijzen, zich in alle vrijheid aan de politiek konden wijden. Ze hebben daar, om te beginnen, eenvoudigweg geen tijd voor. Zou het daarom niet beter zijn de rechtspersoon zelf als 'freeman' op te vatten en zo ruimte te creëren voor de rechtstreekse deelname van organisaties aan het politieke debat?

De toekenning van burgerschap impliceert bovendien niet alleen rechten, maar ook plichten. Burgerschap betekent dat particuliere organisaties op hun verantwoordelijkheden jegens hun medeburgers kunnen worden aangesproken. Bedrijven kunnen zich niet meer verschuilen achter de scheiding tussen de publieke en de private sector om vervolgens hun verantwoordelijkheid voor de publieke zaak af te schuiven op de overheid. Burgerschap van organisaties zou daarmee een kader kunnen bieden voor tal van maatregelen op het gebied van emancipatie-, minderheden- en milieubeleid, dat dwingender is dan het vrijblijvende pleidooi voor 'corporate social responsibility', waarmee men in de afgelopen decennia bedrijven tot medewerking heeft trachten te bewegen. Burgerschap voor organisaties zou zo niet alleen een logische volgende stap zijn in de ontwikkeling van het rechtspersonenrecht en de grondrechten, en een erkenning inhouden van de belangrijke maatschappelijke rol van organisaties, het zou eveneens een middel kunnen zijn om een aantal publieke goederen te produceren of te behouden.

Anders dan 'rechtspersoonlijkheid' is 'burgerschap van organisaties' echter een problematische metafoor. De belangrijkste problemen kunnen worden samengevat in de volgende drie vragen:

1. *Welke organisaties worden tot het burgerschap toegelaten?*

Net als bij individueel burgerschap is de toelating tot de gemeenschap een belangrijk onderwerp. Zoals in de eerste paragraaf al werd gesteld, ligt het voor de hand om publieke organisaties van burgerschap uit te sluiten. Zij zijn immers uitsluitend in het leven geroepen om de burgers bij te staan. Als de bedienden zelf burgers worden, wie moet dan de burgers bedienen? Publieke organisaties zijn, zo zou je kunnen stellen, de slaven van de moderne polis. Bij de particuliere organisaties zou men, om te beginnen, kunnen volstaan met de ideële organisaties, zoals de vakbonden, belangengroepen en een deel van het maatschappelijk middenveld. In het licht van het eerdere betoog over het grote maatschappelijke en politieke belang van het optreden van bedrijven, ligt een dergelijke beperking echter niet voor de hand. 'Corporate citizenship' is juist het parool. Vervolgens rijst dan de vraag aan welke voorwaarden bedrijven dienen te voldoen. Rechtspersoonlijkheid op zich kan niet voldoende zijn, want

⁴⁴] J. Rawls, *A Theory of Justice*; Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 1971, blz. 146.

daarmee verdubbelt elke sigarenwinkelier die zijn bedrijf om fiscale of aansprakelijkheidsredenen in een eenmans-bv heeft omgezet zijn burgerschap. Het zal echter nog niet eenvoudig zijn een ondergrens voor toelating tot burgerschap vast te stellen (aantal personeelsleden, omzet, maatschappelijk belang?). Nog lastiger is de vraag wat te doen met het groeiende aantal multi- en transnationale organisaties. Steeds meer ondernemingen verliezen hun nationale karakter en zijn alleen nog pro forma, of om belastingtechnische redenen, in een bepaald land gevestigd. In welk land kan een multinationale onderneming haar burgerschap uitoefenen en hoe verhoudt bijvoorbeeld het burgerschap van dochterondernemingen zich tot dat van de houdstermaatschappij?

2. Wat houdt dit burgerschap van organisaties in?

Burgerschap brengt rechten en plichten met zich mee. De belangrijkste moderne burgerplichten – gehoorzaamheid aan de wet, belastingplicht en voor sommige burgers de dienstplicht – gelden in veel opzichten ook nu al voor rechtspersonen. De toepassing van de moderne burgerrechten op organisaties is op veel terreinen minder vanzelfsprekend. Marshall onderscheidde drie categorieën burgerrechten: civiele, politieke en sociale burgerrechten⁴⁵. De eerste groep rechten is het minst problematisch. Slechts enkele civiele rechten zijn moeilijk om te zetten naar niet natuurlijke personen: bijvoorbeeld het recht op vrij reizen, recht op een paspoort en het recht op gelijke benoembaarheid in openbare dienst. Ook het Nederlanderschap, een belangrijke voorwaarde voor de uitoefening van bijna alle burgerrechten, kan lastig zijn in het licht van de toenemende internationalisering van bedrijven. Deze bezwaren hoeven echter niet onoverkomelijk te zijn, zo leert de ervaring met de ontwikkeling van de rechtspersoonlijkheid op andere rechtsgebieden. Ook in het straf- en privaatrecht is de gelijkstelling van natuurlijke en rechtspersonen lang niet volledig⁴⁶. Er blijven bovendien genoeg civiele rechten over die naar hun aard wel goed toepasbaar zijn op organisaties. We zagen reeds dat steeds vaker hun beschermende werking tot het optreden van rechtspersonen wordt uitgebreid. Denk aan het gelijkheidsbeginsel, het petitierecht, de vrijheid van meningsuiting, van godsdienst en levensovertuiging, vereniging en vergadering, het huisrecht en het recht op privacy.

De toekenning van politieke rechten aan organisaties is eveneens zeer wel denkbaar. Passief kiesrecht zou via vertegenwoordigingsconstructies kunnen worden gerealiseerd. Men zou bijvoorbeeld elke rechtspersoon, naar rato van het aantal personeelsleden, een aantal stemmen kunnen geven, uit te brengen door de directie, het dagelijks bestuur, of de ondernemingsraad. Voor het actief kiesrecht zou men op vergelijkbare wijze te werk kunnen gaan. In een soort semi-corporatistische structuur zou men bijvoorbeeld in vertegenwoordigende lichamen zetels kunnen reserveren voor vertegenwoordigers van organisaties.

Een voorbeeld van dergelijke constructies is de regeling van het kiesrecht in de nieuwe Waterschapswet (Stb., 1991, 379). Bedrijven die zijn ingeschreven bij de, voor het gebied van het waterschap bevoegde, Kamer van Koophandel en die bedrijfsruimte bezitten in het gebied van het waterschap zijn stemgerechtigd bij de (indirecte) verkiezing van leden van het algemeen bestuur (art 11 jo. 22). Ook kent de Waterschapswet de mogelijkheid dat aan sommige stem-gerechtigden meerdere stemmen worden toegekend volgens een bepaalde stemschaal (art. 25). Dit kan bijvoorbeeld gelden voor de vertegenwoordigers van gemeenten.

⁴⁵] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class: and other Essays*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

⁴⁶] De meeste onderdelen van het personen- en familierecht gelden niet voor rechtspersonen. Hetzelfde geldt uiteraard voor de vrijheidsstraffen en delen van het Wetboek van Strafvordering. Aan de andere kant zou men voor een regeling van het Nederlandse- of ingezetenschap van bedrijven kunnen aansluiten bij regelingen die in het handels- en burgerlijk (proces)recht reeds bestaan of voor het strafrecht in de maak zijn.

In Nederland heeft men via de PBO's en andere (neo-)corporatistische structuren, een ruime ervaring met constructies waarbinnen belangenorganisaties politieke rechten en publieke bevoegdheden uitoefenen.

Het meest lastig te realiseren zijn nog de sociale rechten – maar dat geldt in feite ook bij de natuurlijke personen. Sociale grondrechten, zoals een recht op bijstand, onderwijs, arbeid en het algemene recht op ontplooiing, lenen zich naar hun aard niet zo voor toepassing op niet-natuurlijke personen.

3. Is de invoering van burgerschap van organisaties wenselijk?

Invoering van burgerrechten voor organisaties is redelijk uitvoerbaar en vindt op sommige terreinen reeds plaats. Zouden de Nederlandse wetgever en rechter op deze weg moeten voortgaan? Drie belangrijke overwegingen pleiten daartegen. In de eerste plaats zou men vooral tegen de verlening van de klassieke vrijheids- en gelijkheidsrechten (Marshalls *civil rights*) kunnen inbrengen dat de ratio achter de verlening van deze rechten aan gewone burgers in veel opzichten niet opgaat voor organisaties. Heel in het algemeen zou men kunnen zeggen dat deze rechten zijn gericht op de bescherming en de bevordering van de autonomie van individuen tegenover de overheid. Die autonomie komt hen vooral toe op grond van hun menselijkheid. Niet voor niets spreekt men dan ook vaak van 'mensenrechten'. Vanuit een dergelijke, veelal natuurrechtelijk geïnspireerde, legitimatie van fundamentele rechten ligt het niet voor de hand ze ook toe te kennen aan rechtspersonen en andere organisaties. Dat zijn immers geen mensen en zij kunnen derhalve, net als bijvoorbeeld planten en dieren, geen recht doen gelden op individuele autonomie per se⁴⁷. Welke fundamentele menselijke waarden zijn immers in het geding bij een zelfstandige vrijheid van meningsuiting voor bedrijven of een zelfstandig bedrijfsrecht op privacy⁴⁸? Ook voor de meer procedurele rechten, die hun wortels vooral in de rechtsstatelijke traditie hebben, zoals het recht op een eerlijk en tijdig proces, geen straf zonder wet, het recht op rechtsbijstand en dergelijke, geldt dat complexe organisaties niet vanzelfsprekend onder hun werking vallen. Deze meer procedurele grondrechten zijn vooral gericht op een beperking van de machtsongelijkheid tussen overheid en individuele burgers. Ofschoon ze naar hun aard en achtergrond goed toepasbaar zijn op rechtspersonen, is de ratio hierachter minder dwingend dan bij natuurlijke personen. De meeste bedrijven bijvoorbeeld, zijn immers veel machtiger dan individuele burgers en sommige zijn zelfs machtiger dan lokale of nationale overheden.

Het klassieke beeld van de eenzame burger die bescherming behoeft tegen het machtige justitiële apparaat, het beeld dat ten grondslag ligt aan het waarborgkarakter van het strafrecht, gaat in sommige grote milieu- en fraudezaken van de afgelopen jaren niet op. Daarin waren het juist de betrekkelijk eenzame officieren van justitie die het af moesten leggen tegen kapitaalkrachtige bedrijven die, met behulp van teams van specialisten, een optimaal gebruik konden maken van de waarborgen die het proces- en bewijsrecht biedt⁴⁹. Een dergelijke beeld vindt bevestiging in rechtssociologisch en criminologisch onderzoek naar bedrijfsfraude⁵⁰.

⁴⁷] Vanuit een natuurrechtelijk of creationistisch perspectief op vrijheidsrechten zullen planten en dieren zelfs eerder in aanmerking komen voor bescherming dan organisaties.

⁴⁸] De individuele werknemers, bestuurders, eigenaren en aandeelhouders komen, omdat zij mensen zijn, uiteraard deze rechten wel toe. Vaak zal men, in de praktijk, hieruit rechten voor de rechtspersoon kunnen afleiden. Rechtsdogmatisch gezien maakt dat echter een groot verschil.

⁴⁹] C. Brants, 'Slavenburg en de grenzen van het strafrecht'; *Recht en Kritiek*, 1988, 14e jaargang nr. 1, blz. 26-58.

⁵⁰] Chr. D. Stone, *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior*; New York, Harper & Row, 1975; D. Vaughan, *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*; Chicago, University of Chicago Press, 1983; *Corrigible Corporations and Unruly Law*; door B. Fisse, P.A. French (red.), San Antonio, 1985.

Deze laatste observaties brengen ons bij een tweede principiële bezwaar. In hoeverre zou de toekenning van burgerrechten aan organisaties een oplossing zijn voor ons probleem van de asymmetrische republiek? In een samenleving waarin de machtsongelijkheid er vooral één is tussen organisaties aan de ene kant en individuele burgers aan de andere kant, is de gelijkwaardige toekenning van een aantal fundamentele rechten aan de sterkste partij, de organisaties, helemaal niet zo vanzelfsprekend. Het toekennen van een aantal fundamentele rechten aan organisaties zou de maatschappelijke machtsbalans nog verder kunnen verstoren; het zou het ingrijpen van de overheid in het economische verkeer ten behoeve van natuurlijke personen nog moeilijker maken dan het nu reeds is⁵¹; en het zou zelfs, in het kader van het leerstuk van de horizontale werking van grondrechten, de formele positie van natuurlijke personen tegenover rechtspersonen verder kunnen verzwakken. Dit bezwaar speelt nog sterker op het terrein van de politieke rechten. Toekenning van een aantal van dergelijke rechten aan rechtspersonen zal, bij de huidige machtsongelijkheid, de positie en participatie van de 'oude' burgers, de natuurlijke personen, niet ten goede komen. De individuele burger zou volledig overvleugeld worden wanneer complexe organisaties, met hun veelvoud aan kennis en middelen, op voet van formele gelijkheid in de politieke arena zouden participeren. Hier geldt het gevaar van de grote organisatie als moderne Leviathan.

Naast deze algemene rechtstheoretische en politiek filosofische bezwaren zijn er, in de derde plaats, ook belangrijke politiek-praktische bezwaren verbonden aan het burgerschap van een belangrijke categorie particuliere organisaties: de 'bedrijven'. Hoe zit het met de gerichtheid op het algemeen belang bij actoren die winst als belangrijkste oogmerk hebben en die in een situatie van mededinging opereren? Zelfs als men al publieke belangen zou willen behartigen, dan nog zullen veel bedrijven vanwege de 'logic of collective action' zich gedwongen voelen, voorrang te geven aan het behoud van hun concurrentiepositie. Voorts maakt ook de reeds genoemde internationalisering van het bedrijfsleven de verlening van burgerschap op nationaal niveau niet alleen onpraktisch, maar in veel opzichten ook onwenselijk. Waar liggen immers de loyaliteiten van die transnationale ondernemingen en in hoeverre heeft het zinnen op hun nationale of zelfs lokale burgerplichten aan te spreken⁵²?

Vanuit liberale of (neo-)republikeinse visies op burgerschap is er weinig aanleiding voor het rechtstreeks burgerschap van bedrijven en andere particuliere organisaties. Zij kunnen alleen vermomd, als wolven in schaapskleren, in de *polis* verschijnen. In de termen van Van Gunsteren 'bedrijven zijn politieke monsters'⁵³. Zij passen niet in de classificatieschema's van het liberale republikeinse denken. Hun plaats is in de particuliere sfeer, de sfeer van het burgerlijk en handelsrecht; de politieke besluitvorming en de grondrechten zijn voorbehouden aan authentieke politieke wezens, de natuurlijke personen.

⁵¹] Ch.E. Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*; New York, Basic Books, 1977.

⁵²] Beide elementen, een gebrek aan 'civic responsibility' als gevolg van het opereren in een markt en als gevolg van de toenemende internationalisering van het bedrijfsleven, vindt men nadrukkelijk terug in een recent onderzoek naar de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam *Civic Responsibility: over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam*; door G. Engberse, A. Komter, C.J.M. Schuyt e.a., Onderzoeksrapport Rijksuniversiteit Leiden/Rijksuniversiteit Utrecht, 1991.

⁵³] H.R. van Gunsteren, 'Bedrijven als politieke monsters'; in: *Management en Politiek: Samenspel en Tegenspel*; door A. Twijnstra, J.W.A. van Dijk (red.), Leiden, Stenfert Kroese, 1987.

Voor organisaties hoeft op rechtstheoretische en politiek-filosofische gronden geen formele plaats te worden ingeruimd in het staatkundige bestel; uit het maatschappelijk leven en de staatkundige praktijk vallen ze ondertussen niet meer weg te denken. Het zou zeer onverstandig zijn hun bestaan en onmisbaarheid te ontkennen. Het republikeinse ideaal van individuele burgers die in onderling debat, op voet van gelijkheid, over staatszaken besluiten, is immers allang achterhaald. De moderne politieke besluitvorming bestaat bij de gratie van allerlei complexe organisaties: politieke partijen, departementen, media, adviesorganen en belangengroepen. De politieke consequenties van het optreden van particuliere organisaties zijn enorm en ook hun interacties met de publieke sfeer worden steeds gericht en beter doordacht⁵⁴. Hoe zou men zich dan wel rekenschap kunnen geven van hun politieke belang? Bij de beantwoording van deze vraag dient wederom onderscheid te worden gemaakt tussen overheidsorganisaties en particuliere organisaties. De laatste groep komt hier eerst en uitgebreid aan bod. Burgerschap binnen de openbare dienst zal apart worden besproken.

Een tweede reactie op het ontstaan van een asymmetrische republiek zou kunnen bestaan uit het mogelijk maken of vergemakkelijken van de uitoefening van burgerschap door natuurlijke personen binnen particuliere organisaties. Als bedrijven zich met het leven van burgers bemoeien, moeten burgers de gelegenheid hebben zich met het bedrijfsleven te bemoeien. Dit burgerschap binnen bedrijven kan enkele, onderling zeer verschillende, vormen aannemen. De vorm is afhankelijk van het antwoord op de vraag wat je als gemeenschap, als polis, definieert en wie je het burgerschap toekent:

		POLIS	
		staat	organisatie
BURGERSCHAP	ingezetenen	1. democratie	2. burgerbestuur
	werknemers	4. institutioneel burgerschap	3. bedrijfsdemocratie

Het eerste kwadrant, het staatsburgerschap, is voor ons hier niet interessant, de andere zijn dat wel. In het tweede kwadrant, de meest vergaande vorm van burgerschap binnen bedrijven, wordt naast de staat ook de organisatie als polis opgevat. Bij de verschillende vormen van *burgerbestuur* van ondernemingen zijn het de gewone burgers en niet (of niet alleen) de bestuurders van de organisatie die, in een of andere vorm, medezeggenschap hebben in belangrijke organisatiebeslissingen. In het derde kwadrant is de organisatie eveneens als polis opgevat, maar is het burgerschap alleen voorbehouden aan de werknemers van het bedrijf. Marshall⁵⁵ en Van den Heuvel⁵⁶ spreken met een anachronisme van 'industriële burgerschap', een betere term is waarschijnlijk *bedrijfsdemocratie*. Binnen dit kwadrant vallen veel van de voorstellen en regelingen

⁵⁴] Zie voor een aanzet tot theorievorming op dit punt: *Management en Politiek: Samenspel en tegenspel*, op. cit.

⁵⁵] T.H. Marshall, op. cit., blz. 80.

⁵⁶] G.H. van den Heuvel, *Industrieel burgerschap als uitnodiging: Een onderzoek naar de betekenis van medezeggenschap in de praktijk*, Deventer, Kluwer, 1983.

die de leden van een bedrijf meer zeggenschap geven in het beleid van het bedrijf zelf. In het vierde en laatste kwadrant tenslotte, staat het staatsburgerschap van werknemers centraal. Elders heb ik in dat verband gesproken van *institutioneel burgerschap*: de opvatting van bureaucratische verantwoordelijkheid die benadrukt dat functionarissen ook binnen het verband van de eigen organisatie lid van de grote gemeenschap van burgers blijven – reden waarom het legitiem is dat ze ook onder werktijd oog hebben voor het instandhouden van de politieke gemeenschap en voor de bescherming van medeburgers⁵⁷. Elke vorm van burgerschap binnen bedrijven verdient hier aparte aandacht.

5.1 Burgerbestuur van bedrijven

In westerse landen hebben de activiteiten van bedrijven enorme effecten op het maatschappelijk leven. Nieuwe produkten en technologieën, veranderende kapitaalstromen, bedrijfssluitingen en massa-ontslagen hebben vaak meer invloed op de structuur van de samenleving dan de inspanningen van de overheid. Met Bozeman zou men kunnen stellen dat alle bedrijven, in meer of mindere mate, publieke organisaties zijn⁵⁸. Waarom zou men, gegeven dit feit en gegeven het (neo-)republikeinse uitgangspunt dat burgers worden geacht zichzelf te besturen, het domein van burgerschap tot overheidsorganisaties beperken? Als bedrijven een grote invloed op het publieke leven hebben, dienen burgers een grote invloed op bedrijven te hebben. Dat zou in de eerste plaats pleiten voor burgerbestuur van bedrijven: alle burgers dienen, rechtstreeks of via vertegenwoordigers, zeggenschap te hebben in belangrijke bedrijfsbeslissingen. Het bedrijf wordt als een deelpolis gezien waarvan alle burgers ingezetenen zijn.

Toch is dit een problematische vorm van burgerschap binnen bedrijven. De bezwaren zijn vooral praktisch van aard. Hoe zou dit burgerbestuur van ondernemingen gestalte moeten krijgen? De ervaringen in het voormalige Oost-Europa met ‘Volksbetriebe’ waren desastreus, maar ook in het Westen zijn de ervaringen met nationalisaties en staatsbedrijven niet onverdeeld gunstig. Rechtstreekse politieke bemoeienis met het bestuur van bedrijven brengt vaak, door het ontstaan van patronage- en ‘spoils’-systemen, de verkeerde mensen op centrale plaatsen. Hun betrokkenheid bij het voortbestaan is soms geringer en de kans op bedrijfsmatig onverantwoorde beslissingen groter, omdat de ambtelijke status en de rijksschatkist voor een vangnet zorgen.

Wellicht dat vertegenwoordigingsconstructies op dit punt een werkbaar compromis kunnen bieden. Zo zou men ertoe kunnen overgaan bij bedrijven die een bepaalde omvang te boven gaan, één of meer publieke commissarissen of vertegenwoordigers aan te stellen. Deze hebben in de eerste plaats tot taak het algemeen belang in de besluitvorming te behartigen.

Stone⁵⁹ heeft een vrij uitgewerkt voorstel gedaan om *General Public Directors*, een soort regeringscommissarissen, aan te stellen bij bedrijven wier omzet of kapitaal een bepaalde, geïndexeerde grens overschrijdt. Kandidaten voor deze posten worden voorgedragen door de overheid, maar kunnen bij meerderheid van stemmen door de overige commissarissen worden geweigerd. Eenmaal benoemd kunnen zij door de raad van commissarissen onder bepaalde voorwaarden en met gekwalificeerde meerderheden weer worden verwijderd. Deze publieke commissarissen dienen geen ambtenaren te zijn, maar dezelfde (zakelijke) achtergrond te hebben als de gebruikelijke commissarissen bij grote ondernemingen.

⁵⁷] M.A.P. Bovens, op. cit., hoofdstuk 10.

⁵⁸] B. Bozeman, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*; San Francisco, Jossey-Bass, 1987.

⁵⁹] Chr.D. Stone, op. cit., blz. 152-173.

Hen wordt door Stone een aantal functies toegedacht. Zij dienen te fungeren als het 'publieke geweten' van de organisatie en toe te zien op de naleving van wetten, maar ze dienen daarnaast ook een adviserende rol te vervullen bij de totstandkoming of wijziging van regelgeving in de eigen sector. Naast hun gewone rol als bedrijfscommissaris, dienen ze in het bijzonder toe te zien op het functioneren van het interne informatiesysteem en een aanspreekpunt en vertrouwensman te zijn voor interne klokkeluiders. Om deze functies goed te kunnen vervullen dienen de publieke commissarissen over een eigen staf en enkele speciale bevoegdheden te beschikken: zoals een vrije toegang tot alle commissies en tot alle bedrijfsgegevens en documenten; het recht om het ontslag van werknemers of andere disciplinaire straffen wegens contacten met henzelf of hun staf te vernietigen; evenals het recht om bonussen aan te bevelen voor werknemers die voor publieke belangen zijn opgekomen. Ter completering dient er een beroepsgang op de rechter of op een ondernemingskamer te zijn.

De effectiviteit van deze publieke commissariaten is echter niet evident. Dergelijke functionarissen bevinden zich immers in een structureel lastige positie. Publieke commissarissen zullen in de praktijk geconfronteerd worden met verschillende rationaliteiten en met vage of onderling strijdige verantwoordelijkheden. Teveel betrokkenheid bij de organisatie kan leiden tot een identificatie met het ondernemingsbelang; teveel aandacht voor de publieke zaak kan leiden tot vervreemding van de organisatie en tot een geïsoleerde positie. Wanneer zij gedurende lange tijd bij dezelfde onderneming zullen zijn aangesteld, hetgeen voor een betrouwbare informatievoorziening en een goed inzicht in de onderneming nodig is, zullen zij vermoedelijk regelmatig voor loyaliteitsconflicten komen te staan. Alleen sterke karakters zullen een dergelijke gespletenheid lang kunnen verdragen⁶⁰.

5.2 Bedrijfsdemocratie: de organisatie als aparte polis

Bij bedrijfsdemocratie wordt de organisatie niet als een onderdeel van het publieke leven, maar als een aparte polis opgevat en krijgen alleen de eigen werknemers burgerschapsrechten en -plichten. Hierbij gaat het dus uitsluitend om *bedrijfsintern* burgerschap. Voor de invoering van een dergelijke vorm van burgerschap binnen bedrijven valt het nodige te zeggen. Een gewone werknemer in een grote onderneming lijkt in veel opzichten op een ingezetene van een 19e eeuwse autoritaire staat.

De onderneming legt gedurende werktijd en soms ook daarbuiten beslag op een groot deel van zijn activiteiten en beperkt hem in veel van zijn vrijheden. Hij is 'ondergeschikt aan het gezag, hij maakt deel uit van een rechtsgemeenschap waar veel regels gelden die eenzijdig kunnen worden opgelegd van de kant van het gezag en aan de totstandkoming waarvan hij individueel part noch deel heeft gehad'⁶¹. Van participatie in de besluitvorming is meestal geen sprake; de meeste complexe organisaties zijn hiërarchieën of oligarchieën die volstrekt autocratisch worden bestuurd, terwijl de bestuurswisselingen in de regel plaatsvinden op basis van coöptatie. De vraag dringt zich op waarom de argumenten die uiteindelijk hebben geleid tot de democratisering van de meeste westerse staten in de 19e en 20e eeuw, niet evenzeer geldig zijn voor de moderne grote ondernemingen. Waarom zouden werknemers, die thans in publieke zaken als mondige en oordeelsbekwame burgers worden behandeld, geen medezeggenschap kunnen krijgen in zaken die hun dagelijks werk betreffen?

De voorstanders van deze vorm van burgerschap nemen deze feitelijke parallel tussen staat en onderneming serieus en pleiten voor een democratisering van bedrijven. Die bedrijfsdemocratisering kan verschillende vormen aannemen.

⁶⁰] J.R. Glasz, 'De overheidscommissie heeft het moeilijk'; *NIB*, 31 oktober 1991, 66e jaargang nr. 38, blz. 1541-1545.

⁶¹] P.F. van der Heijden, 'Grondrechten in de onderneming'; oratie Groningen, Deventer, Kluwer, 1988.

Van den Heuvel maakt onderscheid tussen verschillende modellen⁶². In het *inspraakmodel* kunnen werknemers hun stem laten horen als ze daar de behoefte toe voelen, maar zijn er geen verplichte consultaties en medebeslissingsrechten. In het *overlegmodel* zijn er aparte fora en procedures gecreëerd voor de (verplichte) consultatie van werknemers. Het *zeggenschapsmodel* gaat het verst, dit omvat zowel verplichte consultaties als formele medebeslissingsrechten. Omdat (neo-)republikeins burgerschap nadrukkelijk uitgaat van het beslissingsrecht van burgers, zal hier de aandacht uitgaan naar het zeggenschapsmodel.

Eén van de moderne exponenten van deze stroming is de politiek theoreticus Dahl⁶³. Hij bespreekt twee argumenten voor de democratisering van bedrijven die men telkens in de discussies tegenkomt⁶⁴. In de eerste plaats het argument van de reproductie van burgerschap: bedrijfsintern burgerschap zou de kwaliteit van het staatsburgerschap ten goede komen. Het zou de politieke vaardigheden en gemeenschapszin van burgers vergroten, de participatie in het landsbestuur verbeteren, de maatschappelijke polarisatie verminderen en de inkomensgelijkheid bevorderen. Dahl geeft zelf al toe dat er weinig aanwijzingen zijn dat deze positieve externe effecten daadwerkelijk optreden⁶⁵. Andere studies zijn op dit punt eveneens negatief⁶⁶. De ervaringen in een aantal bedrijven met een grote mate van werknemerszelfbestuur laten weinig zien van leereffecten of van een vergroting van de burgerzin. Wel verwacht Dahl dat medezeggenschap de tegenstellingen binnen ondernemingen tussen werkgevers en werknemers zal doen verminderen, omdat beide partijen belang hebben bij een verstandig ondernemingsbeleid. Ook verwacht hij dat binnen ondernemingen het verantwoordelijkheidsgevoel jegens derden zal toenemen, omdat werknemers over het algemeen eerder met de externe effecten van ondernemingsbeslissingen worden geconfronteerd dan managers. Voorts ligt het voor de hand dat in gedemocratiseerde ondernemingen de inkomensverschillen kleiner zullen worden, iets wat uiteindelijk ook een positief effect zal hebben op de politieke en sociale stabiliteit van de maatschappij als geheel. Dit zijn echter niet meer dan verwachtingen, empirisch materiaal ter ondersteuning geeft Dahl niet.

Naast deze wat zwakke instrumentele rechtvaardiging, komt Dahl met een intrinsiek argument: 'If democracy is justified in governing the state, then it must *also* be justified in governing economic enterprises; and to say that it is *not* justified in governing economic enterprises is to imply that it is not justified in governing the state'⁶⁷. Er is volgens Dahl geen principiële verschil tussen grote ondernemingen en (lagere) overheden. De beslissingen van ondernemingen zijn de facto vaak even bindend voor werknemers als de besluiten van de overheid voor burgers, terwijl daarnaast voor de meeste werknemers de exit-opties niet significant groter zijn dan voor de ingezetenen van een willekeurige gemeente of provincie. 'Like a state, then, a firm can also be viewed as a political system in which relations of power exist between governments and the governed'⁶⁸.

⁶²] G.H. van den Heuvel, op. cit., blz. 80-83.

⁶³] R.A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*; Berkeley, University of California Press, 1985.

⁶⁴] Zie in dit verband de argumenten die W.A. Bongers, *Problemen der democratie: Een sociologische en psychologische studie*; tweede, populaire uitgave, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1936 (blz. 125-134), in navolging van Sydney en Beatrice Webb, reeds besproken.

⁶⁵] R.A. Dahl, op. cit., blz. 94-110.

⁶⁶] M. Mellon, J. Hannah, J. Serling, *Worker Cooperatives in Theory and Practice*; Milton Keynes, Open University Press, 1988, blz. 146.

⁶⁷] R.A. Dahl, op. cit., blz. 115.

⁶⁸] *Ibid.*, blz. 115.

Maar, zo zou men in navolging van Bonger kunnen tegenwerpen, hebben de ervaringen in de 19e eeuw met allerlei produktieve associaties niet laten zien dat democratisering tot de ondergang van het bedrijf leidt⁶⁹? Werknemers hebben immers niet de opleiding en de vaardigheden om een bedrijf te leiden of bestuurders te selecteren, dat moet men overlaten aan professionele managers, aan commissarissen en aandeelhouders. Medezeggenschap tast bovendien de slagvaardigheid aan, omdat pijnlijke beslissingen geen meerderheid krijgen of worden uitgesteld. In het bedrijfsleven is een meritocratie en niet een democratie de beste bestuursvorm. Volgens Dahl doet een dergelijk bezwaar echter niets af aan de principiële parallel tussen overheid en onderneming. Het is immers hetzelfde argument dat, vanaf Plato tot en met Pareto, steeds weer tegen de democratisering van het staatsbestuur is ingebracht. Indien men dit elitistische argument in de publieke sfeer niet meer accepteert, waarom zou men het dan voor particuliere organisaties in beginsel wel accepteren?

Ook als praktisch bezwaar is het volgens Dahl minder sterk dan het lijkt. Onderzoek naar hedendaagse ervaringen suggereert dat, anders dan onder de moeilijke omstandigheden van de 19e eeuw, 'participation by workers in decision-making rarely leads to a decline of productivity; far more often it either has no effect or results in an increase in productivity'⁷⁰. Medezeggenschap hoeft immers niet automatisch de volledige zeggenschap van iedere werknemer in het dagelijks bestuur van de onderneming met zich mee te brengen. Oligarchisering en een zekere mate van meritocratie zijn onvermijdelijk in elke moderne democratie en in elke grote organisatie. Bedrijfsdemocratie zal in grotere bedrijven, net als in grotere publieke verbanden, vaak alleen werkbaar zijn door middel van vertegenwoordiging, delegatie en andere hulpconstructies. De rol van de gewone werknemer-burger zal in praktijk daarom eerder vergelijkbaar zijn met die van aandeelhouder dan met die van manager. Er is geen reden om aan te nemen dat de gemiddelde werknemer, die bij een faillissement van het bedrijf niet alleen zijn belegging, maar al zijn middelen van bestaan kwijt raakt, die rol niet minstens even zorgvuldig zal vervullen als thans de gemiddelde aandeelhouder⁷¹.

Wie op het punt van de praktische haalbaarheid gelijk heeft, Bonger of Dahl, valt op basis van de beschikbare onderzoeken naar vormen van bedrijfsintern burgerschap niet definitief te bepalen, maar Bonger lijkt toch aan de winnende hand. De meeste recente empirische literatuur op dit terrein is van de hand van onderzoekers die op zijn minst sympathiek staan tegenover producenten coöperaties, arbeiderszelfbestuur en andere vormen van bedrijfsdemocratie⁷². Desalniettemin moeten zij allen toegeven dat het aantal succesvolle coöperaties door de jaren heen betrekkelijk gering blijft. Kenmerkend is de conclusie, ook bij Dahl te vinden, dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat ze *niet* zouden kunnen werken, dat er een grote behoefte is aan niet-kapitalistische vormen van productie en dat in de komende jaren het vast beter zal gaan. Veel verder dan 'wishful thinking' komt men echter niet als het gaat om de vraag of coöperaties de concurrentie met traditionele bedrijven aankunnen. De enige, thans nog succesvolle, grootschalige coöperatie is de Mondragon-groep in het Baskenland – en dit voorbeeld vindt men dan ook stevast in alle literatuur terug. Vervelend genoeg hebben de Mondragon bedrijven in de loop der jaren dermate indirecte

⁶⁹] W.A. Bonger, op. cit., blz. 125-127.

⁷⁰] R.A. Dahl, op. cit., blz. 133.

⁷¹] *Ibid.*, blz. 116-133.

⁷²] M. Poole, *Towards a New Industrial Democracy: Workers' Participation in Industry*; Londen, Routledge & Kegan Paul, 1986; M. Mellon, J. Hannah, J. Sterling, op. cit.; *International Handbook of Participation in Organizations. Volume I: Organizational Democracy Taking Stock*, op. cit., R. Oakeshott, *The Case for Workers' Co-ops*; tweede editie, Basingstoke, 1990.

vormen van democratie en dermate orthodoxe managementstructuren ontwikkeld dat het nog maar de vraag is of zij nog tot de echte coöperaties kunnen worden gerekend ⁷³.

Hier is echter niet alleen van belang of vergaande vormen van bedrijfsintern burgerschap kunnen werken, maar ook of zij zouden moeten werken. Vanuit het perspectief van republikeins burgerschap, valt in ieder geval één belangrijk bezwaar te maken tegen een grootschalige invoering van vergaande vormen van de economische democratie van Dahl ⁷⁴. Wanneer men afzonderlijke organisaties als kleine *poleis* gaat behandelen, legitimeert men het ontstaan van staten in de staat. Werknemers krijgen een dubbel burgerschap en daarmee ook dubbele loyaliteiten. De kans bestaat dat dit tot een verdere verkokering van de samenleving zal leiden. Wanneer iedereen, door zijn werk, lid is van een aparte politieke gemeenschap, wie heeft er dan nog tijd en aandacht voor het algemeen, maatschappelijk belang? Bedrijfsdemocratie legitimeert het redeneren vanuit deelbelangen en kan daarmee op den duur niet tot een versterking, maar tot een versplintering van de politieke gemeenschap leiden ⁷⁵. Wat prijst is een beeld van de samenleving als: 'a series of tight little islands, each evolving towards political self-sufficiency, each striving to absorb the individual members, each without any natural affiliations with a more comprehensive unity' ⁷⁶.

5.3 Institutioneel burgerschap: de werknemer als staatsburger

Institutioneel burgerschap, daarentegen, geeft veel minder aanleiding tot een verkokering van de gemeenschap van burgers. Daarbij gaat het immers om het gewone, *bedrijfsexterne* staatsburgerschap wiens werking wordt uitgebreid tot de sfeer van organisaties. De externe werking van burgerschapsrechten en plichten staat voorop. Ratio achter deze vorm van bedrijfsextern burgerschap is de bevordering van de deelname van werknemers aan het publieke debat en de bescherming van de belangen van (mede)burgers of van de politieke gemeenschap als geheel.

In het licht van de grote invloed die bedrijfsactiviteiten kunnen hebben op de samenleving en op het welzijn van grote groepen burgers, valt er veel te zeggen voor een uitbreiding van de werkingssfeer van individuele (staats)burgerschapsrechten en -plichten naar andere instituties dan de overheid. Waarom zouden individuen hun staatsburgerschap af moeten leggen wanneer ze als werknemer de bedrijfsdeur binnengaan? Waarom zou men zich alleen buiten werktijd mogen bekommeren om het behoud van de gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers?

Dit institutionele burgerschap kan verschillende vormen aannemen. In de eerste plaats kan het eenvoudigweg bestaan uit een uitbreiding van de werkingssfeer van een aantal grondrechten. Daar waar de grondrechten oorspronkelijk bedoeld waren om bescherming te bieden in de verticale

^{73]} Vgl. M. Mellon, J. Hannah, J. Sterling, op. cit., blz. 174.

^{74]} Men vindt het nu volgende bezwaar reeds in rudimentaire vorm bij W.A. Bongers, op. cit., blz. 127, en zeer expliciet bij S. Wolin, op. cit., blz. 429-434.

^{75]} Een tweede bezwaar met een meer principieel karakter acht ik minder overtuigend vanwege zijn essentialistische karakter. S. Wolin, op. cit., en C. Stivers, ('Organizational Citizenship-A Problematic Metaphor'; *Administration and Society*, augustus 1989, 21e jaargang nr. 2, blz. 228-233) brengen eveneens in tegen bedrijfsdemocratie dat een dergelijke politisering van het dagelijks leven leidt tot een verlies aan betekenis van begrip politiek. Als alles politiek is, is de politiek niets. Dit is in het algemeen een zwaarwegend argument tegen politiseringsneigingen. Niet duidelijk is echter waarom de grenzen hier reeds zijn bereikt. Bij bedrijfsdemocratie blijft het persoonlijke leven immers onaangetaast, terwijl bovendien is gewezen op de belangrijke maatschappelijke rol die organisaties zijn gaan vervullen.

^{76]} S. Wolin, op. cit., blz. 431.

machtsrelatie tussen overheid en burgers, dienen ze nu ook horizontaal te werken in de verhouding tussen private rechtspersonen en werknemers. Naast de stakingsvrijheid, die ze vanouds al hadden, zouden werknemers tegenover hun werkgever aanspraak moeten kunnen maken op bescherming van andere klassieke rechten: de vrijheid van godsdienst, de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en vergadering, bescherming van het brief- en telefoongeheim en het recht op privacy.

Bedrijven permitteren zich thans tal van inbreuken op de vrijheden van individuele werknemers die in de meeste gevallen ontoelaatbaar zouden worden geacht wanneer de overheid ze bij burgers zou plegen. Denk aan de verplichting, op straffe van ontslag, te werken op religieuze feestdagen, het opleggen van spreekverboden, het verbod op het lidmaatschap van vakverenigingen of andere legitieme organisaties, het opleggen van straffen zonder dat de werknemer de gelegenheid wordt geboden zijn versie te geven, of aan het ongevraagd openen van brieven, het afluisteren van telefoongesprekken of het bespieden van werknemers met videocamera's ⁷⁷.

Een dergelijke uitbreiding van de werkingssfeer van een aantal grondrechten lijkt mij een legitiem en logisch supplement op de grondrechtencatalogus van de moderne rechtsstaat. De feitelijke machtsongelijkheid tussen individuele werknemers en complexe organisaties, en de zwakke positie van de meeste werknemers op de arbeidsmarkt minimaliseert in de praktijk hun contractsvrijheid ⁷⁸. De meeste werknemers kunnen het zich niet permitteren hun baan op te zeggen om zo weer de volledige beschikking over hun grondrechten te krijgen. De facto verschilt hun positie niet eens zoveel van die van een burger in een autoritaire staat. Gezien de ratio achter de klassieke grondrechten valt een horizontale werking tegenover complexe organisaties daarom zeer goed te verdedigen.

In de tweede plaats zou dit institutioneel burgerschap kunnen bestaan uit het verruimen van de mogelijkheden voor werknemers om ook tijdens werktijd bepaalde politieke activiteiten te ontplooien. Men kan denken aan het ophangen van affiches, het dragen van buttons, het bezoeken van politieke bijeenkomsten of het organiseren van sommige vormen van politieke stakingen. Vanuit de notie van (neo-)republikeins burgerschap zou het bovendien zeer wenselijk zijn dat er, net als in de publieke sector, bijzondere verlofregelingen komen die het werknemers mogelijk maken hun baan te behouden wanneer zij voor enige tijd een politieke functie bekleden. Dit zou een middel kunnen zijn om de huidige ondervertegenwoordiging van de particuliere sector in politieke organen terug te dringen. Institutioneel burgerschap kan zo ook een bijdrage leveren aan de reproductie van burgers in de republiek.

Institutioneel burgerschap houdt echter meer in dan de uitbreiding van een aantal rechten. Het biedt tevens een basis voor externe verantwoordelijkheden. Erkenning van het (staats)burgerschap van werknemers impliceert eveneens dat individuele werknemers een rol mogen, en soms zelf moeten, spelen bij de instandhouding van de gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers. Dat betekent enerzijds dat werknemers, als burgers, door hun medeburgers kunnen worden aangesproken om zich te verantwoorden voor hun bijdrage aan de activiteiten van hun bedrijf. De erkenning van het burgerschap van werknemers brengt mee dat zij zich, net als ambtenaren, politieagenten en soldaten in de publieke sfeer, niet meer zo makkelijk kunnen verschuilen achter de orders van hun chefs. Anderzijds impliceert dit ook, als complement van die externe verantwoording, een legitimatie van bepaalde

⁷⁷] Zie voor deze en andere voorbeelden: D.W. Ewing, *Freedom Inside the Organization: Bringing Civil Liberties to the Workplace*; New York, Dutton, 1977; P.F. van der Heijden, op. cit.

⁷⁸] P.F. van der Heijden, op. cit., blz. 22.

vormen van 'burgerlijke ongehoorzaamheid' binnen werktijd⁷⁹. Indien men wil dat werknemers zich als verantwoordelijke burgers gedragen, moet men hen daartoe ook de ruimte bieden. Institutioneel burgerschap biedt zo een basis voor principiële vormen van werkweigering en voor de bescherming van klokkeluiders. De weigering bepaalde opdrachten uit te voeren of het opzettelijk naar buiten brengen van belastende informatie kan gerechtvaardigd zijn, wanneer hiermee zwaarwegende publieke belangen gediend zijn⁸⁰: denk aan het dumpen van chemisch afval, het op de markt brengen van apert onveilige producten, georganiseerde fraude of aan (andere) gevallen van wetsovertreding⁸¹. Het toelaten van klokkeluiden en werkweigering kan zo een middel zijn om het probleem van de vele handen te reduceren. Tevens kan het een instrument zijn om de informatievoorziening aan bestuurders omtrent het functioneren van complexe organisaties te verbeteren – zo zou het ook het door Van Gunsteren signaleerde probleem van de ongekende samenleving kunnen matigen.

Bij de Nederlandse rechter daarentegen heeft deze notie van institutioneel burgerschap nog weinig weerklank gevonden getuige bijvoorbeeld de zaak Meijer/De Schelde⁸². Scheepsbouwonderneming De Schelde, een vroeger onderdeel van RSV, werd gesubsidieerd door de provincie Zeeland en het ministerie van EZ. Meijer, die al meer dan dertig jaar bij het bedrijf werkte als calculator van grote projecten en ook lid van de ondernemingsraad was, verzocht in februari 1987 de minister een regeringswaarnemer aan te stellen bij het bedrijf. Deze mogelijkheid was expliciet in de subsidieovereenkomst opgenomen. Als belangrijkste reden voerde hij aan dat hij, op grond van zijn ervaring en informatie, ervan overtuigd was dat het met de continuïteit en rentabiliteit van het bedrijf niet goed was gesteld. Hij stuurde een kopie van zijn brief aan Provinciale Staten van Zeeland, aan de pers en aan de directie van De Schelde. De directie reageerde meteen en ontsloeg Meijer op staande voet wegens schending van zijn geheimhoudingsplicht. Meijer vocht dit ontslag in verschillende instanties aan, doch geen van de rechters bleek bereid de schade van deze vermeende schending van de geheimhoudingsplicht – Meijer had nadrukkelijk geen feitelijke documenten meegestuurd – af te wegen tegen het publieke belang (juiste besteding van overheidsmiddelen, behoud van werkgelegenheid) dat hij met zijn open brief pogde te dienen. Integendeel, het belang van de onderneming bij het behoud van een goede naam werd in alle instanties voorop gesteld.

De zaak van Meijer tegen De Schelde is illustratief voor het lot van werknemers die zich op principiële gronden onttrekken aan de door hun organisatie opgelegde discipline. Individuele werknemers die hun staatsburgerschap laten prevaleren worden geconfronteerd met een ernstig loyaliteitsconflict. Tegenover een enigszins abstracte loyaliteit aan de democratische rechtsstaat en zijn wetten of aan veelal anonieme medeburgers staat vaak een concrete, direct opeisbare loyaliteit aan de eigen chef en collega's. De vele informele machtsmiddelen waarover complexe organisaties beschikken, variërend van een monopoliepositie op de arbeidsmarkt, tot 'peer pressure' en andere vormen van sociale dwang, maken het in praktijk zeer moeilijk om werknemers, die

⁷⁹] Let wel, met burgerlijke ongehoorzaamheid wordt hier, in afwijking van de gangbare omschrijving die uitgaat van ongehoorzaamheid aan de wet, ongehoorzaamheid aan de opdrachten van de werkgever bedoeld. Het gaat hierbij om civielrechtelijke en niet om strafrechtelijke kwesties.

⁸⁰] Voor een uitwerking van de vraag wat die zwaarwegende publieke belangen zouden kunnen zijn en onder welke voorwaarden *ambtenaren* hierop een beroep zouden kunnen doen, zie M.A.P. Bovens, op. cit., hoofdstuk 10 t/m 12.

⁸¹] Het Wetboek van strafvordering kent op het punt van strafbare feiten voor iedere burger een aangiftebevoegdheid (art. 161) en in sommige ernstige gevallen een aangifteplicht (art. 160).

⁸²] HR 20 april 1990, NJ 1990, 702, M.nt. Stein. Zie hiervoor ook Van der Heijden, op. cit., blz. 5-6 en G.J.J. Heerma van Voss, 'Vrijheid van meningsuiting versus geheimhoudingsplicht van werknemers'; *NJCM-Bulletin*, april/mei 1991, 16e jaargang nr. 3, blz. 198-207.

voor hun burgerrol kiezen, binnen de organisatie (en vaak zelfs ook na vertrek) een reële bescherming te bieden ⁸³. Op dit punt doet zich de asymmetrie tussen individu en organisatie bij uitstek gelden. Deze machtsongelijkheid, gevoegd bij de conventionele risico's die nu eenmaal aan een verruiming van de mogelijkheden tot burgerlijke ongehoorzaamheid zijn verbonden, maakt dat deze meest vergaande vorm van institutioneel burgerschap niet erg geschikt is als standaardprocedure voor de dagelijkse organisatiepraktijk, maar veeleer als laatste redmiddel in betrekkelijk extreme gevallen van ongewenst gedrag van organisaties.

⁸³] Vgl. M.P. Glazer, P.M. Glazer, *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government & Industry*; New York, Basic Books, 1989.

Burgerschap binnen overheidsorganisaties: de ambtenaar als burger

6

Ambtenaren en overheidsorganisaties zijn tot nu toe grotendeels buiten beeld gebleven. Dat is niet omdat de dominantie van complexe organisaties zich niet in de publieke sfeer zou manifesteren. Het tegendeel is het geval, zo leert een blik op de gegevens en grafieken uit paragraaf 2 en 3. De beperking tot particuliere organisaties is uitsluitend door analytische en redactionele redenen ingegeven. In hoeverre zijn de vormen van burgerschap binnen organisaties die hier zijn onderscheiden nu ook toepasbaar binnen overheidsorganisaties?

Burgerbestuur, het tweede kwadrant dat hierboven werd onderscheiden, is bij overheidsorganisaties minder duidelijk gescheiden van het eerste kwadrant, de 'gewone' democratie. Burgerbestuur van overheidsorganisaties is een van de vele variaties op het thema van de politieke participatie. In een representatieve democratie vindt de sturing en controle van overheidsorganisaties door burgers bijna altijd indirect, via de tussenkomst van vertegenwoordigende lichamen en politieke ambtsdragers of via de rechterlijke macht, plaats. Hieraan gekoppeld is veelal een strikte scheiding tussen 'politiek' en 'bestuur', en tussen beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering. Inmiddels is het onder politicologen en bestuurskundigen vrij algemeen aanvaard dat dat laatste onderscheid in de praktijk niet goed is te handhaven. De vormgeving en uitvoering van veel overheidsbeleid is vaak een inherent politieke activiteit die ambtenaren een grote discretionaire ruimte laat. Een politieke participatie die alleen en dan ook nog indirect betrekking heeft op de input-fase van dit beleidsproces, schiet vanuit burgerschapsperspectief tekort. Waarom zou men niet tevens ruimte maken voor politieke participatie in de latere fasen van het beleidsproces? Vanuit neo-republikeins perspectief zou men bijvoorbeeld kunnen denken aan een actieve participatie van burgers bij de invulling van de discretionaire ruimte waarover uitvoeringsorganen veelal beschikken. Vooral in de Verenigde Staten kan men dergelijke pleidooien de laatste jaren veel tegenkomen^{84 85}.

Waaruit zou dit burgerbestuur in de uitvoeringsfase kunnen bestaan? Stivers geeft als belangrijkste voorbeeld de Amerikaanse eerstelijns gezondheidszorg. Deze vindt in de verloederde stadswijken plaats op een soort consultatiebureau (Community Health Center)⁸⁶. De wet schrijft voor dat het bestuur van deze bureaus in meerderheid uit burgers bestaat. Het bestuur heeft een eigen budget en bevoegdheden en is voor zijn optreden verantwoording schuldig aan de ambtenaren van het Amerikaanse ministerie van Welzijn en Volksgezondheid. In Nederland zou men in dat verband kunnen denken aan de rol van cliëntenraden in zorginstellingen, en aan de steeds groter wordende betrokkenheid van patiën-

⁸⁴] 'Citizenship and Public Administration', Proceedings of the National Conference on Citizenship and Public Administration, April 14-16; door H.G. Frederickson, R.C. Chandler (red.); *Public Administration Review*, maart 1984, 44e jaargang, Themanummer; 'The public administration and the governance process: Refocussing the American dialogue'; door G.L. Wamsley, C.T. Goodsell, J.A. Rohr, e.a.; in: *A Centennial History of the American Administrative State*; door R.C. Chandler (red.), Londen, Free Press, 1987, blz. 291-320; C. Stivers, 'The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State'; *Administration and Society*, mei 1990, 22e jaargang nr. 1, blz. 86-105.

⁸⁵] Dit kan vermoedelijk verklaard worden uit de lange burgerschaps- en 'grass roots' traditie aan de ene kant, en uit het grote verlies aan status en legitimiteit dat overheidsorganisaties en ambtenaren hebben geleden in de afgelopen twintig jaar, en in het bijzonder ten tijde van de Reagan-periode, aan de andere kant.

⁸⁶] C. Stivers, op. cit., blz. 99-103.

tenverenigingen bij de vormgeving van het beleid in de gezondheidszorg. Een ander voorbeeld van burgerbestuur is het voorstel om burgers actief te laten participeren in bezwaarschriften- en welstandscommissies⁸⁷.

Eén van de belangrijkste problemen die hierbij spelen, is de kwestie van de bestuurlijke competentie van individuele burgers. Actieve participatie in de uitvoering en vormgeving van beleid vraagt de nodige bedrevenheid in het omgaan met complexe organisaties en complexe materie. Participatie verwordt maar al te snel tot coöptatie, wanneer professionele, full-time functionarissen weinig tegenspel krijgen van goedwillende, maar ondeskundige en onervaren burgers^{88 89}. Opnieuw doet zich hier de asymmetrie in machtsbronnen gelden. De meest voor de hand liggende – en in Nederland veel gekozen – oplossing hiervoor ligt in een professionalisering van belangengroepen en in het creëren van vaste overlegstructuren. Dat betekent in veel gevallen echter ook dat het neo-republikanisme plaats maakt voor neo-corporatisme.

Democratisering van de interne organisatie, het derde kwadrant, is zeer goed denkbaar in de publieke sector. Op dit punt valt de parallel met particuliere organisaties en met de argumentatie van Dahl vrij eenvoudig te trekken⁹⁰. Overheidsorganisaties lenen zich goed voor interne democratisering. In Nederland kan men bijvoorbeeld denken aan de dienstencommissies die binnen veel overheidsorganisaties actief zijn. Zij beperken zich veelal tot inspraak en overleg over beheerszaken. Een voor velen omineus voorbeeld van interne democratisering in de (semi-)publieke sfeer die zich ook uitstrekt tot medezeggenschap en algemene beleidszaken, is natuurlijk het model dat de Wet Universitaire Bestuursstructuur (WUB) de universiteiten oplegt. Het is hier niet de plaats om in te gaan op de merites van de democratisering van een betrekkelijk autonome en perifere organisatie als een rijksuniversiteit. Van belang is wel de constatering, dat een democratisering die verder gaat dan inspraak en overleg over beheerszaken bij veel, tot de 'binnenring' van het overheidsbedrijf behorende, organisaties problematisch is vanuit een burgerschapsperspectief. Net als bij de constructie van het burgerschap van overheidsorganisaties, die eerder aan de orde kwam, dringt hier de vergelijking met de bezems van de tovenaarsleerlingen zich op. Departementen, rijksdiensten en uitvoeringsorganen zijn in het leven geroepen om, in samenspraak met en gecontroleerd door democratische lichamen, het overheidsbeleid voor te bereiden en uit te voeren. Bedrijfsdemocratie zou met de staatsdemocratie op de loop kunnen gaan, wanneer de overheidsinstrumenten zelf mee zouden beslissen over de vraag of en waar ze zouden kunnen worden ingezet. Het mag misschien zo zijn dat menig moderne politieke bestuurder iets van een tovenaarsleerling in zich heeft, vanuit het perspectief van burgerschap dient het primaat van de politiek hier uitgangspunt te blijven. Parallel aan de argumenten van Dahl, zijn de bezwaren van Wolin evenzeer van toepassing.

Het vierde kwadrant, het *institutioneel burgerschap*, waarbij er naar wordt gestreefd de mogelijkheden te vergroten voor functionarissen om vanuit hun organisatie deel te nemen aan het publieke leven, laat zich nog het meest

⁸⁷] B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*; Berkeley, University of California Press, 1984, blz. 290-293.

⁸⁸] Vgl. P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*; Berkeley, University of California Press, 1949.

⁸⁹] Stivers, op. cit., blz. 92-94, noemt dit bezwaar zelf ook, maar geeft weinig meer dan 'wishful thinking' als tegenargument.

⁹⁰] Een recente voorstander van interne democratisering van overheidsorganisaties is R.T. Golembiewski, 'Toward a Positive and Practical Public Management: Organizational Research Supporting a Fourth Critical Citizenship'; *Administration & Society*, augustus 1989, 21e jaargang nr. 2, blz. 200-227. Veel van de argumenten van Dahl kan men bij hem – zij het beduidend minder helder – terugvinden. Zie voor een heldere conceptuele kritiek op Golembiewski: C. Stivers, 'The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State'; *Administration and Society*, 21e jaargang, blz. 228-233.

eenvoudig overzetten op publieke organisaties⁹¹. De notie van institutioneel burgerschap is zelfs sterker in de publieke sfeer omdat ambtenaren expliciet zijn aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn en daardoor reeds een vanzelfsprekende oriëntatie op publieke belangen hebben. Zowel het ambt van burger als het ambtenaarschap zijn bovendien gericht op de uitoefening van overheidsgezag. Daar komt nog bij dat ambtenaren, anders dan gewone burgers, veelal een vrij grote competentie hebben ontwikkeld in de omgang met complexe organisaties. Als functionarissen weten zij de weg in het bureaucratisch labrynt, als professionals kunnen zij het jargon verstaan en als uitvoerders zijn zij, eerder dan wie ook, op de hoogte van de ongewenste effecten van beleid.

Elk van de drie vormen van institutioneel burgerschap die in paragraaf 5.3 werden onderscheiden kan men reeds, in meer of minder uitgewerkte vorm, in de Nederlandse publieke sfeer terugvinden. Een uitbreiding van de werkingsfeer van een aantal grondrechten voor ambtenaren heeft in 1988 gestalte gekregen in de vorm van een wijziging van de Ambtenarenwet. Een nieuw artikel 125a heeft de mogelijkheden voor ambtenaren om gebruik te maken van hun vrijheid van meningsuiting aanzienlijk verruimd. Ook de mogelijkheden voor ambtenaren om politieke activiteiten te ontplooiën zijn in de afgelopen decennia sterk toegenomen. In vergelijking met het bedrijfsleven kent de overheid een zeer soepele regeling voor onbetaald verlof wanneer een ambtenaar een politieke functie vervult. Tenslotte is ook de derde, meest vergaande vorm van institutioneel burgerschap, het nemen van actieve verantwoordelijkheid door het openlijk weigeren van dubieuze opdrachten of het naar buiten brengen van belastende informatie, bij uitstek toepasbaar binnen overheidsorganisaties. Anders dan bij bedrijven zal er immers, althans op papier, geen spanning bestaan tussen het doel van de organisatie en de zwaarwegende belangen waar de functionaris een beroep op doet. Regelgeving en jurisprudentie bieden ambtelijke klokkeluiders en werkweigeraars dan ook meer mogelijkheden dan particuliere werknemers zoals Meijer⁹².

⁹¹] Vgl. M.A.P. Bovens, op. cit., blz. 183-229; J.P. Burke, *Bureaucratic Responsibility*; Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

⁹²] Zie verder M.A.P. Bovens, op. cit., blz. 231-297.

De moderne samenleving leent zich lastig voor de klassieke republikeinse praktijken. De politieke besluitvorming is al lang niet meer voorbehouden aan een overzichtelijke groep van vrije en op voet van gelijkheid verkerende burgers die op het marktplein, in de volksvergadering of in het parlamentsgebouw, met elkaar debatteren. Verstrekkende maatschappelijke beslissingen worden tegenwoordig genomen door, of in onderhandeling met, grote ondernemingen, sectorale 'koepels' en transnationale bureaucratieën. Het politieke bedrijf heeft zich voor een groot deel verplaatst naar hoofdkantoren en directiekamers, naar wandelgangen, topontmoetingen en internationale conferenties.

Hier stond de vraag centraal hoe men vanuit (neo-)republikeins perspectief zou kunnen aan kijken tegen een republiek die door rechtspersonen wordt beheerst. In deze deelstudie zijn enkele mogelijke antwoorden op deze vraag de revue gepasseerd. Bij wijze van afsluiting zullen er uit deze beschouwingen enkele punten naar voren worden gehaald:

- De individuele burger is niet geheel door complexe organisaties 'overruled'. Een aantal grote complexe organisaties is juist behulpzaam bij het redresseren van de asymmetrische machtsverdeling tussen individuen en organisaties. Vakbonden, consumentenorganisaties en andere geïnstitutionaliseerde belangengroepen treden op als zaakwaarnemer of als tegenwicht.
- Vanuit een neo-republikeins perspectief dient de verlening van burgerrechten aan (particuliere) organisaties, ofschoon praktisch uitvoerbaar, sterk te worden afgeraden. De maatschappelijke positie van complexe organisaties is fundamenteel anders dan die van individuele burgers. De overwegingen die ten grondslag lagen aan de geleidelijke invoering van een stelsel van burgerlijke, politieke en sociale rechten voor natuurlijke personen zijn niet analoog toepasbaar op rechtspersonen. Bovendien zou de verlening van formele rechten aan organisaties de machtsongelijkheid tussen beide groepen actoren eerder vergroten dan verkleinen.
- Burgerbestuur, zowel van ondernemingen als binnen overheidsorganisaties, past beter binnen republikeinse schema's. De bezwaren hiertegen zijn vooral praktisch van aard. Een belangrijk probleem is de bedrijfsmatige en bureaucratische competentie die van de burgerbestuurder wordt gevraagd.
- Democratisering van de interne organisatie is in een aantal opzichten verdedigbaar. De gelijkstelling van organisatie en *polis* kan echter licht doen vergeten dat een oriëntatie op de publieke zaak de kern van het republikanisme vormt. Een eenzijdige ontwikkeling van een intern gericht burgerschap kan de republiek uiteen doen vallen in tal van tweedimensionale deelrepublieken.
- Institutionele, extern gerichte vormen van burgerschap binnen organisaties passen nog het best binnen het neo-republikeinse gedachtegoed. Hierbij kan men denken aan een uitbreiding van de horizontale werking van de grondrechten, een vergroting van de mogelijkheden om politieke activiteiten te verrichten en een vergaande bescherming van werknemers en ambtenaren die met een beroep op algemene belangen werk weigeren of de klok luiden. Bij deze optie geven publieke belangen, in het bijzonder het behoud en de reproductie van de gemeenschap van vrije en zelfstandige burgers, de doorslag. Belangrijkste kwestie hierbij is de omvang van de bescherming die de individuele functionaris, gegeven de ongelijke machtsverhoudingen, feitelijk kan worden geboden.
- Een belangrijk praktisch probleem, dat bij alle drie de vormen van burgerschap binnen organisaties speelt, is het rol- en loyaliteitsconflict dat zich kan voordoen wanneer een bedrijf of overheidsorganisatie in moeilijkheden raakt. Wat zal dan voor regeringscommissarissen, ondernemingsraadsleden en burger-functionarissen uiteindelijk de doorslag geven, de belangen van de gemeenschap, zoals de neo-republikeinen graag zouden zien, of toch maar de

belangen van de naaste collega's en de eigen organisatie? De weg van burgerschap binnen organisaties vraagt veel van individuele functionarissen, meer dan menige ambtenaar of werknemer wellicht kan opbrengen.

In deze deelstudie is uiteindelijk slechts één kant van de spanning tussen burgerschap en organisatie belicht. In veel politiek-filosofische studies wordt de organisatie als 'black box' behandeld, hier trof dat lot vooral de burger. Complexe organisaties en hun structuur hebben hier centraal gestaan; de figuur van de moderne burger is verder niet geproblematiseerd. Dat deel van de dichotomie is buitengewoon belangrijk, maar leent zich beter voor een pedagogische of sociaal-psychologische benadering. Met het verschijnen van de rechtspersonen in de republiek, veranderen immers ook de vaardigheden en ervaringen die nodig zijn om het ambt van burger goed te kunnen uitoefenen. Een wereld vol van complexe organisaties vereist nu eenmaal andere competenties en een andere scholing dan de Atheense polis of een Toscaanse stadsstaat.

Literatuurlijst

B. Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*; Berkeley, University of California Press, 1984.

C.I. Barnard, *The Functions of the Executive*; Cambridge Mass., Harvard University Press, 1938.

Chr. Baelemans, A. van Zuilekom, *De opkomst van corporatieve actoren in Nederland*; Werkstuk vakgroep Politieke Wetenschappen, Leiden, 1987.

R. Bendix, 'Bureaucracy and the Problem of Power'; in: *Reader in Bureaucracy*; door R. Merton, A. Gray, B. Hockey e.a., New York, Free Press, 1952.

Lobbyen, hoe werkt 't?; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

J. Burnham, *Machtsvorming der bewindvoerders*; 's-Gravenhage, Leopold, 1947.

W.A. Bongers, *Problemen der democratie: een sociologische en psychologische studie*; tweede, populaire uitgave, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1936.

M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990.

B. Bozeman, *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*; San Francisco, Jossey-Bass, 1987.

C. Brants, 'Slavenburg en de grenzen van het strafrecht'; *Recht en Kritiek*, 1988, 14e jaargang nr 1, blz. 26-58.

J.P. Burke, *Bureaucratic Responsibility*; Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.

J.S. Coleman, *Power and the Structure of Society*; New York, Norton, 1974.

J.S. Coleman, *The Asymmetric Society*; Syracuse, Syracuse University Press, 1982.

R.A. Dahl, *After the Revolution*; New York, Yale University Press, 1970.

R.A. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*; Berkeley, University of California Press, 1985.

R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*; Londen, Weidenfeld & Nicolson, 1988.

Civic Responsibility: over de betrokkenheid van ondernemers bij de economische en sociale ontwikkeling van Rotterdam; door G. Engberse, A. Komter, C.J.M. Schuyt e.a., Onderzoeksrapport Rijksuniversiteit Leiden/Rijksuniversiteit Utrecht, 1991.

A. Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations*; herziene editie, New York, Free Press, 1975.

D.W. Ewing, *Freedom Inside the Organization: Bringing Civil Liberties to the Workplace*; New York, Dutton, 1977.

D.W. Ewing, *"Do it my way or you're fired!": Employee Rights and the Changing Role of Management Prerogatives*; New York, 1983.

H.W. Exmann, 'Vierendertig lobby-onderzoeken, wat zeggen ze ons?'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990, blz. 163-180.

R.A.R.S. Finaly, 'Grondrechtsbescherming van rechtspersonen'; *NJCM-Bulletin*, februari/maart 1991, 16e jaargang nr. 2, blz. 105-120.

Corrigible Corporations and Unruly Law; door B. Fisse, P.A. French (red.), San Antonio, Trinity University Press, 1985.

'Citizenship and Public Administration', Proceedings of the National Conference on Citizenship and Public Administration, door H.G. Frederickson, R.C. Chandler (red.); april 14-16, 1983; *Public Administration Review*, maart 1984, 44e jaargang, Themanummer.

M. Galanter, 'Why The 'Haves' Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change'; *Law in Society Review*, 1974, 9e jaargang, blz. 95-160.

J.K. Galbraith, *The New Industrial State*; New York, New American Library, 1968.

J.R. Glasz, 'De overheidscommissaris heeft het moeilijk'; *Nederlands Juristen Blad*, 31 oktober 1991, 66e jaargang nr. 38, blz. 1541-1545.

M.P. Glazer, P.M. Glazer, *The Whistleblowers: Exposing Corruption in Government & Industry*; New York, Basic Books, 1989.

R.T. Golembiewski, 'Toward a Positive and Practical Public Management: Organizational Research Supporting a Fourth Critical Citizenship'; *Administration & Society*, augustus 1989, 21e jaargang nr. 2, blz. 200-227.

C.A. Groenendijk, *Bundeling van belangen bij de burgerlijke rechter*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1981.

H.R. van Gunsteren, 'Denken over politieke verantwoordelijkheid'; oratie RUL, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1974.

H.R. van Gunsteren, 'Bedrijven als politieke monsters'; in: *Management & Politiek: Samenspel en tegenspel*; door A. Twijnstra & J.W.A. van Dijk (red.), Leiden, Stenfert Kroese, 1987.

H.R. van Gunsteren, 'Burgerschap en verantwoordelijkheid'; in: *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*; door M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt, W.J. Witteveen (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1989, blz. 101-111.

R.A.V. van Haersolte, *Personificatie van sociale systemen*; Deventer, Kluwer, 1971.

G.J.J. Heerma van Voss, 'Vrijheid van meningsuiting versus geheimhoudingsplicht van werknemers'; *NJCM-Bulletin*, april/mei 1991, 16e jaargang nr. 3, 198-207.

P.F. van der Heijden, 'Grondrechten in de onderneming'; oratie Groningen, Deventer, Kluwer, 1988.

- G.H. van den Heuvel, *Industrieel burgerschap als uitnodiging: Een onderzoek naar de betekenis van medezeggenschapsrecht in de praktijk*; Deventer, Kluwer, 1983.
- A. Hoogerwerf, 'De groei van de overheid sinds 1900: aspecten van omvang, ontwikkeling en overbelasting'; *Bestuurswetenschappen*, 1977, 31e jaargang nr. 4, blz. 243-265.
- Sturing in de risicomaatschappij*; door N.J.H. Huls (red.), Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1992.
- P. Kalma, *De Illusie van de democratische staat*; WBS Deventer, Kluwer, 1982.
- tT P. Kalma, *Het socialisme op sterk water: Veertien stellingen*; WBS Deventer, Van Loghum Slaterus, 1988.
- A.A.M. Kinneging, *Liberalisme: Een speurtocht naar de filosofische grondslagen*; Geschrift 65, 's-Gravenhage, Prof.mr. B.M. Teldersstichting, 1988.
- A. Klink, *Publieke gerechtigheid: Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*; Rapport van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Houten, Bohn Stafleu Van Loghum, 1990.
- J. Ladd, 'Morality and the Ideal of Rationality in Formal Organizations'; *The Monist*, 1970, 54e jaargang, blz. 488-516.
- C.J. Lammers, *Organisaties Vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologische denken over organisaties*; Utrecht, Het Spectrum, 1984 (1983).
- International Handbook of Participation in Organizations. Volume I: Organizational Democracy: Taking Stock*; door C.J. Lammers, G. Széll (red.), Oxford, 1989.
- Ch.E. Lindblom, *Politics and Markets: The Worlds Political-Economic Systems*; New York, Basic Books, 1977.
- T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class: and other Essays*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950.
- M. Mellon, J. Hannah, J. Sterling, *Worker Cooperatives in Theory and Practice*; Milton Keynes, Open University Press, 1988.
- J.G.A. van Mierlo, M. van Giesen, 'Lobbyen door het bedrijfsleven: middel van politieke belangenbehartiging'; *ESB*, april 1986, 71e jaargang, blz. 372-378.
- R. Oakeshott, *The Case for Workers' Co-ops*; tweede editie, Basingstoke, 1990.
- B.M.J Pauw, A.J.P.M. Wilbers, 'Overheid en politiek: hoe wordt lobbyen ondergaan?'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990, blz. 199-214.
- M. Poole, *Towards a New Industrial Democracy: Workers' Participation in Industry*; Londen, Routledge & Kegan Paul, 1986.
- C. Perrow, *Complex Organizations: A Critical Essay*; tweede editie, New York, Random House, 1979.
- A.H. Peterse, *Onderneming en politiek in liberale democratieën*; Groningen, Wolters-Nordhoff, 1990.

J. Rawls, *A Theory of Justice*; Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

De toepasselijkheid van de grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen; door K. Rimanque (coörd.), Antwerpen, Kluwer, 1982.

M.P.C.M. van Schendelen, 'De populariteit van Europees lobbyen'; *Namens*, 7e jaargang nr. 2, blz. 5-10.

P.C. & Schmitter, W. Streeck, 'Belangenorganisaties en het Europa van 1992'; *Beleid & Maatschappij*, XVIII, november/december 1991, 6e jaargang, blz. 261-278.

C.J.M. Schuyt, K. Groenendijk, B.P.A. Sloot, *De weg naar het recht*; Deventer, Kluwer, 1976.

P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*; Berkeley, University of California Press, 1949.

C. Stivers, 'Organizational Citizenship-A Problematic Metaphor'; *Administration and Society*, augustus 1989, 21e jaargang nr. 2, blz. 228-233.

C. Stivers, 'The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State'; *Administration and Society*, mei 1990, 22e jaargang, blz. 86-105.

Chr.D. Stone, *Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior*; New York, Harper & Row, 1975.

J.L.W. Tellegen, 'Brussel: lobbystad van Europa'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990, blz. 217-242.

D.F. Thompson, 'Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands'; *APSR*, 1980, 74e jaargang, blz. 905-916.

D.F. Thompson, *Political Ethics and Public Office*; Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.

Management & Politiek: Samenspel en tegenspel; door A. Twijnstra, J.W.A. van Dijk (red.), Leiden, Stenfert Kroese, 1987.

D. Vaughan, *Controlling Unlawful Organizational Behavior: Social Structure and Corporate Misconduct*; Chicago, University of Chicago Press, 1983.

J.G. Vos, 'De catacomben van de verzorgingsstaat'; *Intermediair*, 15 februari 1985, blz. 29-33.

'The public administration and the governance process: Refocussing the American dialogue'; door G.L. Wamsley, C.T. Goodsell, J.A. Rohr e.a.; in: *A Centennial History of the American Administrative State*; door R.C. Chandler (red.), Londen, Free Press, 1987, blz. 291-320.

A.J.P.M. Wilbers, 'Ambtenaren en lobby: resultaten van nieuw onderzoek'; in: *Lobbyen, hoe werkt 't?*; door W.J. Bennis, B.M.J. Pauw, M.P.C.M. van Schendelen (red.), 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990, blz. 181-198.

S. Wolin, *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*; Boston, Little Brown, 1960, blz. 431.

Alloctonen en burgerschap

C.E.S. Choenni

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	61
2.	Probleemstelling	63
3.	Integratie	65
3.1	Dimensies van integratie	65
4.	Politieke dimensie	69
4.1	Macroniveau	69
4.2	Conclusie macroniveau	71
4.3	Microniveau	72
4.4	Conclusie microniveau	73
4.5	Mesoniveau	73
4.5.1	Organisaties van en voor allochtonen	73
4.5.2	Algemene organisaties	74
4.6	Conclusie mesoniveau	74
4.7	Conclusie politieke dimensie	74
5.	Sociaal-structurele dimensie	77
5.1	Macroniveau	77
5.1.1	Arbeid	78
5.1.2	Positieve actie	78
5.1.3	Onderwijs	81
5.1.4	Huisvesting	81
5.1.5	Sociale zekerheid	82
5.1.6	Conclusie macroniveau	82
5.2	Microniveau	82
5.2.1	Investeren	82
5.2.2	Activeren	83
5.2.3	Geen calculerende consument	83
5.2.4	Conclusie microniveau	83
5.3	Mesoniveau	84
5.3.1	Rollen	84
5.3.2	Algemene instellingen	84
5.3.3	Conclusie	85
6.	Culturele dimensie	87
6.1	Macroniveau	87
6.1.1	Waardenconsensus	87
6.1.2	Culturele grenzen	88
6.1.3	Afpaling publiek - privaat domein	88
6.1.4	Integrator	89
6.1.5	Conclusie macroniveau	89
6.2	Microniveau	90
6.2.1	Multipole identiteit	90
6.2.2	Conclusie microniveau	91
6.3	Mesoniveau	91
6.3.1	Culturele identiteit	91
6.3.2	Vernieuwing/innovatie	91
6.3.3	Conclusie mesoniveau	91
7.	Algemene conclusie	93
7.1	Drie varianten	93
7.2	De publieke gemeenschap	94
7.3	Burgerdienst	94

Inleiding

In de republiek worden alle publieke gezagsfuncties door medeburgers uitgeoefend. Burger is zij/hij die zowel regeert als geregeerd wordt. Om deze dubbel-functie uit te kunnen oefenen, moeten burgers een minimum aan autonomie, oordeelkundigheid en loyaliteit bezitten. In de neo-republikeinse conceptie van burgerschap, zoals geformuleerd door Van Gunsteren¹, is de burger in de moderne staat lid van verschillende gemeenschappen. Het lidmaatschap van de publieke gemeenschap neemt daarbij een bijzondere plaats in. Gelet op de speciale positie van de publieke gemeenschap temidden van de andere gemeenschappen, brengt dit lidmaatschap geëigende publieke (ver)plicht(ing)en met zich mee.

De huidige Nederlandse samenleving is in etnisch opzicht pluriform samengesteld en zal gaandeweg pluriformer worden. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door een toename van het relatieve aandeel van de huidige allochtone groepen, met name van de grotere groepen zoals Surinamers, Turken, Marokkanen en Antillianen, in de bevolking. Anderzijds zullen ook nieuwe allochtone groepen, zoals Ghanezen en Oosteuropaanen, deel gaan uitmaken van de Nederlandse samenleving. Nederland is een immigratieland en zal het blijven; immigratie is een permanent verschijnsel.

Ongeveer een derde deel van de burgers die gerekend kunnen worden tot de grote allochtone groepen is in Nederland geboren. Dit percentage zal versneld toenemen. Deze toenemende multi-etnische samenstelling van de Nederlandse bevolking voegt een nieuwe dimensie toe aan het vraagstuk van burgerschap. De allochtone burgers in de huidige samenleving zijn immers tegelijkertijd lid van verschillende etnische gemeenschappen. Sterker nog: zij beschouwen zichzelf dikwijls primair als lid van een etnische gemeenschap, en vaak (nog) niet als lid of burger van de Nederlandse gemeenschap. Onderwerp van deze beschouwing is hoe het Nederlandse beleid, in het perspectief van neo-republikeins burgerschap, rekening kan of moet houden met de multi-etnische samenstelling van de samenleving. Hierbij zal met name aandacht worden besteed aan de betekenis van neo-republikeins burgerschap voor (burgers uit) allochtone gemeenschappen. De publieke gemeenschap heeft immers de taak: 'de structuur te bewaken die het andere gemeenschappen mogelijk maakt om zich te vormen en hun gemeenschapsactiviteiten te ontplooiën'².

Anderzijds dient de burger competent te zijn, dat wil zeggen: 'competentie in de zin van verstandig, (vak)kundig en verantwoordelijk omgaan met bevoegdheden, situaties en machtsposities. Competentie is voor de uitoefening en reproductie van burgerschap essentieel. Het gaat om een zinnig en verstandig gebruik van bevoegdheden en situaties. Burgerschap is het primaire ambt in de publieke gemeenschap. Aan de toelating moet de republiek niet alleen de toegang en uitoefening faciliteren, maar ook de eisen formuleren en handhaven'.

Tenslotte heeft de republiek als primaire taak: 'het reproduceren van burgers, van autonome en oordeelkundige individuen die in de publieke sfeer hun stem laten horen. Deze taak is bij alle overheidshandelen in het geding'. In deze conceptie kan en mag elk overheidshandelen dan ook op zijn effect op (de reproductie van) burgerschap bekeken worden. De huidige overheid, of beter gezegd de staat, is echter nog steeds een 'autochtone' staat. De transformatie van de autochtone staat in een 'multi-etnische staat' zal zijn beslag nog moeten krijgen.

¹] H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992.

²] H.R. van Gunsteren, op. cit.

Centraal in deze bijdrage staat de vraag of de neo-republikeinse burgerschapsconceptie allochtonen in de huidige Nederlandse samenleving perspectief, dat wil zeggen: toegang tot volwaardig burgerschap, biedt. Indien deze vraag bevestigend kan worden beantwoord: hoe kan het neo-republikeins burgerschap in de multi-etnische, Nederlandse samenleving voor leden van allochtone groepen worden geëffectueerd? Met andere woorden: welke 'deugden' dienen allochtonen te verwerven om het ambt van burger uit te kunnen oefenen en hoe dient de overheid te handelen met het oog op (re)productie van burgerschap voor allochtonen? Naast deze centrale vragen zijn er nog vele andere vragen waarvoor in deze bijdrage een antwoord zal worden gezocht. Hoe dienen de etnische gemeenschappen zich te ontwikkelen en welke rol kunnen met name de allochtone organisaties daarbij spelen? Hoe moet de republiek de toegang tot en de uitoefening van burgerschap faciliteren, en welke eisen kunnen aan allochtone burgers worden gesteld?

Er kan op verschillende niveaus gekeken worden naar het burgerschap van allochtonen: op microniveau ligt daarbij de nadruk op het verwerven en uitoefenen van burgerschap door allochtonen ('plichten' en deugden). Op macroniveau is de rol van de overheid van belang bij het toedelen en reproduceren van burgerschap ('rechten' en aanspraken). Ten derde is er in Nederland, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk, een belangrijke rol weggelegd voor het maatschappelijke middenveld bij de articulatie van belangen en toedeling van kansen. Hierbij zijn met name de organisaties van en voor allochtonen van belang. Burgerschap van allochtonen kan dus worden bekeken op een drietal niveaus: macro-(overheden), meso- (organisaties) en microniveau (individu).

Burgerschap beschouwen wij in dit bestek als een na te streven en te realiseren doel voor allochtonen. Dit lijkt normatief; het formuleren van een burgerschapsconceptie zonder normatieve lading is echter nauwelijks mogelijk. In dit verband stelt de Britse Commission on Citizenship dat het streven naar een eenduidige betekenis van burgerschap neerkomt op:

'..trying to pin down as the only true or real one is in itself a political activity because it brings into play a more general normative or ideological commitment within which an idea of citizenship sits as a part.'³

Het blijft moeilijk het descriptieve van het prescriptieve aspect te onderscheiden bij burgerschap. Echter, aangezien het de bedoeling is, handelingspraktijken vanuit de neo-republikeinse conceptie van burgerschap ten aanzien van allochtonen in ogenschouw te nemen, is een vermenging van het beschrijvende en het normatieve aspect juist geen bezwaar.

Handelingspraktijken van de twee cruciale actoren, de allochtone burger en de Nederlandse staat c.q. overheden (zij die de zwaardmacht bezitten en uitoefenen) dienen een bijdrage te leveren aan het volwaardig burgerschap van allochtonen in de Nederlandse samenleving.

³] R. Plant, *Commission on citizenship*; rapport gepresenteerd op het Commission on Citizenship Seminar, april 1989, blz. 3.

Wij beschouwen volwaardig burgerschap als doel. Het proces of beter gezegd de weg die leidt tot volwaardig burgerschap is *integratie*. Volgens Marshall is burgerschap: 'a status bestowed on all those who are full members of a community. All who possess the status are equal with respect to the rights and duties with which that status is endowed. There is no universal principle that determines what those rights and duties shall be, but societies in which citizenship is a developing institution create an image of an ideal citizenship against which achievement can be measured and towards which aspiration can be directed'⁴. Marshall's notie van burgerschap als een evolutionair proces spoort tot op zekere hoogte met het gewenste integratieproces van de allochtone gemeenschap in de Nederlandse samenleving.

Integratie wordt in dit kader opgevat als het volwaardig (laten) deelnemen en vormgeven aan (de toekomst van) de multi-etnische samenleving. Zoals gezegd is het realiseren van volwaardig burgerschap, en meer in bijzonder in de neo-republikeinse vorm mogelijk door integratie. Handelingspraktijken van overheden en organisaties inzake de reproductie van burgerschap moeten erop gericht zijn. Er dient een integratiebeleid gevoerd te worden om volwaardig burgerschap voor allochtonen te realiseren. Op hun beurt dienen allochtonen en hun organisaties zich eveneens te richten op integratie in de Nederlandse samenleving om aldus hun burgerschap in deze samenleving te effectueren. Zodoende wordt integratie gerealiseerd op microniveau (individuele integratie), op mesoniveau (integratie van de etnische gemeenschappen), en op macroniveau (integratie met behulp van een beleid door de staat en aanverwante organen dat er op is gericht).

3.1 Dimensies van integratie

De drie relevante dimensies zijn de politieke, de sociaal-structurele en de culturele dimensie van integratie. Hierbij zijn de staat (overheden), de allochtone burger, en tot op zekere hoogte de representanten van de allochtone gemeenschappen en hun organisaties alsmede andere 'algemene' organisaties de relevante actoren.

Bevordering van volwaardig burgerschap moet in dit kader geconceptualiseerd worden vanuit het multi-etnisch perspectief. Bij het multi-etnisch perspectief gaat het om de erkenning dat Nederland uit verschillende etnische groepen bestaat, waarbij de autochtone gemeenschap één van de – zij het de dominante - etnische groepen vormt. Allochtonen worden (h)erkend als wezenlijk onderdeel van de Nederlandse samenleving en bezitten (of behoren) dezelfde plichten en rechten (te bezitten) als autochtonen. Allochtonen moeten niet verworden tot 'minderheden' die overmatige zorg behoeven en daardoor nauwelijks als zelfstandige burgers worden gepercipieerd. Het 'autochtoon Nederlands zijn' brengt geen bijzondere preferenties met zich mee, althans niet ten opzichte van nieuwkomers die reeds (juridisch) zijn toegelaten tot de Nederlandse maatschappij!

Vrijheid, gelijkheid en broederschap (solidariteit) zijn immers cruciale noties bij burgerschap. In onze multi-etnische samenleving is zoals eerder gesteld (een) integratie(beleid) de juiste weg voor het realiseren van volwaardig burgerschap voor allochtone groepen. Gelijkberechting in Nederland staat

⁴] T.H. Marshall, 'Citizenship and Social Class'; in: T.H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and other essays*; Londen, Heinemann, 1963, blz. 87.

voerop: elke burger en elke groepering heeft er recht op dat zijn identiteit wordt gerespecteerd. Daarbij moet de bereidheid zijn om het bestaan en de ontwikkeling van andere opvattingen te respecteren en zich tevens te oriënteren op de omringende samenleving. Ook verwacht men een volledig respect voor de alhier 'geldende' wetten en regels.

Het volledig laten opgaan van allochtonen in de dominante (autochtone) samenleving en het opgeven van de culturele eigenheid, ofwel assimilatie, brengt met zich mee dat allochtonen op grond van hun culturele eigenheid niet als volwaardige burgers worden beschouwd. Burgerschap in een waarlijk multi-etnische samenleving houdt onder andere in dat men in de private sfeer de eigen culturele identiteit mag behouden, en voor zover nodig en wenselijk een eigen institutionele structuur in stand mag houden (bijvoorbeeld Islamitische scholen).

Volledige assimilatie is niet wenselijk, maar etnische segregatie evenmin. Etnische segregatie, ofwel het zich volledig apartstellen in cultureel en ander opzicht, brengt met zich mee dat (leden van) allochtone groepen niet deelnemen aan brede verbanden in en van de samenleving. Bovendien kunnen zij hierdoor nauwelijks oog hebben voor het algemeen belang (broederschap), noch voor hun burgerplichten.

Cultureel pluralisme en institutionele pluriformiteit zijn toegestaan, maar moeten niet ontaarden in etnische segregatie of separatie. Anderzijds moet pluriformiteit in het publieke domein weliswaar erkend worden, maar dient er een minimum aan consensus te bestaan over een aantal fundamentele waarden en normen. Ook Islamitische- en Hindoese scholen moeten bijvoorbeeld dezelfde basiscurricula en toetsen gebruiken.

Een integratiebeleid heeft tot doel een zodanige inrichting van onze samenleving te bewerkstelligen dat alle burgers – zowel autochtone als allochtone – op grond van hun talenten en potenties naar vermogen een bijdrage leveren en kunnen deelnemen aan de samenleving.

Burgerschap vanuit het multi-etnisch perspectief gaat uit van de notie dat allochtonen tot de eigen bevolking worden gerekend: lokale overheden rekenen hen tot de lokale bevolking en stemmen hun beleid daarop af. Met de etnische dimensie moet overigens wel expliciet rekening worden gehouden en dus ook met de positieve én negatieve gevolgen die 'het multi-etnisch worden' van een samenleving nu eenmaal met zich meebrengt. De staat, als een orgaan dat boven de verschillende etnische groepen uitstijgt, heeft daarbij de functie van integrator en articulator van het algemeen belang. Daartegenover heeft de burger de geëigende plicht (het primaire ambt) om het algemeen belang te dienen. In bepaalde opzichten is burgerschap vanuit dit multi-etnisch perspectief echter vooralsnog problematisch. Een van de basisvoorwaarden die door Marshall wordt genoemd ontbreekt. 'Citizenship requires a ...direct sense of community membership based on loyalty to a civilization with rights and protected by a common possessions. Its growth is stimulated both by the struggle to win those rights and by their enjoyment when won'⁵.

In de Nederlandse samenleving ontbreken vooralsnog, althans wat betreft allochtonen, een aantal 'traditionele' basisvoorwaarden zoals 'a direct sense of community membership' en met name dezelfde historische wortels als bij de autochtone gemeenschap. De communautaire theorieën waarbij de burger gedefinieerd wordt als lid van, en bepaald door, een historisch gegroeide leefgemeenschap bieden de allochtone burgers geen perspectief: zij vallen meren-

⁵] T.H. Marshall, op. cit., blz. 96.

deels buiten deze historische Nederlandse constellatie. Weliswaar geldt voor hen die afkomstig zijn van de ex-koloniën nog enige verwantschap en historische link. Bij burgers afkomstig uit de Mediterrane gebieden is dat afwezig. Een aanspraak op burgerschap en op loyaliteit die zich baseert op historische verbondenheid met een bepaalde gemeenschap ten aanzien waarvan dat burgerschap en die loyaliteit gelden, leidt dan ook tot uitsluiting van allochtone burgers. In termen van Bauböck gaat deze vorm van burgerschap uit van een: 'predefined political community and assumes that citizenship is the cement of its cohesion'⁶.

Ook utilistisch-liberale theorieën waarbij de burger verondersteld wordt een calculerende consument te zijn, uitsluitend het eigenbelang na te streven en dus geen verantwoordelijkheid te dragen voor het algemeen belang zijn niet bruikbaar bij integratie. Evenmin bevorderlijk voor integratie c.q. realiseren van burgerschap is het om op het niveau van etnische gemeenschappen uitsluitend de belangen van de eigen groep na te streven. De kans is immers groot dat er apart gesegregeerde gemeenschappen ontstaan en individuen die allen hun eigen belangen nastreven en etnische conflicten als het ware de maatschappelijke orde en de politieke agenda (gaan) bepalen.

Een meer geëigende benadering van burgerschap, zo stelt Bauböck: 'establishes a notion of equality and asks in which way this idea is endorsed, constrained or violated within existing political communities'. Deze benadering biedt voor de multi-etnische samenleving meer perspectief wat betreft het aspect van de rechten. Men heeft als burger echter ook plichten, zoals dat door de eerste benadering (*communautaire*) wordt voorgeschreven. Tussen de polen van burgerzin en eigenbelang bevindt zich de neo-republikeinse theorie: de burger is lid van een *publieke* plurale gemeenschap. De allochtone burger is lid van de etnisch plurale gemeenschap, maar moet zich in het publieke domein houden aan de algemeen geldende regels en heeft een individuele verantwoordelijkheid ten aanzien van het publieke belang. Deze neo-republikeinse conceptie van burgerschap biedt allochtonen wel perspectief: de paradox van integratie met behoud van eigen identiteit wordt als het ware opgelost. Aangezien er echter (nog) geen sprake is van een gemeenschappelijke cultuur, is de verantwoordelijkheid (de plicht) vooral gericht op het scheppen van een gemeenschappelijke cultuur, met name in het publieke domein, en niet zozeer op het behoud van 'oorspronkelijke' culturen. Immers, pas dan vermijdt men gesegregeerde gemeenschappen zonder nieuwe verbanden. Juist deze nieuwe verbanden vormen het cement voor het nieuwe burgerschap in de zin dat men een gemeenschap vormt van autochtone én allochtone Nederlanders. In de meer private sfeer mag men de eigen 'oorspronkelijke' cultuur behouden. Hoe de afpaling tussen publieke en private sfeer ligt is problematisch en zal dikwijls naar culturele achtergrond, tijd en omstandigheden verschillen. Allochtone burgers hebben derhalve dezelfde rechten en plichten als autochtone burgers.

Wij zullen nu één en ander exploreren op drie dimensies van integratie: de politieke, de sociaal-structurele en de culturele dimensie. Deze drie dimensies zijn – in zekere zin – te vergelijken met de driedeling die Thurlings aanbrengt als het gaat om samenlevingsproblemen: het orde­vraagstuk, het verdelings­vraagstuk en het vraagstuk van de verhouding tussen groeperingen met onderscheiden identiteiten⁷.

Integratie wordt opgevat als het proces waarbij men als allochtoon wordt opgenomen in de samenleving en een wezenlijk onderdeel ervan gaat uitmaken als

⁶] R. Bauböck, 'Migration and Citizenship'; *New Community*, oktober 1991, 18e jaargang nr. 1, blz. 28.

⁷] J.M.G. Thurlings, *De wetenschap der samenleving: een drieluik van de sociologie*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977.

(mede)regeerder van de staat. In dit verband gaat het om de Nederlandse staat als belangrijkste entiteit en meer in het bijzonder de gewenste multi-etnische Nederlandse staat. Volwaardig burgerschap voor de allochtone burger is bereikt wanneer zijn etnische afkomst geen nadelige invloed heeft op zijn participatie in alle vitale domeinen van de samenleving en de allochtone burger zelf mederegeerder is geworden. Voorts moet er een consensus zijn (bereikt) tussen autochtonen en allochtonen omtrent wat het publieke domein is en waar de culturele grenzen liggen, alsook het besef dat allochtonen evenzeer behoren tot de gemeenschap der Nederlanders. Nederlanders zijn dus niet meer of niet uitsluitend de autochtone blanke – of ‘witte’ – mensen die al generaties hier wonen, maar ook allochtone gekleurde – of ‘zwarte’ mensen behoren tot de groep der Nederlanders. Er zijn autochtone, Turkse, Surinaamse, Marokkaanse en verschillende andere soorten Nederlanders. Nederland is een mozaïek waarbij burgerschap het cement en de staat de ondergrond vormt, of een boeket dat bijeengehouden wordt door burgerschap.

In de neo-republikeinse opvatting van burgerschap is de burger lid van een *publieke* plurale gemeenschap. De Nederlandse samenleving is een plurale gemeenschap in etnisch opzicht. Burgerschap is geen natuurlijke eigenschap, maar produkt van politieke activiteit. De republiek is een programma voor reproductie van burgers en de moderne staat ambieert voor iedereen burgerschap! Ook voor allochtone burgers ambieert de Nederlandse staat burgerschap. Het gaat hier om burgerschap in de context van de nationale staat, dus voor alle ingezetenen. Concepties inzake universeel burgerschap of cultureel burgerschap zijn hier niet aan de orde ⁸⁾

4.1 Macroniveau

Op macroniveau is de centrale vraag: hoe moet de staat, c.q. hoe moeten de overheden handelen, opdat burgerschap voor allochtonen wordt gereproduceerd? Vanuit de neo-republikeinse opvatting moet de staat voorwaarden (bevrijdingspraktijken) scheppen voor politieke participatie en zeggenschap van allochtone burgers (deelname aan de macht). Anders gesteld: de huidige autochtone staat zal moeten worden getransformeerd in een multi-etnische staat.

De staat moet garanderen dat allochtone burgers, dus ook zij die (nog) niet de Nederlandse nationaliteit hebben, actief en passief kiesrecht hebben op alle besluitvormingsniveaus. Ook op landelijk en provinciaal niveau moeten deze rechten gaan gelden, hetgeen thans niet het geval is. De voorziening bijvoorbeeld voor Turken, Marokkanen en Grieken om een dubbele nationaliteit te verwerven, is een stap in de goede richting. Er zou evenwel gedacht zou kunnen worden aan een wet voor gelijke behandeling van allochtonen, waarbij men na één jaar en een goede afsluiting van een inburgeringscontract zich zou kunnen laten naturaliseren (toegangsvoorwaarde).

De staat kan de participatie van allochtonen stimuleren door een beroep te doen op alle belangrijke maatschappelijke organisaties (politieke partijen, sociale partners, raden, besturen van allerhande invloedrijke organisaties en instituten) om etnische evenredigheid na te streven en hun organisaties daarvoor toegankelijk te maken. De staat kan waar mogelijk 'contract compliance' toepassen om één en ander te realiseren: alleen die organisaties en instellingen die daadwerkelijk een integratiebeleid voeren krijgen bij voorkeur subsidie en opdrachten en/of kunnen gebruikmaken van diensten.

Etnische afkomst is immers een belangrijke dimensie en etnische evenredigheid in het (mede)bestuur is een van de garanties voor representativiteit en legitimiteit van het politieke bestel voor de allochtone burgers. Dit bevordert de politieke integratie, de consensusvorming over basiswaarden en de betrokkenheid.

Daar waar allerlei institutionele arrangementen nog niet geëgend zijn voor een multi-etnische bevolkingssamenstelling is tijdelijk een aparte c.q. bijzondere structuur toegestaan. Te denken is aan allochtone overleg- en inspraakorganen. Op termijn zou echter in plaats van de huidige Landelijke overleg en inspraakstructuur Minderhedenbeleid (LAO) een Raad voor Multi-etnisch beleid (RMB) of een Integratie Raad (IR) moeten komen. Een dergelijke raad gaat uit van het belang van de multi-etnische samenleving en heeft bevordering

⁸⁾ B.S. Turner, *Citizenship and Capitalism: the debate over reformism*; Londen, Allen & Unwin, 1986.

van integratie als expliciet doel, waarbij collectieve belangen het primaat krijgen tegenover particularistische belangen.

De huidige LAO kan op termijn immers verworden tot bureaucratische inkapseling (een vorm van repressieve tolerantie) en bovendien een non-representatief orgaan voor allochtone gemeenschappen. Om dit te voorkomen dienen bepaalde voorwaarden te worden vastgelegd: incompatibiliteit van bestuurslidmaatschap van de inspraakorganen met andere functies, maximalisering van de termijn van het voorzitterschap, vertegenwoordiging van minder machtige groepen zoals jongeren en wisseling van het bestuurslidmaatschap na één of twee termijnen. Anders dreigt het gevaar van het creëren van een elite met eigen belangen die alleen handhaving van eigen posities nastreeft door bijna uitsluitend de eigen identiteit te benadrukken. Vernieuwing vanuit de allochtone gemeenschappen wordt daardoor als het ware van binnenuit geblokkeerd. Bovendien mist een dergelijke elite de juiste antennes om deze allochtone signalen op te vangen, terwijl de overheden het idee krijgen door overleg greep te hebben (gekregen) op ontwikkelingen in allochtone gemeenschappen via deze elite. Tevens wordt de transformatie van de autochtone staat in een multi-etnische staat geblokkeerd: de overheid moet 'de minderheden' immers niet willen beheersen, maar allochtone burgers moeten mede de staat vorm(geven). Ongewild en onbewust wordt een etnische verzuiling bevorderd: er dreigt immers een confessionalisering van allochtone gemeenschappen, die kan leiden tot etnische segregatie. De kans is groot dat op termijn een dergelijke strategie belemmerende effecten kan hebben voor de integratie. Dit is niet bevorderend voor het burgerschap van allochtonen.

Parallele politieke (inspraak-)structuren zijn dus tijdelijk en moeten niet verworden tot instrumenten van 'political tokenism'⁹ om alleen maar over 'minderheden'¹⁰ te heersen en hen te beheren. Bovendien creëert men zo een bepaalde infrastructuur van leiders die – zoals gezegd – meestal niet representatief zijn en een eigen belang krijgen in het telkens benadrukken van eigenheid en nauwelijks gericht op integratie ofwel participatie in de 'mainstream'¹¹ van de samenleving.

De staat moet in zijn optreden en handelen een zodanig effect sorteren dat hij gelijkheid en gelijkwaardigheid bevestigd tussen allochtone en autochtone burgers. Een identificatie of legitimatieplicht -zo zij ingevoerd zou moeten worden- kan een reflexwerking hebben op allochtone burgers. Zij worden op hun anders-zijn, – bijvoorbeeld huidskleur – aangesproken en derhalve als niet-gelijkwaardige burger (of tweederangsburger) benaderd. Grote zorgvuldigheid en terughoudendheid zijn in deze aan de machtsdragers geboden. De trend om controle- en bewakingstaken uit te besteden aan particuliere bureaus, zoals dat bijvoorbeeld op vlieghavens gebeurt, belemmert het volwaardig burgerschap. Onder het mom van 'gemak' en 'maximum safety' worden vaak en zonder schroom bijna uitsluitend allochtone burgers gefouilleerd. Op zijn minst zou de staat, indien hij in een multi-etnische samenleving deze hem toekomstige taken privatiseert een non-discriminatie beding moeten afdwingen en de naleving van een dergelijke anti-discriminatie code controleren. Er is immers sprake van ongelijke behandeling. Hetzelfde geldt bij zaken als (dreigen met) uitzetting van 'criminele' allochtonen naar herkomstland. Zij hebben weliswaar geen Nederlandse nationaliteit, maar hebben hier jarenlang gewoond. Een andere maatregel die hetzelfde principe illustreert, is de verlaging van de kinderbijslag voor allochtone burgers wier kinderen nog in het herkomstland verblijven, omdat daar de kosten van levensonderhoud lager

⁹] C.E.S. Choenni, *Towards a multi-ethnic policy council*; rapport gepresenteerd aan de Raad van Europa, 1991.

¹⁰] C. Mullard, K. Nimako, G. Willemsen, *De Plurale kubus, een vertoog over emancipatiemodellen en minderhedenbeleid*; Warray, 1990.

¹¹] J. Rath, *Minorisering, de sociale constructie van 'etnische minderheden'*; Amsterdam, SUA, 1992.

zijn. Zo bestaan er nog meer 'remigratie-voorzieningen' (oprotpremies). In al haar doen en laten reproduceert de overheid geen burgerschap wanneer zij ongelijke behandeling legitimeert op grond van 'residentie en afkomst'. In tegendeel, wanneer zij onderscheid maakt tussen autochtoon en allochtoon maakt de overheid van allochtonen 'vreemde' burgers, of, zo men wil, zelfs 'vreemdelingen'.

Een multi-etnische samenleving brengt zoals gezegd nu eenmaal positieve én negatieve gevolgen met zich mee. De positieve gevolgen verzilveren en de negatieve gevolgen 'exporteren' of concentreren in een getto draagt niet bij aan de legitimiteit van de overheid. Voor deze allochtonen is dat niet onze regering of overheid, maar een regering voor alleen de geslaagde allochtonen en autochtonen. Ook de niet-geïntegreerde of onaangepaste allochtoon mag en moet op bescherming en erkenning kunnen rekenen van de staat. Non-discriminatie en communicatievaardigheden ten opzichte van allochtone burgers moet bij dienstverlenende ambtenaren een wezenlijk aspect vormen in de functie-ervulling.

Tenslotte moet de overheid ook aan de herkomstlanden duidelijk maken dat allochtonen burgers zijn van deze samenleving en dus een claim mag leggen op deze burgers. Wanneer Koning Hassan van Marokko de Marokkanen oproept niet te stemmen in Nederland, dan moet de Nederlandse Koningin hen juist wel oproepen om te stemmen als reactie. Voorts moet een en ander ook internationaal, langs diplomatieke weg en in andere gremia aan de kaak worden gesteld, ook al spoorst dat niet met bepaalde economische belangen. Een ander voorbeeld: de Nederlandse staat zou ook voor haar Turkse burgers kunnen bepleiten dat zij geen dienstplicht meer in Turkije moeten vervullen en evenmin deze dienstplicht (financieel) hoeven af te kopen.

Overheden moeten in hun set-up, zoals de bemanning van hun ambtelijk apparaat (ook bijvoorbeeld bij provincies en waterschappen), in het handhavingsapparaat (het hele justitiële circuit) en in de regelgeving laten blijken, dat reflectie van de multi-etnische samenleving wel degelijk wordt nagestreefd. Overheden moeten allochtone burgers identificatiemogelijkheden bieden, zodat zij het gevoel krijgen dat Nederland ook hun land is en dat zij ook vormgevers van deze samenleving kunnen en moeten zijn (burgerplicht). Noties als buitenlander, vreemdeling, migrant, medelanders tegenover Nederlanders en dergelijke zijn uit den boze.

4.2 Conclusie macroniveau

De staat dient in het kader van het burgerschap de rechten van allochtone burgers niet in te perken. De conceptie van 'burgers' als alleen zij die generaties lang hier wonen en dezelfde geschiedenis delen is niet bruikbaar voor allochtone burgers: zij sluit allochtonen zelfs uit. Burgerschap moet zich niet zozeer baseren op het verleden, maar op de toekomst: niet zozeer revitalisering van allerlei oude waarden en deugden vormen het primaire aangrijpingspunt, maar veeleer de waarden en deugden die functioneel zijn om een multi-etnisch wordende c.q. plurale samenleving integratief te maken, en om desintegratie te voorkomen. Burgerschap moet vertrekken van de huidige en toekomstige etnische samenstelling van de bevolking. Burgers zijn alle ingezetenen, onafhankelijk van etnische (culturele) afkomst.

Wel dienen nieuwe gemeenschappelijkheden te worden ontwikkeld. Vrijheid, gelijkheid en broederschap (solidariteit), de waarden van de burgerlijke revolutie, zijn de fundamentele waarden die door alle burgers (impliciet) moeten worden onderschreven. De overheid geeft door haar optreden zelf gestalte aan het burgerschap voor allochtonen en bevordert dat door duidelijk te zijn omtrent haar positie, door zelfbeheersing en door aanspreekbaarheid voor de

burgers. Tenslotte moet de staat helpen bewerkstelligen dat allochtonen ook politieke macht verkrijgen: blokkades voor allochtone politieke participatie moet hij detecteren en opruimen.

4.3 Microniveau

Allochtonen zijn lid en ingezetene van de Nederlandse staat maar daarnaast dikwijls ook lid van een bepaalde etnische groep. De multi-etnische Nederlandse samenleving is opgebouwd uit verschillende etnische groepen waarbij de autochtone groep de dominante etnische groep vormt. De allochtoon is burger en heeft verplichtingen tegenover de Nederlandse staat, maar ook tegenover de eigen etnische gemeenschap en wellicht tegenover het land van herkomst. De allochtoon moet echter laten blijken dat hij/zij burger wil worden van de Nederlandse samenleving en alles wat binnen zijn/haar vermogen ligt wil ondernemen om ook daadwerkelijk in te burgeren.

In een politieke dimensie zijn de volgende geëigende 'plichten/deugden' voor allochtonen en nieuwkomers in het geding (burgerplichten):

Allereerst moeten allochtonen erkennen dat Nederland ook hun (eigen) land is en zoveel mogelijk (impliciet) de fundamentele waarden van deze samenleving onderschrijven. De mythe van terugkeer moet men overboord gooien en men moet zoveel mogelijk investeren in deze samenleving. Deze fundamentele waarden zijn onder andere de democratische rechtsorde, de vrijheid van meningsuiting, het zelfbeschikkingsrecht van het individu, de gelijkwaardigheid van vrouw en man en de scheiding van kerk en staat. De staat is ook van hen en zij moeten helpen zorgen voor de continuïteit, stabiliteit en waardigheid van de staat. Noties als 'dit land is van witte mensen/van de Hollanders, 'wij moeten gewoon zoveel mogelijk alle sociale voorzieningen optimaal 'gebruiken' omdat onze (voor)ouders al genoeg hebben gepresteerd', 'wij halen terug wat is gestolen, onze (voor)ouders zijn al genoeg uitgebuit', 'ik voel mij geen burger van dit land en wil dat absoluut niet worden', 'de Hollanders hebben ons uitgebuit dus wij moeten nu profiteren', 'onze ouders hebben al genoeg bijgedragen door het vuile werk te doen dat de Hollanders lieten staan, dus wij hoeven niets meer te doen', enzovoort zijn opstellingen en standpunten die niet getuigen van het (er)kennen van burgerschapsplichten, laat staan het nakomen ervan. Men voelt zich dan immers nog geen – Nederlandse – burger.

Allochtone burgers moeten loyaal zijn tegenover de Nederlandse staat en bereid zijn deze, dus ook de fundamentele waarden, te verdedigen. Men moet bereid zijn dienstplicht en andere burgerverplichtingen te vervullen, zoals vrijwillige brandweer of dijkbewaking. Uiteraard kan men allochtonen niet verbieden ook loyaal te zijn en te blijven ten opzichte van het land van herkomst. In de meer private sfeer mag men andere loyaliteiten hebben. Dit geldt bijvoorbeeld voor de sport, waarbij men voor de Turkse ploeg mag zijn in plaats van voor de Nederlandse. De zware 'crickettoets' is geen ijkpunt voor burgerschap (loyaliteit): de Britse minister Norman Tebbit meende dat de Westindische en Aziatische ingezetenen pas Brit zijn (geworden) wanneer zij achter het Engelse cricketteam gaan staan in plaats van die van hun herkomstland.

Men mag zich ook kritisch opstellen indien men dat vindt dat de Nederlandse staat het land van herkomst betuttelend of onrechtvaardig behandelt. Men mag dus een meervoudige loyaliteit erop na houden. Autochtone reacties in de trant van: 'als jullie je zo opstellen ga dan maar terug naar je eigen land' zijn uit den boze en reflecteren non-acceptatie als gelijkwaardige burger.

Allochtone burgers moeten zich vaardigheden eigen maken om oordeelkundig (competent) op te treden en, indien nodig, verantwoordelijk om te gaan met

bevoegdheden. Allochtonen moeten de gangbare democratische spelregels leren – dus de procedures ofwel de procedurele benadering accepteren en zich deze ook eigen maken. Tot op zekere hoogte moet men de ‘hollandse praatcultuur’ internaliseren, zich op de hoogte stellen van de mores en conventies inzake besluitvorming en zoveel mogelijk leren een eigen mening te vormen over allerhande zaken. De – vigerende – meer personalistische benadering binnen bepaalde allochtone gemeenschappen als het gaat om politieke besluitvorming is niet gewenst. Waar nodig moet men zich verdiepen in de geschiedenis van Nederland en waardering leren opbrengen voor de erfgoederen zodat men – indien nodig – deze erfgoederen kan helpen behouden. Zo moeten allochtone burgers later ‘gemotiveerde’ beslissingen kunnen nemen over bezuinigingen ten aanzien van musea en behoud van historische panden.

Allochtonen moeten gebruikmaken van hun verworven rechten, zoals het actief en passief kiesrecht, om invloed uit te oefenen op de vormgeving van de samenleving. Als Koning Hassan Marokkanen oproept om niet te stemmen moeten de Marokkanen dat naast zich neerleggen. Zij moeten actief macht en invloed opeisen en verwerven en laten blijken dat zij relevante en evenwaardige actoren zijn in het maatschappelijk gebeuren. Verder moeten zij ook op het lokale niveau participeren en zichzelf betrekken bij buurtbeheer (het is ook hun buurt, hun wijk of stad), en bij kwesties als waar stoplichten of groenvoorzieningen moeten komen. Men kan zich natuurlijk ook apart (etnisch) organiseren. In het kader van burgerschap echter is organisatie vooral belangrijk om de collectieve belangen – dwars door etnische scheidslijnen heen – te dienen. Interetnische organisatievormen zijn daarvoor meer geëigend in het kader van het uitoefenen van burgerschap. Kortom, als burger moeten zij actief deelnemen en waar nodig ook signalerend en corrigerend optreden tegenover hen die hun burgerplichten verzaken. Dat kan variëren van helpen voorkomen van criminaliteit en rapporteren van milieucriminaliteit tot het tegengaan van misbruik van sociale voorzieningen.

4.4 Conclusie microniveau

Allochtone burgers moeten zich bepaalde deugden eigen maken om te participeren in deze samenleving. Daarbij is een democratische instelling van bijzonder belang. Overigens doet zich hier het probleem voor dat sommige allochtonen meer op autoritaire en dirigistische wijze macht- en invloedsuitoefening voorstaan. Sommigen staan een meer personalistische benadering van ambtsdragers voor, willen marchanderen met regels en achten tot op zekere hoogte enige corruptie legitiem (bij de Surinamers staat dat bekend als regelen). Dergelijke praktijken moeten zoveel mogelijk worden voorkomen. Procedures worden als te onpersoonlijk en zakelijk ervaren: men wil één en ander snel onderling regelen. Via onder andere inburgeringscursussen kunnen de hier heersende politieke cultuur en mores worden bijgebracht.

4.5 Mesoniveau

In Nederland speelt, door de historie van de verzuiling, het maatschappelijke middenveld een belangrijke rol in het politieke bestel. Organisaties, met name gesubsidieerde organisaties die veelal een publieke taak hebben, dienen het integratiebeleid dat gericht is op volwaardig burgerschap te onderschrijven en uit te dragen. Integratie is immers het traject naar volwaardig burgerschap. Als het gaat om de politieke dimensie dan zijn de volgende handelingspraktijken aan de orde.

4.5.1 Organisaties van en voor allochtonen

De organisaties van en voor allochtonen hebben de taak om burgerschap voor allochtonen te bevorderen en te effectueren, en hun belangen te articuleren en

te behartigen. Zij dienen in het politieke bestel te penetreren en etnische ondervertegenwoordiging aan de kaak te stellen. Voorts moeten zij zoveel mogelijk allochtonen mobiliseren, en kwalificeren voor participatie in het (mede)bestuur. Tevens moeten zij allochtonen motiveren (de staat kan niet alles voor je doen, wat kun je zelf voor de staat doen?) en loyaliteit voor deze samenleving mobiliseren alsook andere 'deugden' overdragen aan allochtonen. De betrokkenheid bij het publieke gebeuren en het algemeen belang moet door deze organisaties vanuit het gemeenschappelijk belang van allochtonen en autochtonen worden benaderd. Convergentie van belangen in plaats van polarisatie draagt bij tot burgerschap. Etnisch broederschap (solidariteit) is naast vrijheid en etnische gelijkheid een **belangrijke** peiler waarop **burgerschap** wordt gefundeerd. Samenwerking(sprojecten) tussen **allochtone en autochtone organisaties** moet(en) **positief** benaderd worden (**bijvoorbeeld prioriteit of criterium bij subsidietoekenning**). Via een **groei- en krimpbeleid** kan men samenwerking stimuleren.

4.5.2 Algemene organisaties

Ook de zogeheten algemene (veelal autochtone) organisaties moeten een integratiebeleid voeren. Zij moeten zich richten op het vergroten van de toegankelijkheid van hun organisaties en besturen voor allochtone burgers. Voorts moeten zij een zodanig klimaat helpen scheppen dat allochtonen zich thuis kunnen voelen in de organisaties. Dat geldt bijvoorbeeld voor de politieke partijen; bij de scholing van kader moet de multi-etnische dimensie uitdrukkelijk worden betrokken. Daarbij moeten allochtonen als wezenlijk element van de samenleving worden beschouwd en dus niet meer als 'exotisch of 'anders'.

4.6 Conclusie mesoniveau

Als het gaat om het mesoniveau van de politieke dimensie van integratie is het vooral van belang dat de verschillende organisaties de allochtone burger helpen inburgeren. Dit betekent zowel 'mentale' hulp alsook het scheppen en bieden van daadwerkelijke mogelijkheden voor participatie. Overigens worden de maatschappij en haar procedures steeds ingewikkelder. De ambtenaren worden specialisten en routiniers. De burgers hebben minder tijd en ontberen de know-how om, indien nodig, kritisch en competent te blijven. Dit geldt in sterkere mate voor allochtone burgers en nieuwkomers, ook omdat zij niet in allerhande netwerken zitten en zich eerst de verschillende vaardigheden eigen moeten maken om de juiste informatie te verkrijgen. Inburgeringscursussen en cursussen in burgerschap voor allochtonen, aangeboden door dit soort organisaties, kunnen hierbij helpen.

4.7 Conclusie politieke dimensie

Burgerschap in de neo-republikeinse conceptie biedt politiek perspectief aan allochtonen. Door een evenwicht van rechten en plichten kunnen allochtone burgers medevormgevers van deze samenleving worden. Wat betreft politieke cultuur (procedureel versus personalistisch) kunnen er bij sommige groepen problemen ontstaan, maar met de tijd kan integratie in de democratische politieke cultuur plaatsvinden. Veel moeilijker ligt het met de loyaliteit en de eenvoudige loyaliteit, waarbij men niet mag eisen dat alle (politieke) loyaliteitsbanden met het land van herkomst worden afgesneden. Tenslotte zal men in Nederland moet erkennen dat Nederlanders niet meer uit één volk of natie bestaan en zal men dat ook tot uitdrukking moeten brengen. De Nederlandse natie-staat bestaat niet meer, wel een multi-etnische samenleving die een multi-etnische staat moet (re)produceren. Een Nederlander is niet altijd een 'blanke persoon'. Evenmin is de gemeenschappelijke historische wortel de toetssteen voor toelating tot burgerschap. Ingezetenschap is de nieuwe toetssteen. Aangezien in Nederland nauwelijks sprake is van patriottisme, maar

eerder van een beperkte vorm van nationalisme, is het doel van multi-nationaal of multi-etnisch Nederlanderschap wel haalbaar. De etikettering (externe profilering) van Nederland als een veelkleurige samenleving biedt vanuit het burgerschaps perspectief goede mogelijkheden om vraagstukken van de multi-etnische samenleving te lijf te gaan.

Burgerschap heeft te maken met de bestaansvoorwaarden en kansen voor de burgers om te participeren. Uiteraard is de keerzijde hiervan de eigen inzet van burgers om de geboden kansen maximaal te benutten ten behoeve van eigen welvaart en van de samenleving als geheel. Marshall spreekt in dit verband van 'social rights' die na de 'civic' en 'political rights' volgen en als het ware het eindstation vormen van burgerschap¹².

Bij de sociaal-structurele dimensie gaat om de terreinen zoals arbeid, onderwijs, huisvesting en recht op voorzieningen. Er is overigens geen hiërarchie in de drie dimensies van integratie. Zo moet men redelijke sociaal-economische zekerheid hebben om niet in de situatie te geraken dat men zijn stem hoeft te verkopen, ergo zijn oordeel en onafhankelijkheid prijs moet geven. Men moet enig onderwijs hebben genoten, althans enigszins op de hoogte zijn van bepaalde zaken, alvorens men oordeelkundig (competent) zijn mening kan geven.

Wat betreft de sociaal-structurele dimensie van integratie zullen wij achtereenvolgens nagaan hoe het traject voor de overheden, de allochtonen en de organisaties in het kader van realisering van burgerschap voor allochtonen eruit kan zien.

5.1 Macroniveau

De overheden hebben bij het toedelen van burgerschap, ofwel van rechten en aanspraken ('entitlements', zie Dahrendorf e.a), een bepalende rol¹³. Aangezien overheidshandelen gericht moet zijn op reproductie van burgerschap is dit aspect in de multi-etnische Nederlandse samenleving van vitaal belang voor allochtone burgers.

Het garanderen van eerlijke en gelijke kansen op allerlei maatschappelijke terreinen, onafhankelijk van etnische afkomst (non-discriminatie), is één van de wezenlijke handelingspraktijken bij de reproductie van burgerschap. Ook het nalaten van actief optreden tegen rassendiscriminatie is zo'n handelingspraktijk. Dat wil zeggen dat indien de 'gevestigde' structuur van de samenleving niet wordt herijkt op de veranderende multi-etnische samenstelling van de bevolking, er achterstelling ontstaat ten opzichte van de allochtone burgers. Dit kan worden opgevat als een vorm van institutioneel racisme dat de autochtone bevolking bevordeelt en geen burgerschap produceert voor allochtone burgers, maar veeleer een tweederangsburgerschap. In het kader van het burgerschap voor allochtonen moeten alle institutionele arrangementen worden herijkt (kritisch worden doorgelicht) op negatieve gevolgen in etnisch opzicht. Etnische afkomst is immers een relevante dimensie, ofschoon dat in de praktijk en idealiter niet relevant zou moeten zijn. Elke burger is primair een individu en daarna lid van een bepaalde etnische groep. In de praktijk echter worden met name allochtone burgers (h)erkend en beoordeeld als lid van een bepaalde etnische groepen. Dit aspect van lidmaatschap (het groepsaspect) moet dan ook een rol spelen in het scheppen van eerlijke kansen. Gevestigde praktijken en gewoonten moeten als het ware geïmpregneerd worden met een allochtone dimensie. Etnisch 'monitoring', autochtonen worden hierbij ook als een etnische groep beschouwd, is dus toegestaan.

[12] T.H. Marshall, op. cit.

[13] R. Dahrendorf, 'Burgerschap, het nieuwe vraagstuk'; Van de Leeuwlezing, de Volkskrant, 1983.

5.1.1 Arbeid

Een van de vitale domeinen voor integratie in de samenleving vormt het terrein van arbeid. Niet alleen draagt men via (reguliere) arbeid bij tot het nationaal inkomen, maar men komt dikwijls via arbeid in contact met autochtonen en men ontwikkelt ook competentie en andere vaardigheden. Men voelt zich meer betrokken bij de samenleving. Allochtonen worden (h)erkend als producenten en niet alleen maar als consumenten.

Begin jaren negentig werd geconstateerd dat allochtone burgers twee tot drie-maal vaker en langduriger werkloos waren dan autochtonen. Eén en ander heeft voor een deel te maken met factoren bij de allochtonen zelf (opleidings-tekorten), een ander deel met imperfecties tussen vraag en aanbod en een ander niet onbelangrijk deel met (institutionele) discriminatie. Wat het laatste aspect betreft kan met name positieve actie als instrument een belangrijke rol spelen in het scheppen van gelijke kansen. Bij burgerschap van allochtonen gaat het om het besef dat allochtonen potenties en talenten vertegenwoordigen die moeten worden ingeschakeld voor de publieke belangen van Nederland (allochtone beleidsmedewerkers zouden bijvoorbeeld minister Pronk kunnen assisteren om de culturele kloof met Indonesië te dichten).

5.1.2 Positieve actie

'Door al die maatregelen voor vrouwen, minderheden en gehandicapten komt een normale Hollandse jongen niet meer aan de slag'. Deze reactie is dikwijls te horen wanneer er maatregelen worden voorgesteld om de slechte arbeidsmarktpositie van allochtonen te verbeteren. De praktijk leert echter dat wanneer er geen maatregelen worden getroffen alleen of bijna uitsluitend 'normale' Hollandse jongens aan de slag komen. Immers de status quo reproduceert zich bij afwezigheid van interventie. Deze status quo is discriminerend: allochtone burgers hebben minder kansen. In een waarlijk multi-etnische samenleving is etnische ongelijkheid en de reproductie ervan niet toegestaan. *Positieve actie* is daarom een noodzaak.

Onder positieve actie wordt verstaan het geheel van maatregelen dat de instroom, doorstroom en horizontale mobiliteit van allochtonen bevordert en hun uitstroom tegengaat, zonder verlaging van de relevante taakeisen. Wanneer de relevante taakeisen worden verlaagd om toch nog een allochtoon te benoemen is er sprake van positieve discriminatie. Positieve discriminatie is niet in het belang van allochtonen, noch van autochtonen en leidt niet tot burgerschap, maar eerder tot stigmatisering. Om de positie van allochtonen te verbeteren en integratie in arbeid te realiseren is een positieve-actie beleid gewenst en noodzakelijk.

Over positieve actie zijn argumenten pro en contra. Wij zullen in tien punten deze argumenten kort weergeven. Hier en daar is de afbakening tussen de verschillende punten niet altijd even scherp, dat is trouwens in de praktijk ook niet altijd het geval. De bedoeling is evenwel om het vraagstuk te verhelderen en te structureren. Eerst geven wij de contra-, daarna de pro-argumenten.

1. Segregatie of integratie?

Contra: Positieve actie houdt in: het honoreren van claims op basis van verschillen tussen autochtonen en allochtonen. Tegenstanders vrezen dat dit leidt tot politisering en polarisering van de (etnische) tegenstellingen en segregatie.

Pro: Voorstanders daarentegen menen dat positieve actie leidt tot opheffing van ongelijk(waardig)heden tussen allochtonen en autochtonen, waardoor etnische verschillen minder relevant worden. Dit leidt juist tot integratie, toenemend interetnisch contact en wederzijds begrip.

2. Discriminatie of erkenning?

Contra: positieve actie brengt registratie van etnische afkomst met zich mee, er moet immers onderscheid worden gemaakt naar afkomst. Dat is discriminatie en de kans op discriminatie (misbruik) wordt bovendien vergroot door beschikbaarheid van etnische gegevens.

Pro: doordat registratie naar etnische afkomst plaatsvindt wordt ondervertegenwoordiging zichtbaar gemaakt en, waar mogelijk 'verborgen' discriminatie (misbruik van verborgen registratie) gedetecteerd. Belemmeringen kunnen beter worden opgespoord en op zakelijke en objectieve wijze kan een en ander in kaart worden gebracht. Er wordt erkend dat de samenleving multi-etnisch (pluriform) is geworden en dat de veranderde samenstelling van de bevolking consequenties heeft. Handhaving van de status quo daarentegen bevoordeelt autochtone burgers.

3. Oneerlijk en onrechtvaardig of eerlijk en billijk?

Contra: door een positieve-actiebeleid ten behoeve van allochtonen worden autochtonen benadeeld. Dat is onrechtvaardig en oneerlijk. Individuele autochtonen hebben niets met de achterstelling van allochtonen te maken.

Pro: positieve actie leidt op termijn tot een zodanige herverdeling van maatschappelijke goederen, zoals arbeid, dat achterstelling van allochtonen wordt gecompenseerd of zal verdwijnen. Bepaalde individuele autochtonen hebben weliswaar niet direct en zichtbaar geprofiteerd van de achterstelling van allochtonen, maar wel indirect omdat de autochtone gemeenschap een beter imago geniet en meer welvaart heeft kunnen opbouwen. Eén en ander straalt ook van vele autochtonen af. Deze achterstelling is onterecht en kan door middel van positieve actie rechtgetrokken worden. Dit is eerlijk en billijk (*'fairness'*).

4. Fragmentarisering of positieve identificatie?

Contra: positieve actie komt slechts een (kleine) elite van de allochtonen ten goede en fragmentariseert de allochtone gemeenschap. Dit leidt tot verzwakking, inkapseling en depolitisering van de allochtone voorhoede.

Pro: positieve actie komt weliswaar vooral hoog-gekwalificeerde allochtonen ten goede, maar deze allochtonen verwerven invloed en prestige en worden aldus positieve identificatiefiguren voor de allochtone gemeenschap.

5. Afwijzing of acceptatie?

Contra: autochtonen ervaren positieve actie als onrechtvaardigde bevoordeling en zullen daardoor allochtonen als aparte groep beschouwen. Dit leidt tot afwijzing. Autochtonen gaan de opvatting koesteren dat allochtonen hun eigen faciliteiten hebben en dus geen claim mogen leggen op 'algemene' middelen en voorzieningen.

Pro: door positieve actie worden autochtonen bewust van het feit dat allochtonen belangrijke actoren zijn in het maatschappelijke gebeuren en dat zij als burgers evenveel rechten en plichten hebben. De samenleving is multi-etnisch geworden. De zichtbare bijdrage van allochtonen aan het arbeidsproces leidt gaandeweg tot acceptatie bij autochtonen.

6. Stigmatisering of mobilisatie?

Contra: door positieve actie wordt een gevoel van afhankelijkheid en incompetentie gecultiveerd. Door een specifiek beleid en een 'voorkeursbehandeling' worden hun waardigheid en zelfrespect aangetast. Bovendien worden allochtonen gestigmatiseerd.

Pro: door participatie in het arbeidsproces worden de trots, het zelfrespect, het zelfvertrouwen en de waardigheid bevorderd of hersteld. Eén en ander leidt tot mobilisatie, inschakeling en erkenning van de potenties en talenten van allochtonen.

7. Isolatie/incompetentie of incorporatie/competentie?

Contra: vanwege positieve actie wordt het anders zijn benadrukt en worden allochtonen buiten de reguliere concurrentiestrijd gehouden; zij worden 'geknuffeld of gepamperd' en te soft behandeld. Hun gevoel van en mogelijkheden tot gemeenschappelijke participatie worden verkleind en hun isolatie versterkt. Incompetente allochtonen worden in dienst genomen.

Pro: door participatie via positieve actie wordt weliswaar het anders zijn benadrukt. Niettemin ontstaat er positieve betrokkenheid en een besef van erbij horen (burgerschap). Bekwaamheden (competentie) die niet werden aangesproken worden ontdekt en ingezet voor de samenleving, waaronder 'cultureel-specifieke' vaardigheden. Dit leidt tot incorporatie in het systeem (inpassing en inburgering).

8. Blokkering/ongelijke kansen of ontwikkeling/gelijke kansen?

Contra: door positieve actie wordt kunstmatige bescherming geboden waardoor het aanleren van vaardigheden in (open) concurrentie wordt geblokkeerd. Er is geen sprake van ongelijke kansen want individuele allochtonen worden niet als (onafhankelijk) individu beschouwd, maar primair -ten onrechte- als lid van een groep en krijgen op grond daarvan extra kansen. Een en ander leidt tot afhankelijkheid.

Pro: positieve actie leidt juist tot eerlijke concurrentie, omdat (vooral institutionele) discriminatie wordt opgeheven. Doordat zij in staat worden gesteld te participeren, ontwikkelen allochtonen de vaardigheden die nodig zijn om succesvol te functioneren en te concurreren. Omdat individuele allochtonen in de praktijk meestal wel degelijk als lid van een bepaalde etnische groep gezien en als zodanig beoordeeld en behandeld worden, is er sprake van ongelijke kansen. Positieve actie leidt juist tot gelijke kansen. Het groepslement moet dan ook een rol spelen in het scheppen van gelijke kansen.

9. Misrepresentatie of representatie?

Contra: positieve actie genereert een elite met een eigen belang die zal vervreemden van de eigen gemeenschap. Ze zullen niet accuraat en effectief de belangen van deze gemeenschap bevorderen.

Pro: positieve actie leidt weliswaar tot een allochtone elite, maar deze elite krijgt toegang tot machtsposities (*sleutelposities*). Hun aanwezigheid brengt met zich mee dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de positie van allochtonen, wat overigens niet altijd openlijk hoeft te gebeuren. Bepaalde autochtone vanzelfsprekendheden die nadelig zijn voor allochtonen zullen aan de kaak worden gesteld.

10. Ressentiment/jaloezie of stimulering?

Contra: positieve actie leidt tot ressentiment bij autochtonen en creëert een 'witte achterhoede'. Met name bij autochtone mannen ontstaat maatschappelijke onrust¹⁴. Autochtone politici zullen vanwege dit gevaar geen verantwoordelijkheid meer voor het allochtonenbeleid willen dragen. De verantwoordelijkheid en problemen worden op allochtonen afgeschoven.

Pro: positieve actie fungeert als stimulans en motor van emancipatie: allochtonen vormen 'human resources' en inschakeling daarvan zal leiden tot economische groei en verbetering van de positie van een eventuele 'witte' onderklasse. Verandering van de status quo brengt meestal onrust met zich mee bij hen die, dikwijls onterecht, profiteren van de status quo. Positieve actie leidt tot genoegdoening en waar nodig tot compensatie.

Positieve actie brengt een etnische rapportageverplichting met zich mee, dan is immers pas sprake van fairplay. Rapportage biedt aan werkgevers de mogelijkheid om, via het parlement, een discussie te voeren over het arbeidsmarkt-

^{14]} G. van der List en J.Ph. van der Zwaluw; *Intermediair*, maart 1992, nr. 11 en 12.

beleid inzake allochtonen. Geen enkele werkgever wordt van discriminatie beschuldigd, maar hij moet wel in redelijkheid kunnen aangeven hoe het komt dat er een ondervertegenwoordiging is van allochtonen. De Wet bevordering arbeidsdeelname allochtonen kan, als het gaat om de effectuering van burgerschap voor allochtonen, een belangrijke rol spelen.

De staat krijgt door deze openbare rapportageverplichting opnieuw een positie die hem toekomt. Immers vanuit de neo-republikeinse burgerschapsconceptie heeft de staat de positie van De Nederlandse Bank tussen de banken. Voor de inburgering (reproductie van burgerschap door overheidshandelen) voor allochtone burgers dient de overheid een preponderante positie te hebben. De tripartisering zoals die nu zijn beslag heeft gekregen in het Centraal Bestuur voor Arbeidsvoorziening (CBA) blokkeert de overheid effectief de toedeling van arbeidsplaatsen te regisseren.

Er zijn natuurlijk nog vele maatregelen die op het terrein van de arbeidsmarkt kunnen worden getroffen. Etnische registratie, waarbij ook autochtone burgers als etnische groep worden geregistreerd, ten behoeve van een positief doel impliceert dat men etnische pluriformiteit erkent als een gegeven en dus pluriformiteit niet verdoezelt. Het (er)kennen van pluriformiteit kan door etnische registratie worden bevorderd. Ook krijgt men beter zicht op de vertegenwoordiging in verschillende domeinen van de samenleving. De ongekende samenleving (DOS) kan beter worden gekend en bepaalde vormen van pluriformiteit die contraproductief zijn voor integratie en dus het traject naar burgerschap blokkeren, kunnen worden gedetecteerd.

5.1.3 Onderwijs

Een ander belangrijk terrein waar een integratiebeleid voor de multi-etnische samenleving nodig is betreft het onderwijs. De multi-etnische samenleving moet als het ware worden weerspiegeld in het onderwijs. Overheden moeten stimuleren dat deze weerspiegeling te vinden is in curricula, in samenstelling van leraren en docentencorps, in de examenopgaven, in het 'image' en het profiel van de onderwijsinstelling. Onderprestatie van allochtone kinderen moet worden voorkomen, met name vanuit het besef dat het erom gaat, de potenties van allochtonen als toekomstige burgers maximaal te mobiliseren. Het ontstaan van etnische segregatie, opgelegd onder andere doordat blanke ouders hun kinderen weghalen van 'zwart wordende scholen' (witte vlucht) of zelf gekozen (Islamitische of Hindoescholen) segregatie in het onderwijs vereist meer nog dan voorheen, dat in het kader van burgerschap integratie in andere domeinen wordt gestimuleerd en gereproduceerd. Het scheppen van inter-etnische contacten en verbanden, bijvoorbeeld door het subsidiëren van ontmoetingen en excursies naar gesegregeerde scholen, is een taak van overheden.

5.1.4 Huisvesting

Bij het flankerend beleid inzake huisvesting moeten de overheden streven naar evenwichtige bevolkingsopbouw in etnisch opzicht. Niet zozeer een spreidingsbeleid is geëigend, maar meer een toegankelijkheidsbeleid ten opzichte van de betere, veelal 'blanke', wijken. Etnische segregatie bevordert immers geen burgerschap: in getto's kan men nauwelijks een wissel trekken op plichten/deugden. Vanuit een anarcho-liberale conceptie niet ingrijpen in etnische segregatieprocessen komt neer op het willens en wetens bevorderen van gescheiden etnische ontwikkelingen. Het is een 'hypocriete' tolerantie: iedereen mag wonen waar hij wil, terwijl in de praktijk de kansen ongelijk zijn. Enerzijds hebben bepaalde allochtone voorlieden belang bij etnische segregatie en anderzijds hebben evenzeer bepaalde autochtonen een belang: zo kan men de 'vreemden' buiten de eigen omgeving houden. Men heeft geen contact

of vermijdt contact met allochtonen en hoeft dan ook niet te discrimineren. Aldus kan men de 'tolerantiemythe' voor zichzelf handhaven.

Onderzoekers, hulpverleners of ambtenaren kunnen er belang bij hebben om gesegregeerde allochtone gemeenschappen te handhaven of te bevorderen. Integratie of verkrijging van volwaardig burgerschap van allochtonen ontnemt immers de basis aan hun werk: allochtonen zijn dan normaal geworden en bijgevolg niet meer interessant.

5.1.5 Sociale zekerheid

Overheden moet stimuleren dat veel duidelijker dan thans de voorwaarden en bedoeling van de sociale zekerheid in het vizier komt van allochtonen. Sociale zekerheid moet geen hangmat zijn, maar een trampoline. Een activerende aanpak die gebruik maakt van prikkels (belonen en straffen) en een doorzichtig beleid dragen bij tot helderheid en erkenning van wederzijdse verantwoordelijkheden.

Een oververtegenwoordiging van allochtone burgers in de sociale zekerheid reproduceert geen burgerschap, maar produceert tweederangsburgers en verzaking van plichten. Bovendien bevordert het vooroordelen en leidt tot afhankelijkheid van de staat en nauwelijks tot actieve participatie en bijdrage aan de welvaart. Meer dan thans moeten allochtonen producenten worden in plaats van consumenten.

5.1.6 Conclusie macroniveau

Non-discriminatie is één van de essentiële voorwaarden voor het inburgeren van allochtonen. Een eerlijke kansenstructuur is van vitaal belang voor allochtonen om te integreren in allerlei verbanden in de samenleving, competent burger te worden en zich burger te voelen.

5.2 Microniveau

Op allochtonen rust in het kader van het burgerschap de verplichting om zich maximaal in te spannen (als medevormgever) voor deze samenleving. Men moet de gegeven kansen benutten op straffe van verlies van aanspraak op bepaalde voorzieningen.

5.2.1 Investeren

Allochtonen hebben de plicht om de Nederlandse taal te leren (uiteraard moet de overheid hiervoor voorzieningen creëren -het zogeheten leerrecht invoeren) en zich vaardigheden eigen te maken om op de arbeidsmarkt naar vermogen te presteren. Culturele gedragingen en codes die niet functioneel zijn op de arbeidsmarkt moeten in het publieke domein achterwege blijven, zoals het 'flexibel omgaan met de tijd en met gemaakte afspraken'. Dergelijke 'culturele' gedragingen zijn immers in een andere context ontwikkeld waar bijvoorbeeld de voorzieningen inzake vervoersmobiliteit minder optimaal zijn. Het zijn in elk geval geen etnische, zo men wil raciale, eigenschappen!

Allochtonen moeten zich kwalificeren via onderwijs en scholing. Men moet zich houden aan de leerplichtwet (cultureel excuus voor schoolverzuim moet niet gehonoreerd worden) en aan andere fundamentele regels. De woning moet goed bewoond worden zodat de buurt niet achteruitgaat. Dikwijls spaart men het geld voor de familie of voor eventuele terugkeer: zo pleegt men geen – preventief – onderhoud, de woning raakt snel uitgewoond en de buurt verloedert. Het tijdig verven van kozijnen en schoonhouden van ramen is bijvoorbeeld een onderdeel van burgerschap, althans wanneer men burger wil worden

in deze samenleving en Nederland dus niet als een tijdelijk haven beschouwt. Het aanzien van de buurt/wijk is ook een verantwoordelijkheid van allochtone bewoners. Uit angst om te discrimineren heeft het 'softe' circuit van het zogeheten minderhedenbeleid allerlei inburgeringsprocessen tegengehouden. Men zou 'aan de cultuur van allochtonen komen als er iets zou worden gezegd over de kozijnen'. Er is sprake van een overdreven soort tolerantie, waarbij men allochtonen niet als 'normale' burgers beschouwt.

5.2.2 Activeren

Allochtone burgers moeten zichzelf activeren en zich goed oriënteren op bijvoorbeeld de groeisectoren in de economie (beroepskeuze) en de arbeidsmarktkansen. Waar nodig moeten zij arbeid genereren. Allochtoon ondernemerschap moet zich niet alleen richten op etnische niches (tropische winkels en shoarmazaken), maar ook op de high tech en andere 'normale' branches.

De ouders moeten participeren en verantwoordelijkheid voor kinderen nemen bij huiswerkbegeleiding en andere schoolzaken. Allochtone burgers moet zich medeverantwoordelijk voelen voor buurtbeheer en sociale veiligheid. Zij moeten zo weinig mogelijk gebruikmaken van de sociale voorzieningen (de fase van denken in de trant van 'het geld is van de witte mensen dus wij moeten het zoveel mogelijk gebruiken' is voorbij) en streven om onafhankelijk te worden van de sociale verzorgingstaat. Deze sociale demontage van de verzorgingstaat zal een grotere weerslag hebben op de allochtone bevolking, vanwege hun oververtegenwoordiging in deze voorzieningen. Verdere marginalisering van deze burgers kan worden voorkomen door tijdig via regulier werk of anderszins onafhankelijk te worden.

5.2.3 Geen calculerende consument

Allochtone burgers moeten zich niet gedragen als zorgcategorie en cliënt blijven van de sociale dienst en allerlei hulpverleningsinstellingen. Zelfredzaamheid (het leren invullen van formulieren – 'ikke niet begrijp' strategieën zijn niet meer acceptabel), eigen verantwoordelijkheid en niet alles afwentelen op de overheid zijn belangrijke deugden bij neo-republikeins burgerschap. Het beschouwen van een uitkering als een soort basisvoorziening en daarnaast hosselen – grijs of zwart bijverdienen – moet worden gebrandmerkt als asociaal burgerschap en zo effectief mogelijk worden bestreden. Eén en ander kan immers leiden tot een legitimatie voor zelfuitsluiting en tot zelfgecreëerde tweederangsburgerschap¹⁵. Uitkeringsafhankelijk gedrag moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Succes moet meer worden beloond en er zullen meer prikkels moeten worden ingebouwd ter activering van allochtone burgers.

Allochtone burgers die via hosselen veel welvarender worden en meer zichtbaar consumeren scheppen een gevaarlijke alternatieve cultuur voor potentiële dropouts ten opzichte van de fatsoenlijke allochtone burgers die zich aan de regels houden, maar materieel gezien nauwelijks vooruitkomen. Het gevaar is levensgroot dat allochtone burgers het idee krijgen dat materieel succes voor hen alleen bereikbaar is via 'criminele routes'. In plaats van negatieve rolmodellen (de hosselaars) moeten positieve rolmodellen naar voren worden geschoven.

5.2.4 Conclusie microniveau

Van de allochtone burger mag geëist worden dat hij/zij zich maximaal inspant om het burgerschap te verwerven en waar te maken. De huidige verzorging-

^{15]} Vgl. L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*; Amsterdam, Het Spinhuis, 1992.

staatarrangementen maken eerder apathisch dan actief. Een meer activerende aanpak, met verplichtingen en een beroep op eigen verantwoordelijkheid zijn geboden. Het 'voor wat hoort wat'-principe kan de eigen verantwoordelijkheid stimuleren. Tenslotte moet de trend naar criminele carrières die voor veel allochtone jongeren bij gebrek aan mogelijkheden (maar ook het niet grijpen van geboden kansen speelt een rol) een aantrekkingskracht hebben worden omgebogen. Een harde aanpak van de criminaliteit kan hierbij preventief werken voor het afglijden van allochtone jongeren in dit soort circuits.

5.3 Mesoniveau

Op het terrein van de sociaal-structurele dimensie van integratie kunnen organisaties van en voor allochtonen een cruciale rol spelen. Enkele taken die in het kader van burgerschap en integratie op het mesoniveau kunnen worden toegekend, worden hieronder toegelicht.

5.3.1 Rollen

Deze organisaties kunnen op het terrein van arbeid de vraag en aanbod op elkaar helpen afstemmen. Bij onderwijs kunnen zij innoverend werken en de verschillende deskundigheidsinstellingen bij elkaar brengen om de multi-etnische dimensie in het onderwijsveld te institutionaliseren. Bij huisvesting kunnen zij via convenanten, participatie in besturen van woningcorporaties en dergelijke helpen bewerkstelligen dat een etnisch evenwichte bevolkingsopbouw in wijken tot stand komt. Zo vervullen allochtonenorganisaties als het ware een makelaarsrol.

Het aan de kaak stellen van discriminatie en het activeren en mobiliseren van de allochtone burgers op de verschillende maatschappelijke terreinen is van wezenlijk belang bij de verwerving van burgerschap. Meer dan thans moet de katalyserende rol van deze organisaties erkend en toegelaten worden.

Niet alleen het kritisch volgen en aanklagen, maar het zelf formuleren van alternatieven en oplossingen (medevormgever) is belangrijk voor een evenwichtige benadering. Als een soort centra van contra-expertise kunnen deze organisaties door kwaliteitsverhoging en zinvolle adviezen een belangrijke actor worden bij de verwerving en toedeling van burgerschap. Zij kunnen enerzijds allochtone burgers motiveren, activeren en helpen kwalificeren bij arbeid en educatie, en anderzijds arbeidsorganisaties en het onderwijsveld bouwrijp maken voor participatie van allochtone burgers.

5.3.2 Algemene instellingen

De 'algemene instellingen', zoals arbeidsorganisaties, scholen, woningbouwcorporaties, sociale diensten en arbeidsbureaus hebben de taak om de multi-etnische samenleving mede vorm te geven. Zij moeten voorkomen dat allochtone burgers oververtegenwoordigd blijven in de negatieve domeinen van de samenleving. Als instellingen die zich bevinden op het publieke domein hebben zij ook een taak wat betreft burgerschap. Eerst en vooral moeten deze 'algemene instellingen' zich transformeren tot multi-etnische instellingen, om zo hun taak wat betreft integratie in de multi-etnische samenleving naar behoren te verrichten¹⁶. Allochtonen kunnen weliswaar formeel burger zijn, maar zijn nauwelijks in staat tot volwaardig burgerschap. Zij zullen dan tweederangsburgers blijven. Bovendien kan de associatie tussen etnische afkomst en marginalisering leiden tot bevestiging van racistische vooroordelen en stereotypen.

¹⁶] De besturen, het management en het personeel van deze 'algemene' instellingen zijn vaak – bij lange na – niet multi-etnisch samengesteld. Het gaat bijvoorbeeld om woningcorporaties, instellingen voor (geestelijke) gezondheidszorg, scholingsinstellingen, organisaties voor het leerlingwezen en 'culturele' instellingen (musea).

5.3.3 Conclusie

De oververtegenwoordiging van allochtone burgers in de negatieve domeinen van onze samenleving (werkloosheid, criminaliteit) brengt met zich mee dat burgerschap vooralsnog niet wordt gereproduceerd. Op deze dimensie zijn er vele handelingspraktijken voor alle actoren noodzakelijk om het burgerschap van allochtonen vorm te geven en te reproduceren. Pas wanneer de oververtegenwoordiging van allochtone burgers in de negatieve domeinen is opgeheven is er sprake van volwaardig burgerschap. De maatregelen die op het traject van integratie liggen zullen in sommige opzichten de gevestigde groepen (autochtone burgers) mogelijk enig nadeel opleveren. Overigens zullen handhaving van de status quo ter voorkoming van een eventuele 'white backlash' en bijgevolg mobilisering en activering van politiek racisme de integratie van allochtonen niet bevorderen. Erger nog, er wordt tweederangsburgerschap gereproduceerd voor allochtone burgers wanneer de gevestigde praktijken in stand worden gehouden die uitsluitend zijn geëigend voor autochtone burgers c.q. hen bevoordelen.

Het meest problematisch is de toepassing van de neo-republikeinse conceptie van burgerschap bij de culturele dimensie van integratie. De staat is weliswaar boven alle etnische groepen geplaatst en kan als integrator fungeren, maar het realiseren van culturele integratie tussen groepen, die qua macht en aantal significant van elkaar verschillen, is een moeilijk te realiseren ideaal. Culturele integratie is een tweezijdig proces, zij het niet altijd symmetrisch. De impact van de dominante autochtone gemeenschap zal veel groter zijn. De grenzen van cultureel pluralisme worden getrokken in de publieke sfeer: er zal een consensus moeten bestaan over een aantal fundamentele waarden. Het gaat om zaken als vrijheid van meningsuiting, integriteit van de persoon, gelijkheid voor de wet en non-discriminatie ondermeer naar ras, sexe en sexuele voorkeur. Het ongebreideld toestaan van cultureel pluralisme in de publieke sfeer komt neer op het toelaten van totaal gesegregeerde gemeenschappen die op termijn naar separatie kunnen streven. Bovendien is er van een multi-etnische samenleving is dan ook geen sprake. De staat kan immers door het ontbreken van enige waardenconsensus geen aanspraak maken op loyaliteit van deze burgers aangezien hij door hen niet als een legitieme macht wordt beschouwd. Burgerschap brengt met zich mee dat alle burgers, van welke culturele afkomst dan ook, moeten deelnemen aan de publieke zaak en deze moeten dienen. Men kan als excuus voor non-participatie en het niet accepteren van verantwoordelijkheid zich niet verschuilen achter een bepaalde cultuur. Als burger is men lid van de staat, maar ook lid van een etnische groep. Dikwijls worden minderheidsgroepen en nieuwkomers primair als etnisch beschouwd en op basis daarvan beoordeeld en behandeld. Hoe groter de culturele en andere verschillen met de dominante groep, hoe meer de minderheidsgroep vooroordelen en discriminatie ondervindt. De staat kan hierbij als integrator en 'rechtvaardige' partij optreden, door racisme actief te helpen bestrijden en culturele tolerantie te bevorderen.

6.1 Macroniveau

Gegeven de etnische pluraliteit zal de staat, c.q. zullen de overheden, als bemiddelaar en integrator in etnische conflicten moeten optreden. 'In handelingspraktijken moet niet alleen kennis worden opgedaan van pluraliteit, maar ook ervaring', zo wordt gesteld vanuit de neo-republikeinse conceptie¹⁷. Het streven naar culturele integratie en etnische harmonie, en het vermijden van conflicten zijn belangrijke handelingspraktijken bij de reproductie van burgerschap. Hierbij moet de staat alloctonen als evenwaardige burgers beschouwen: geen softe (te tolerante) benadering, maar ook geen hardere (discriminerende) benadering dan bij autoctonen. Wel dient het mogelijk te zijn om, binnen de marges van gelijke behandeling, een geëigende benadering te vinden voor vraagstukken waarbij aandacht voor de culturele context tot betere resultaten kan leiden. Bij de resocialisatie en reclassering van criminele alloctone jongeren kan gedacht worden aan maatregelen die meer indruk maken op deze jongeren dan de standaardmaatregelen, bijvoorbeeld een geldboete in plaats van een vrijheidsstraf¹⁸.

6.1.1 Waardenconsensus

Over een aantal basiswaarden dient consensus te bestaan. Deze zijn niet onderhandelbaar: de Nederlandse samenleving stoelt immers op deze pilaren.

¹⁷] H.R. van Gunsteren, op. cit.

¹⁸] Zie ook: F. Bovenkerk, 'Het vraagstuk van de criminaliteit der Marokkaanse jongeren'; *De Gids*, december 1991, 154e jaargang.

Het gaat om de democratische rechtsorde, de vrijheid van meningsuiting, het zelfbeschikkingsrecht van het individu, de gelijkwaardigheid van vrouw en man en wellicht de scheiding van kerk en staat. Aan allochtone burgers zal, indien nodig, uitgelegd moeten worden dat deze waarden belangrijk zijn voor het behoud van de Nederlandse staat en de interne stabiliteit. Via cursussen en overleg kan het één en ander vorm krijgen.

Wanneer vanwege moskeebezoek, ramadan of dagenlange Hindoe crematieplechtigheden in woonbuurten en straten parkeeroverlast ontstaat, dan moeten overheden geëigende maatregelen nemen en de belangen van alle partijen afwegen. Oproepen tot tolerantie is een soort struisvogelpolitiek die een 'witte achterhoede' creëert. Het burgerschap van allochtone burgers zal worden betwist door deze groep, hetgeen niet in het belang van de allochtonen is. Inschikkelijkheid, respect, rekening houden met elkaar en elkaar de ruimte gunnen, zijn belangrijke deugden in de samenleving. De aantasting van de vrijheid, of scherper gesteld de 'sociale ruimte', van de ander leidt tot conflicten en op termijn tot etnische segregatie.

6.1.2 Culturele grenzen

Overheden moeten duidelijk maken waar de culturele grenzen liggen. Bijvoorbeeld het toepassen van geweld (lijfstraffen) en gedwongen uithuwelijken, polygamie, onderdrukking naar seksuele geaardheid, prediken van onverdraagzaamheid ('de heidenen' – dus niet-Islamieten – 'moeten worden vermoord', zoals een fundamentalistische imam op de Amsterdamse kabel liet horen) zijn verboden. Het toestaan van vrouwenbesnijdenis is natuurlijk een heikel punt. Uiteraard moeten allochtonen hun cultuur kunnen beleven. Bepaalde rituelen bij Moslims en Hindoes moeten kunnen worden uitgevoerd (crematie, begrafenis). Er moeten daarbij zoveel mogelijk voorzieningen worden getroffen ter voorkoming van overlast. Op het moment echter dat de 'sociale' ruimte (vrijheid) van andere burgers wordt aangetast moet men inschikken van beide kanten. De optie van veel autochtonen om wel zogenaamd tolerant te blijven, maar vervolgens te verhuizen naar een 'witte wijk' leidt tot etnische segregatie en bevordert geen integratie c.q. burgerschap van allochtonen. De culturele grenzen zijn meestal niet op voorhand vast te stellen maar moeten in dialoog tot stand komen.

6.1.3 Afpaling publiek - privaat domein

Het handhaven en verdedigen van bepaalde waarden kan bij andere culturele gemeenschappen problemen opleveren. Wanneer Hindoe meisjes meer suïcidale neigingen vertonen vanwege cultuurconflicten staat men voor een dilemma: moet de staat ingrijpen en de meisjes uit de gezinssituatie halen, of moet men dat overlaten aan de etnische gemeenschap? Dit soort vragen gelden trouwens voor het hele opvoedingsdomein: hoe ver mag de staat via haar organen (Kinderbescherming, RIAGG's, onderwijsbegeleiding, etc.) ingrijpen? Mogen allochtone ouders hun eigen opvoedingspatronen handhaven, ook al leiden deze tot grote problemen bij kinderen? Moet men pas interveniëren wanneer de jongere zich meldt of bij een opvangcentrum terechtkomt (dus wanneer het te laat is) of kan men preventief te werk gaan? Moet de overheid kinderopvang bieden? Dus een aanbod doen, waarbinnen zoveel socialiserende momenten zijn dat men opgaat in dominante cultuur? Indien de allochtone gemeenschappen een soort dwangkarakter krijgen, moet de staat dan zorgen voor exit-mogelijkheden om de allochtone personen te beschermen? Het antwoord op elk van de voorafgaande vragen is bevestigend, omdat het belang en de integriteit van het individu prevaleren boven het groeps- of etnisch-cultureel belang. 'Slavernij is niet toegestaan' en de staat dient alle burgers te beschermen, ongeacht of zij een beroep doen of niet (of in staat zijn dat te

doen)¹⁹. Anderzijds zijn allochtone oplossingen die de culturele kloof verkleinen en een geleidelijke integratie bewerkstelligen ook toegestaan. Het individu kan dan zelf uit deze verschillende mogelijkheden de beste oplossing kiezen. Allochtone instellingen zoals allochtone jeugdinternaten en opvangvoorzieningen voor vrouwen zijn toegestaan, mits deze geen segregatie versterken maar gericht blijven op integratie. Binnen de neo-republikeinse conceptie is immers sprake van erkenning van culturele pluriformiteit en van de daaruit voortvloeiende gevolgen. Pas wanneer effectuering van culturele pluriformiteit leidt tot etnische segregatie en een bedreiging gaat vormen voor burgerschap wordt de grens van toelaatbaarheid getrokken.

6.1.4 Integrator

Erkenning van culturele pluriformiteit houdt in dat de staat mogelijkheden schept voor de verschillende culturen om te kunnen blijven bestaan en waar mogelijk om te integreren. Het cultuurbeleid moet allochtone culturen ruimte bieden. Beoordeling van kunst moet niet alleen aan de hand van autochtone criteria plaatsvinden. Ook hier geldt: etnische weerspiegeling is de beste garantie voor kwaliteit en legitimiteit. Voorts moet de overheid allerlei voorzieningen treffen die essentieel zijn voor de beleving van de eigen cultuur. Dat varieert van erkenning van religieuze feestdagen tot voorlichting over allochtone Nederlandse culturen in het buitenland. Het zogeheten mediabestel moet de etnische pluriformiteit weerspiegelen. In de etikettering van 'de Nederlander' moet immers de multi-etnische dimensie terug te vinden zijn. Overal waar publieke middelen worden ingezet zal de staat, c.q. zullen de overheden, in het kader van het 'multi-etnisch burgerschap' deze dimensie moeten inbrengen. Door middel van onder andere contract compliance kan een en ander worden gestimuleerd en waar nodig afgedwongen: de instellingen en bedrijven die subsidies ontvangen of opdrachten krijgen dan wel diensten verlenen moeten het overheidsbeleid in deze volgen.

6.1.5 Conclusie macroniveau

De moderne staten hebben te maken met pluraliteit. In Nederland is er sprake van toenemende etnische pluraliteit. Binnen de neo-republikeinse burgerschapsconceptie is pluraliteit toegestaan, maar wordt consensus over een aantal basisregels in het publieke domein geëist. Etnische pluraliteit, met name het culturele aspect hiervan, zal vooral in de private sfeer tot uitdrukking moeten komen. Met name deze dimensie van integratie levert de neo-republikeinse conceptie van burgerschap de meeste problemen op. Binnen het cultureel pluralisme is het stichten van eigen (Islamitische en Hindoe) scholen toegestaan, terwijl onderwijs een publieke zaak is. Hoever reikt de interventie van de staat? Is de overheid beperkt tot beoordelen en toetsen van het formele curriculum aan de uniforme kwaliteitseisen? Of moet de overheid verder gaan en bijvoorbeeld via het onderwijs tolerantie bevorderen, etnische sensibiliteit helpen ontwikkelen en alle kinderen voorbereiden op het samenleven in een multi-etnisch geworden maatschappij? Moeten de overheden momenten en sociale verbanden creëren om kinderen van gesegregeerde scholen tot elkaar te brengen? Moet het organiseren van ontmoetingen tussen kinderen van de verschillende etnische scholen bijvoorbeeld door excursies of interetnische sportdagen worden gestimuleerd? Burgerschap reproduceren voor allochtonen als handelingspraktijk van de overheid leidt tot een bevestigend antwoord op deze vragen.

De afpaling tussen het publieke en het private domein ligt echter binnen de verschillende culturen verschillend. Islamiëten, en in iets mindere mate de

^{19]} Zie ook: H.R. van Gunsteren, op. cit.

Hindoes, erkennen de scheiding tussen kerk en staat niet. Meer behoudende Islamieten vinden dat vrouwen zo weinig mogelijk aan het openbare leven moeten deelnemen en zich zelfs nauwelijks in het openbaar moeten vertonen. Hier liggen enkele spanningshaarden. Vanuit burgerschap krijgt de universele gelijkheid tussen vrouw en man het primaat, maar bij de scheiding tussen kerk en staat is één en ander minder duidelijk. Autochtone groepen zoals de katholieken hebben in het verleden geprofiteerd van de staatsinterventie. Waarom mogen de Islamieten en Hindoes dat thans niet, indien hun middelen tekortschieten voor geëigende religieuze voorzieningen? Allochtone of bijzondere omroepverenigingen, jongerencentra, hulpverleningsvoorzieningen en bejaardentehuizen zijn toegestaan binnen de neo-republikeinse conceptie van burgerschap. Maar zijn ook Islamitische ziekenhuizen, woningbouwverenigingen of reclasseringsinstituten toegestaan?

Tot hier luidt het antwoord nog steeds bevestigend. Maar is een eigen soort rechtspleging binnen een bepaalde situatie, bijvoorbeeld in een opvangtehuis, toegestaan? Mogen hierbij religieus gelegitimeerde handhavingsregels worden toegepast, bijvoorbeeld het toedienen van lijfstraffen. Of bestaan hier een aantal basisregels (normen) die algemeen gelden, zoals bij het onderwijs? Indien men deze normen niet wil toepassen en de eigen aanpak, of zelfs een eigen straftoemeting meer geëigend vindt, wat krijgt dan het primaat? Als de algemene normen niet streng genoeg worden gevonden, mag men andere regels en normen hanteren? Als sommige Islamitische groepen vinden dat de buitenwereld (publieke domein) voor de mannen is en de binnenwereld (private domein) voor de vrouwen en dus vrouwen niet mogen participeren in publieke zaken, waar ligt de grens?

Dit zijn allemaal vragen waarbij de afpaling tussen privaat en publiek en consensus over normen niet op voorhand is vast te stellen. In onderling overleg en redelijkheid zal een oplossing moeten worden gevonden, waarbij het gelijkheidsbeginsel voor alle burgers geldt. Natuurlijk gelden een aantal basiswaarden: zoals reeds eerder vastgesteld de gelijkwaardigheid tussen man en vrouw en de lichamelijke integriteit van het individu.

6.2 Microniveau

De allochtone burger heeft recht op behoud van eigen identiteit maar de beleving daarvan mag participatie in de brede samenleving niet belemmeren. Segregatie is dus niet functioneel. Zichzelf opsluiten in de eigen culturele cocon is geen burgerdeugd. Juist het pogen om de eigen cultuur te integreren en het cultureel kapitaal in te zetten voor het welzijn van de totale samenleving is een burgerdeugd.

6.2.1 Multipele identiteit

Aangezien de meeste allochtonen lid zijn van een etnische gemeenschap, maar daarnaast ook participeren in de brede samenleving ontwikkelen zij een multipele identiteit. Met name in de private sfeer worden de eigen culturele tradities beleefd, terwijl in het publieke domein, bijvoorbeeld op de werkplek, bepaalde gedragingen die niet sporen met de bedrijfscultuur achterwege kunnen worden gelaten. Het flexibeler omgaan met de tijd en met afspraken of het niet willen accepteren van vrouwelijke leiding zijn hier voorbeelden van. Overigens ontwikkelen zich als gevolg van de participatie en de interactie met autochtonen vooral bij jongeren wel vernieuwende vormen. Deze hybride vormen, die trouwens onderdelen zijn van de cosmopolitische cultuur, maken het moeilijker om van gescheiden culturen te spreken. Er is zelfs sprake van een soort cultureel burgerschap dat verder gaat dan bij MacDonalds eten en

Coca-Cola drinken²⁰. Vooral in de muziek en de kunst vindt er via de media en het toegenomen internationale reisverkeer een versnelde culturele integratie plaats. Cultuur is immers een dynamisch gegeven. Het leven tussen twee culturen hoeft dan ook niet per se problematisch te zijn; het kan leiden tot culturele innovatie, mits een en ander door externe omstandigheden (goede materiële voorzieningen) positief wordt ondersteund. Allochtone jongeren zijn niet zozeer jongeren tussen twee culturen maar jongeren van twee culturen, en, in de toekomst, van een hybride cultuur.

6.2.2 Conclusie microniveau

Allochtone burgers hebben meestal -als zij niet geassimileerd zijn- een multi-pele identiteit. Zij moeten enerzijds functioneren in de brede samenleving en anderzijds binnen de etnische gemeenschap. Meestal kan men deze rol redelijk flexibel vervullen. Binnen de neo-republikeinse burgerschapsconceptie is multi-pele identiteit toegestaan en kan deze worden beschouwd als een verrijking.

6.3 Mesoniveau

De organisaties van en voor allochtonen spelen bij de culturele dimensie een richtinggevende en bepalende rol, enerzijds als belangenbehartigers voor het behoud van de culturele identiteit, anderzijds als stimulator voor integratie en vernieuwing. De zogeheten 'algemene' instellingen hebben als autochtone organisaties de taak om culturele integratie te bevorderen. Daarbij is explicitering van de autochtone cultuur belangrijk. Immers als allochtonen zich moeten aanpassen dan moet op zijn minst duidelijk zijn waaraan zij zich dienen aan te passen. Natuurlijk is de autochtone cultuur zeer divers, maar niettemin is er een culturele onderstroom die meer is dan koffiedrinken, klagen, overleggen en vergaderen.

6.3.1 Culturele identiteit

De intermediaire instellingen moeten de culturele tradities die functioneel zijn revitaliseren en documenteren (een soort museumfunctie). Dit moet niet ontaarden in een soort 'bevrozing' van de authentieke cultuur noch in een idealisering daarvan. Anderzijds kunnen bijvoorbeeld de sociale verbanden en samenlevingsvormen waarin de wederzijdse verantwoordelijkheid tussen familieleden en verschillende generaties groot is (de mantelzorg en eigen hulpverlening/reclassering) intact blijven en waar nodig gestimuleerd worden. De deugden binnen de allochtone gemeenschappen moeten in het kader van burgerschap positief worden benaderd en als verrijking voor de hele samenleving worden beschouwd.

6.3.2 Vernieuwing/innovatie

De intermediaire instellingen hebben ook een functie in de vernieuwing en innovatie van cultuur. Het zogeheten intercultureel management, ethnotherapie en managing diversity, waarbij door vermenging van verschillende culturele elementen synergie ontstaat, kan een belangrijke taak van deze instellingen worden.

6.3.3 Conclusie mesoniveau

Het mesoniveau speelt vooral bij de culturele dimensies van integratie een vitale rol. Het zogeheten maatschappelijk middenveld kan het samenleven van allochtonen en autochtonen en de daarmee gepaard gaande culturele

^{20]} B.S. Turner, op. cit.

conflicten die inherent zijn aan elke multi-etnische samenleving managen. Van belang is echter wel dat deze organisaties integratie, oftewel het traject naar volwaardig burgerschap, onderschrijven ernaar handelen en noch etnische segregatie noch assimilatie voorstaan. Concepties van culturele superioriteit van de ene etnische groep boven de andere zijn uit den boze. In dialoog moet het nieuwe culturele evenwicht worden gevonden.

7.1 Drie varianten

In de allochtone gemeenschap zijn er globaal drie varianten te onderscheiden als het gaat om de invoeging in de Nederlandse samenleving.

Allereerst een ontwijkende variant: deze groep allochtonen kiest voor een sterke etnische segregatie in het privé-domein en conservering van de eigen identiteit. Zij participeren slechts functioneel in het publieke domein. Zij hebben een 'low profile'-strategie en houden zich waar nodig onzichtbaar. Er is nauwelijks sprake van integratie. Men participeert niet in de brede samenleving en ontwijkt eventuele discriminatie. Sommige eigen waarden vindt men superieur. Delen van de Chinese en de Aziatische (Hindoe) en Islamitische georiënteerde groepen kiezen voor deze optie. De familie- en groepsloyaliteit is heel sterk en de eigen verantwoordelijkheid is zeer goed ontwikkeld. Men insisteert nauwelijks op zijn rechten en komt daar ook zelden voor op. Men kan als overheid nauwelijks een beroep doen op de burgerplichten van het individu. Aanspraken op burgerschap maken blijft problematisch.

Daartegenover is een confronterende variant waar te nemen: deze groep allochtonen kiest bewust voor een confrontatie met de brede samenleving. Zij kiezen voor een high profile strategie waarbij de tegenstelling met de dominante samenleving, racisme en de conflicterende belangen en waarden worden garticuleerd. De ene groep bestaat uit vooral de 'zwarte bewustzijn stroming' die alle schuld van hun marginalisering legt bij de dominante samenleving (blaming the system). De rechtenkant krijgt ruimschoots de aandacht, terwijl de plichtenkant en de eigen verantwoordelijkheid nauwelijks in het vizier komt. De andere groep bestaat uit de meer fundamentalistisch georiënteerde Islamieten die de verderfelijkerheid van en de onderdrukking door het Westen aan de kaak stelt. Men vindt de eigen waarden superieur en streeft etnische segregatie na. Loyaliteit ten opzichte van de Nederlandse staat is niet aan de orde, maar loyaliteit ten opzichte van de umma (wereldgemeenschap der Islamieten) des te meer. Burgerschap is niet relevant voor deze gemeenschap. Men wil vooral genoegdoening voor de onderdrukking in het verleden door het Westen, en men wil de samenleving impregneren met Islamitische waarden. Bij de confronterende variant wordt zelden de hand in eigen boezem gestoken. Vooral de rechten worden naar voren gebracht, maar niet de eigen plichten.

Tenslotte is er de integrerende variant: de groep allochtonen, en dit is waarschijnlijk de meerderheid van de allochtone gemeenschap, die lijkt te kiezen voor integratie. Zij willen deelnemen aan de samenleving, als normale burgers functioneren en waar mogelijk de eigen identiteit behouden. Een kleine groep vernederlandst helemaal om geaccepteerd te worden (assimilatie), maar de grootste groep streeft naar een tussenoplossing.

Het is met name bij deze groep allochtonen waar de neo-republikeinse burgerschapconceptie perspectief biedt. Zowel de rechten als de plichten kanten worden redelijk gevonden en men is bereid te integreren en dus burger te worden van de Nederlandse samenleving. De staat zou in het beleid moeten bewerkstelligen dat deze optie de dominante trend wordt bij de allochtone gemeenschappen en dat het mesoniveau meer dan thans zijn instrumenten en maatregelen hierop afstemt.

7.2 De publieke gemeenschap

Het bijzondere van een burgerlijke publieke gemeenschap is dat de bemoeienis met andere gemeenschappen in de samenleving, bijvoorbeeld met de etnische gemeenschappen, altijd indirect is. De bemoeienis loopt via de burgers. De republiek schept en beschermt de vrijheid van individuen om gemeenschappen te vormen en daar ook uit te kunnen treden. Allochtonen die uit hun etnische gemeenschap willen en daar negatieve gevolgen van ondervinden of belemmerd worden om uit treden moeten kunnen rekenen op bescherming van de staat. Het 'opgesloten zitten in bepaalde ongewenste status' en 'situaties van slavernij' zijn niet toegestaan. Het individu wordt primair erkend als burger. Ook allochtonen worden als individu erkend los van de etnische groep en de heersende groepsnormen.

De publieke gemeenschap opgevat als de staat is begin jaren negentig nog steeds een 'autochtone' staat. Transformatie van deze staat in een multi-etnische staat zal leiden tot legitimiteit ten opzichte van allochtone burgers: allochtone burgers vormen dan immers mede de staat. Begin jaren negentig is meer dan een derde van de grote allochtone gemeenschappen in Nederland geboren en dit aandeel zal gestaag toenemen. Het is zaak dat deze burgers die hier in Nederland zijn geboren burgers worden van deze multi-etnische Nederlandse samenleving.

7.3 Burgerdienst

De staat, c.q. overheden, heeft steeds minder instrumenten om burgers aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en plichten tegenover de gemeenschap. Er zijn ook nauwelijks instrumenten beschikbaar om een integratiekader te bieden aan allen in de multi-etnische samenleving. Burger(schaps)dienst kan één van de laatste instrumenten zijn om het tij te keren en een verantwoorde lijke samenleving te behouden.

Het realiseren van betrokkenheid bij het algemeen belang en het effectueren van burgerschap kan worden gestimuleerd door het invoeren van een burger(schaps)dienst. Deze maatregel houdt in dat alle burgers -zowel mannen als vrouwen- in de periode van 18 tot 25 jaar tussen minimaal drie maanden en maximaal zes maanden (een half jaar) een burgerdienst moeten verrichten. Er geldt geen gewetensbezwaar, dus er is geen afstel mogelijk, wel uitstel, en een ieder is tot deze burgerdienst verplicht.

De algemene burgerdienst is tot op zekere hoogte te vergelijken met wat men elders maatschappelijke dienstplicht of dienstrecht heeft genoemd. Bij burgerdienst vervult men een plicht, maar wel zodanig dat men er ook enig nut aan beleeft in de vorm van een toegang tot een arbeidsplaats of een kwalificatie verwerft en een oriëntatie verkrijgt op bepaalde mogelijkheden en kansen in de samenleving. Daarbij kan men kiezen uit een scala van mogelijkheden zoals: dienst in de krijgsmacht, gezondheidszorg/bejaardenzorg, sociale veiligheid (burgerwacht, bewaking), politie, brandweer, milieudefensie, opvangthuizen, jongeren voorzieningen, buurtbeheer, opvang asielzoekers, huiswerkbegeleiding, (kritische) media en zo verder. De bedoeling is dat deze burgerdien(st)ers geen concurrentievervalsende activiteiten verrichten, maar additioneel zijn aan het reguliere werk. Zij fungeren als het ware als jongste bediende en kunnen waar nodig doorstromen naar een stageplaats of arbeidsplaats. Opleidingsniveau, belangstelling, beschikbaarheid en de behoeften aan functies zullen een rol moeten spelen bij de toedeling van burgerdiensten.

Natuurlijk worden jonge mensen vanwege burgerdienst voor een tijdje onttrokken aan de arbeidsmarkt en in het ongunstigste geval is er een onderbreking in hun carrière, maar het belang van burgerdienst voor het gemeen-

schapsgevoel en besef van behoren tot en dienen van het algemeen belang is van essentieel belang om in een snel veranderende en steeds onoverzichtelijker samenleving enige koers te houden. Gedurende de burgerdienst krijgt men ook lessen in burgerschap (functioneren van het politieke bestel, de 'rol van Den Haag', wat is algemeen belang, multi-etnisch samenleven en tolerantie). Een aantal vraagstukken inzake burgerschap kan men in het onderwijs mede door de overbelasting in het onderwijsprogramma en de jonge leeftijd van de leerlingen moeilijker kwijt. Natuurlijk zal niet iedereen geïnteresseerd zijn, maar de ervaring leert dat er toch iets blijft beklijven (bijvoorbeeld bij lessen over krijgstuicht bij dienstplichtigen).

Een bijproduct van burgerdienst moet zijn dat ook personen van verschillende etnische afkomst bij elkaar geplaatst worden. Er moet worden gestreefd naar een etnische gemêleerde samenstelling van de burgerdienstgroepen die de burgerschapslessen volgen. Nieuwkomers moeten sowieso burgerdienst doen en men moet dit ook als eis bij naturalisatie invoeren.

Al met al kan het invoeren van burgerdiensten een uitkomst bieden om burgerschap voor alle burgers en dus ook voor allochtonen te effectueren. Zo niet, dan blijft de staat weinig in handen over dan het alleen maar oproepen tot burgerzin en fatsoen, waarvan succes hoogst discutabel zal zijn, vooral bij de allochtone burgers die immers niet tot de historische gemeenschap van de autochtone Nederlanders behoren.

Analyseschema Allochtonen en de neo-republikeinse conceptie van burgerschap

Integratie-dimensie	Actoren/ Niveaus/	Staat/ Overheden/ Macro/	Organisatie Middenveld/ Meso	Individu/ Burger/ Micro
Politiek	bevrijdings- praktijken (toegangsvoorwaarden)	kiesrecht, participatie, inspraak, etnische evenredigheid, non-discriminatie in optreden	articulator, belangenbehartiger, toegankelijkheid bevorderen, competentie ontwikkelen	Nederlands is vaderland, multipele loyaliteit, competentie actieve deelname
Sociaal- structureel	arbeid, onderwijs, huisvesting, sociale zekerheid	non-discriminatie en gelijke kansen garanderen, positieve actie, wet bevordering arbeids- kansen allochtonen, voorkomen etnische segregatie, geen onderprestatie	makelaarsrol, katalysator, contra-expertise, etnische evenredigheid	investeren, activeren, geen calculerende consument
Cultureel	waarden, consensus, culturele grenzen, afpaling privaat-publiek	racismebestrijding, voorlichting over multi- etnische samenleving, culturele integrator, bescherming individuen	museum-functie, culturele vernieuwing	inschikkelijkheid, multipele identiteit

Literatuur

- R. Bauböck, 'Migration and Citizenship'; *New Community*, oktober 1991, 18e jaargang nr. 1.
- F. Bovenkerk, 'Het vraagstuk van de criminaliteit der Marokkaanse jongeren', *De Gids*, december 1991.
- C.E.S. Choenni, 'De intolerantie van de Hollandse cocons en de beleving van alledaags racisme'; in: T. van der Kamp, H. Krijnen, *Dagelijks leven in Nederland: verschuivingen in het sociale leven na de Tweede Wereldoorlog*; Amsterdam, De Populier, 1987.
- C.E.S. Choenni, *Towards a multi-ethnic policy council*; rapport gepresenteerd voor de Raad van Europa, 1991.
- R. Dahrendorf, 'Burgerschap, het nieuwe vraagstuk'; Van der Leeuwlezing, *de Volkskrant*, 1988.
- H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek Beleid en Maatschappij 1991, Meppel, Boom, 1992.
- T.H. Marshall, 'Citizenship and social class'; in: T.H. Marshall, *Sociology at the crossroads and other essays*, Londen, Heinemann, 1963.
- C. Mullard, K. Nimako, G. Willemsen, *De plurale kubus*; Warray, 1990.
- G. van der List, J.P. van der Zwaluw; *Intermediair*, maart 1992, nr. 11 en 12.
- A. Oldfield, *Citizenship and Community*; Londen, 1990.
- J.C. Rath, *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*; Amsterdam, SUA, 1991.
- R. Plant, *Commission on Citizenship*: rapport gepresenteerd op het Commission on Citizenship Seminar, april 1989.
- L. Sansone, *Schitteren in de schaduw*; Amsterdam, Het Spinhuis, 1991.
- M. Schöttelndreier, 'Politiek laat onderwijs vallen als middel tot integratie'; *de Volkskrant*, 29 augustus 1992.
- T. Sowell, *Preferential Policies: an international perspective*; New York, Morrow, 1990.
- J.M.G. Thurlings, *De wetenschap der samenleving: een drieluik van de sociologie*; Alphen aan den Rijn, Samsom, 1977.
- B.S. Turner, *Capitalism and Citizenship: the debate over reformism*; Londen, Allen & Unwin, 1986.
- WRR, *Allochtonenbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 36, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1989.

Arbeid en sociaal burgerschap

W.J. Dercksen en G. Engbersen

Inhoudsopgave

1.	Arbeid, integratie en de verhouding tussen rechten en plichten	103
1.1	Inleiding	103
1.2	Arbeid en maatschappelijke integratie	104
1.3	Sociaal burgerschap: rechten en plichten	105
1.4	Opzet van de studie	106
2.	Segmentatie en segregatie	111
2.1	Inleiding	111
2.2	Lage arbeidsparticipatie	111
2.3	Sociale zekerheid	114
2.4	Achterliggende ontwikkelingen	115
2.5	Het probleem van de achterblijvers	116
3.	Burgerschapsconcepties en de verhouding tussen rechten en plichten	119
3.1	Naar de bollen?	119
3.2	Drie concepties rond arbeid en burgerschap	121
3.3	Burgerschapsconcepties en de Nederlandse bollen	127
4.	Burgerschapsconcepties en beleidsconcepties	129
4.1	Basisinkomen	129
4.2	'Workfare' en het nieuwe paternalisme	130
4.3	De activerende verzorgingsstaat	132
5.	De AAW en de WAO	137
5.1	Regels en richtlijnen	137
5.2	Arbeidsongeschiktheid en de toekomst van de verzorgingsstaat	138
5.3	Arbeidsongeschiktheid en sociaal burgerschap	139
6.	De nieuwe werkloosheidswet	141
6.1	Regels en richtlijnen	141
6.2	Regels in bedrijf	142
6.3	De werkloosheidswet en sociaal burgerschap	143
7.	De bijstand: materiële versus morele prikkels	145
7.1	Regels en richtlijnen	145
7.2	De uitvoeringspraktijk in Den Haag en Rotterdam	146
7.3	Bijstand en burgerschap	148
8.	Sociaal burgerschap: dilemma's en discussie	149
8.1	Burgerschapsdilemma's	149
8.2	Discussie	150

Arbeid, integratie en de verhouding tussen rechten en plichten

I.1 Inleiding

In de jaren tachtig herleefde in veel westerse landen de belangstelling voor de thematiek van burgerschap in het algemeen en de relatie van burgerschap met arbeidsdeelname in het bijzonder. Dit hing nauw samen met de massale werkloosheid die in vrijwel alle OESO-landen volgde op de tweede oliecrisis (1979). Veel burgers werden daardoor geconfronteerd met een (grote) inkomensachteruitgang. Overheden werden door teruglopende belastingontvangsten en oplopende overdrachtsuitgaven gedwongen tot forse bezuinigingen. Datgene wat T.H. Marshall reeds in 1950 onder de sociale dimensie van burgerschap verstond – ‘a decent standard of living, education and health care’¹ – kwam voor velen onder druk te staan. Marshall verstond onder sociaal burgerschap dat mensen kunnen beschikken over een decent inkomen dat niet afhankelijk is van hun marktwaarde.

In de tweede helft van de jaren tachtig verminderde de werkloosheid, al behield zij beduidende proporties. Gelet op verschillende vormen van verborgen werkloosheid blijken in veel landen nog steeds grote aantallen volwassenen buiten het arbeidsproces te staan. De ervaring wijst uit dat naarmate de band met het arbeidsproces langer verbroken is, het des te moeilijker is deze weer op te pakken. Langdurige werkloosheid bestendigt zich. Economen hanteren hiervoor de term *hysteresis*. Sociologen wijzen op de onbedoelde effecten van de verzorgingsstaat die uitkeringsafhankelijkheid in de hand zou werken en bestendigen².

De belangstelling voor de thematiek van sociaal burgerschap hield eveneens aan. De belangrijkste voedingsbodem is de materiële problematiek die sociale wetenschappers trachten te vangen in concurrerende aanduidingen als onderklasse, maatschappelijke segmentatie, maatschappelijke segregatie en maatschappelijke tweedeling. Een belangrijk criterium bij deze indelingen is het al dan niet participeren van burgers in het arbeidsproces. Het hoeft hierbij overigens niet altijd om actuele arbeidsdeelname te gaan. Ook een historische band met het arbeidsproces (gepensioneerden) of een gemedieerde band (huisvrouwen, jongeren) is in sterke mate bepalend voor de maatschappelijke positie. Arbeidsparticipatie is overigens niet het enige relevante criterium om segmentatieprocessen op het spoor te komen, in ieder geval niet in elk land. De werkelijkheid van de Verenigde Staten leert bijvoorbeeld dat een baan en een laag welvaartspeil nogal eens samengaan. Inkomen is daar dus eveneens een belangrijk indelingscriterium. In veel Westeuropese verzorgingsstaten is de situatie anders, gelet op de geldende wettelijke of collectief overeengekomen minimumlonen. Bovendien bieden de Westeuropese verzorgingsstaten hun niet-werkende burgers een hoger bestaansminimum dan de Verenigde Staten, waardoor zij in perioden van werkloosheid minder snel afglijden naar een situatie van (relatieve) armoede, die op zich reeds een terugkeer naar het arbeidsproces bemoeilijkt.

Arbeid is hoe dan ook de belangrijkste sleutel tot inkomen en daarmee tot sociaal burgerschap in de zin van een ‘decente’ levensstandaard. Uiteen-

^{1]} T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950.

^{2]} C. Murray, *Losing Ground*; New York, Basic Books, 1984 en N. Glazer, *The Social Limits of Policy*; Cambridge, Harvard University Press, 1988.

lopende arrangementen in de verschillende verzorgingsstaten bieden een alternatief voor een arbeidsinkomen. Er zijn op dit punt echter grote verschillen in de 'prestaties' van de westerse verzorgingsstaten. Het bestaansminimum verschilt van land tot land en daarmee de geïnstitutionaliseerde solidariteit tussen werkenden en niet-werkenden³.

Kenmerkend voor de segmentatieprocessen van de jaren tachtig en negentig is dat andere groepen burgers van het arbeidsproces worden uitgesloten dan in eerdere decennia. Met het kennisintensiever worden van het arbeidsproces is opleiding een steeds belangrijker factor geworden voor arbeidsdeelname. Sociale en communicatieve vaardigheden zijn eveneens belangrijker geworden. Naarmate bedrijven Tayloristische organisatiemodellen inwisselen voor platte(re) organisaties en *human resource management* tellen factoren als initiatief, verantwoordelijkheid en communicatie zwaarder. De factor geslacht lijkt echter in het proces van personeelselectie minder belangrijk geworden, zij het dat 'beschikbaarheid' voor arbeid belangrijk blijft en er op dit punt nog steeds verschillen zijn tussen mannen en vrouwen, vanwege de ongelijke verdeling van huishoudelijke en verzorgende arbeid. Alleenstaande moeders bijvoorbeeld hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt, niet zozeer vanwege hun vrouw-zijn, maar vanwege hun verzorgende verantwoordelijkheden. Veel werkgevers beschouwen deze als hinderpaal voor een baan⁴. Etniciteit is moeilijker in verband met personeelselectie te brengen, aangezien hier tegengestelde krachten werken (discriminatie versus opleidingsverschillen en taalproblemen). Per saldo is duidelijk dat de toegang tot arbeid er voor ongeschoolde mannen moeilijker op is geworden, terwijl de arbeidsparticipatie van vrouwen is gestegen. Allochtonen hebben het in doorsnee eveneens moeilijker gekregen op de arbeidsmarkt, terwijl hun aantallen zijn toegenomen.

Achter persoonskenmerken als opleiding, geslacht en etniciteit gaan fundamentele krachten schuil die van invloed zijn op de deelname aan het arbeidsproces. Het betreft ontwikkelingen als de economische herstructurering, individualisering, ontgroening en vergrijzing, voortgaande internationale migratie en de toenemende beleidsconcurrentie van nationale staten ten gevolge van internationaliseringsprocessen zoals de Europese integratie. Bovendien genereren verzorgingsstaten ook het tegendeel van arbeidsdeelname: afhankelijkheid.

1.2 Arbeid en maatschappelijke integratie

Negentiende-eeuwse denkers als Marx, Durkheim en Weber leren dat de maatschappelijke arbeidsverdeling het fundament is voor maatschappelijke integratie (of juist verantwoordelijk is voor een gebrek aan sociale integratie). De onderbouw (de economische verhoudingen) bepaalt (bepalen) in laatste instantie de bovenbouw, zo leerde Marx. Economisch bepaalde klassenverhoudingen vormen in deze visie een wankelende basis en genereren een instabiele en gebrekkige maatschappelijke integratie. De maatschappelijke arbeidsverdeling, zo stelde Durkheim, genereert sociale solidariteit. In de moderne maatschappij is dat een organische solidariteit, al heeft deze soms anomische trekken. Ook naar de mening van Weber drukken de economische verhoudingen een zwaar stempel op de verschillende uitdrukkingvormen van maatschappelijke samenhang. Weber onderkent een 'Wahlverwantschaft' tussen kapitalisme enerzijds en de (ideaaltypische) rationele heerschappij en het moderne recht anderzijds.

³] Vgl. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Cambridge, Polity Press, 1990.

⁴] Vgl. K.W.H. van Beek en B.M.S. van Praag, *Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1992.

In de kern is de relatie tussen arbeid(sdeelname) en maatschappelijke integratie gebaseerd op vier observaties:

1. Arbeid heeft zowel een manifeste economische functie, als een latente sociale functie. Via deelname aan het arbeidsproces voorzien burgers zich niet alleen in het levensonderhoud, maar maken zij ook deel uit van het maatschappelijk geheel.
2. Het arbeidsproces is een van de belangrijkste instituties die maatschappelijke samenhang – integratie – genereert. Via arbeid dragen individuen bij aan de instandhouding en verdere ontwikkeling van het samenstel van sociale relaties waaruit de maatschappij bestaat. Habermas noemde arbeid (en interactie) constitutief voor mens en maatschappij⁵.
3. Maatschappelijke integratie vergt echter niet alleen een maatschappelijke arbeidsverdeling waarin burgers direct participeren. Het vergt ook andere instituties, zoals recht en bestuur. Hierin participeren de meeste burgers hooguit indirect. De relatie tussen arbeidsdeelname en maatschappelijke integratie heeft geen één op één karakter. Een afdoende niveau van arbeidsdeelname is een noodzakelijke voorwaarde en geen voldoende voorwaarde voor een adequaat niveau van maatschappelijke integratie.
4. Het arbeidsproces is niet de enige maatschappelijke institutie die zowel maatschappelijke cohesie genereert als participatie-mogelijkheden biedt. Kerken, buurten, families, politieke partijen, vakbonden en ander verenigingsleven hebben een soortgelijke functie. Zij bieden individuen de mogelijkheid te participeren in de wijdere samenleving.

De bovenstaande – niet willekeurige – voorbeelden onderstrepen het belang van deelname aan het arbeidsproces voor de huidige tijd. Immers, met uitzondering van arbeid, boeten vrijwel al de genoemde ‘traditionele’ instituties aan betekenis in. Functioneel equivalente instituties dienen zich slechts in beperkte mate aan. Voorbeelden zijn ‘de camping’, actieve en passieve sportbeoefening, andere vormen van vrije tijdsbeleving en moderne massamedia. Bij de massamedia is het bovendien grotendeels eenrichtingsverkeer. De ontvangers zijn consumenten. Zij kunnen slechts met de voeten (afstandsbediening, abonnement) stemmen (zappen). Dit leidt tot een vijfde observatie:

5. Juist in de huidige tijd is deelname aan het arbeidsproces belangrijk voor de maatschappelijke cohesie⁶.

Maatschappelijke integratie is echter geen toestand die er wel of niet is. Het is een moeilijk ‘grijpbaar’ fenomeen, dat slechts in comparatieve en relatieve termen geduid kan worden (meer/minder, behoorlijk/gebrekkelig en dergelijke). Ook de relatie tussen arbeidsdeelname en maatschappelijke integratie is diensengevolge slechts tentatief te omschrijven. We houden het in deze bijdrage op de volgende – overigens betrekkelijk evidente en plausibele – omschrijving.

6. Hoe minder burgers een directe (werkenden), historische (gepensioneerden) of gemedieerde band (huisvrouwen, scholieren) met het arbeidsproces hebben, hoe eerder maatschappelijke segmentatie omslaat in maatschappelijke segregatie. De maatschappelijke integratie wordt daardoor instabieler.

1.3 Sociaal burgerschap: rechten en plichten

Burgerschap in zijn verschillende uitdrukkingsvormen veronderstelt een zekere mate van maatschappelijke integratie. Het ontbindingsproces in Joegoslavië laat dit bij uitstek zien. Civiël, politiek en sociaal burgerschap verdwijnt

^{5]} J. Habermas, *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*; Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1976; en *Theorie des Kommunikativen Handelns*; Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981.

^{6]} Vgl. WRR, *Een werkend perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

als de maatschappij uiteenvalt. Een minimum aan maatschappelijke integratie is vereist om burgers de rechten en plichten te bieden die verbonden zijn aan een volwaardig lidmaatschap van een samenleving.

Over de verhouding tussen rechten en plichten in termen van burgerschap bestaan verschillende denkbeelden. In deze studie worden drie modellen behandeld. Het eerste model is verbonden met de denkbeelden van Marshall en Dahrendorf. De laatste stelt dat rechten en plichten verbonden aan burgerschap onvoorwaardelijk zijn. Stemrecht, zo noemt hij als voorbeeld, is niet afhankelijk van de belasting die men betaalt, alhoewel het betalen van belasting een verplichting is die verbonden is aan de status van het burgerschap⁷. Zo bezien behoort ook de meetlat voor sociaal burgerschap, een decente levensstandaard, onvoorwaardelijk ter beschikking van burgers te staan. Dahrendorf's uitgangspunt dat alle rechten en plichten verbonden aan burgerschap onvoorwaardelijk zijn is echter voor discussie vatbaar. Concurrerende visies op burgerschap, zoals het communautaire burgerschapsmodel van Burke en De Tocqueville en recentelijk Mead, leggen een sterk accent op de verplichtingen van burgers tegenover de gemeenschap.

Het tweede model dat wij beschrijven is ontleend aan de denkbeelden van de Amerikaan Mead. Deze stelt sociaal burgerschap gelijk met het nakomen van een minimale set van sociale verplichtingen, waaronder het verrichten van arbeid, het beheersen van de Engelse taal en het zelfstandig ondersteunen van het eigen gezin. Het nakomen van deze verplichtingen impliceert competent burgerschap en draagt bij aan het persoonlijk welbevinden en de maatschappelijke integratie.

In het derde model van de 'activerende verzorgingsstaat' staat de balans tussen rechten en plichten centraal. In deze visie zijn noch alle rechten, noch alle plichten onvoorwaardelijk. Het recht op een werkloosheidsuitkering is bijvoorbeeld gekoppeld aan de bereidheid nieuw werk te aanvaarden of hiervoor inspanningen te leveren. In een activerende verzorgingsstaat biedt de overheid (al dan niet in neo-corporatief verband) niet alleen voorzieningen, maar zij stelt deze bovendien niet vrijblijvend ter beschikking. Geadresseerden die geen gebruik van de geboden voorzieningen maken betalen hiervoor de één of andere prijs. In veel gevallen zijn rechten en plichten bovendien elkaars spiegelbeelden. Wat voor de ene partij (burgers) een recht is, zoals een decente levensstandaard, is voor een andere partij (de staat) een plicht, namelijk het bieden van de vereiste voorwaarden en voorzieningen.

De drie modellen van sociaal burgerschap bieden concurrerende richtlijnen voor de operationalisering van rechten en plichten. Allereerst verschilt de status van de betreffende rechten en plichten (onvoorwaardelijk, voorwaardelijk, wederkerig). Voorts verschillen de accenten die gelegd worden op het relatieve belang van respectievelijk rechten en plichten. Tenslotte zijn de praktische implicaties voor burgers van verschillende aard.

1.4 Opzet van de studie

Deze studie handelt over de rechten en plichten van burgers in relatie tot arbeidsparticipatie. Dit thema wordt geplaatst tegen de achtergrond van een arbeidsbestel dat geleidelijk verandert van een op industriële massaproductie geënte produktiewijze in een post-industriële samenleving, die onderhevig is aan processen van individualisering, internationalisering en etnische en culturele heterogenisering.

^{7]} R. Dahrendorf, 'Enige opmerkingen over de kwaliteit van burgerschap'; *Tijdschrift van Arbeid en Bewustzijn*, (vertaling P. Leisink), Utrecht, 15e jaargang nr. 2, 1991.

De probleemstelling is de volgende: welke betekenis en functie heeft arbeid voor sociaal burgerschap? Deze algemene probleemstelling valt in de volgende drie deelvragen uiteen:

1. Wat leren de belangrijkste visies op sociaal burgerschap over arbeidsdeelname en welke beleidsrichtlijnen vloeien daar uit voort?
2. Hoe verhouden rechten en plichten rond arbeid zich uitgaande van deze visies op burgerschap?
3. Hoe verhouden de visies op sociaal burgerschap zich tot de alledaagse praktijk en welke burgerschapsdilemma's doen zich voor bij het effectueren van rechten en plichten?

Bij de uitwerking hanteren we enkele beperkingen qua plaats en tijd. De praktijk is beperkt tot Nederland anno 1992. Er wordt geen systematische aandacht besteed aan de situatie in andere landen. Ook wordt geen systematische vergelijking gemaakt met de situatie in Nederland in het verleden.

Deze studie bestaat uit twee delen. *Deel I* bevat drie visies op burgerschap en hun consequenties voor beleid. Verder geeft dit deel inzicht in contemporaine ontwikkelingen die gevolgen hebben voor mensen die in maatschappelijk opzicht niet goed meekomen (de 'achterblijvers'). Paragraaf 2 geeft een schets van de huidige segmentatieprocessen in Nederland. Deze processen vormen de achtergrond waartegen vraagstukken van rechten en plichten in relatie tot arbeid zich voordoen. Paragraaf 3 behandelt drie modellen van sociaal burgerschap: het aansprakenmodel, het plichtenmodel en het model van de activerende verzorgingsstaat. Deze modellen hebben onderscheiden consequenties voor publiek beleid (paragraaf 4).

In *deel II* komt de effectuering van rechten en plichten aan de orde. Paragraaf 5, 6 en 7 bevatten drie cases van rechten en plichten in verband met arbeid. Daarbij wordt speciale aandacht besteed aan *sanctiebeleid*. De eerste casus betreft twee arbeidsongeschiktheidsregelingen (AAW en WAO). De tweede casus de nieuwe Werkloosheidswet (WW) en de derde de recent herziene Algemene Bijstandswet (ABW). Paragraaf 8 besluit met de belangrijkste dilemma's van sociaal burgerschap, en een drietal stellingen.

Deel I: Achterblijvers en burgerschap

2.1 Inleiding

In de loop van deze eeuw is de betekenis van vermogen als bron van inkomsten afgenomen. Nog meer dan vroeger zijn arbeid en inmiddels ook sociale zekerheid de voornaamste bronnen van bestaan en welstand. Arbeidsparticipatie (in het heden, verleden of gemedieerd) is daardoor een nog belangrijkere sleutel dan het al was om sociaal-economische segmentatieprocessen te traceren, en in het bijzonder processen van achterstelling en uitsluiting.

Gelet op de achtergronden van maatschappelijke segmentatieprocessen onderscheidt Nederland zich op een tweetal punten van andere industrielanden. Ten eerste is de arbeidsparticipatie laag. Ten tweede is de sociale zekerheid van een kwalitatief hoog niveau. Beide factoren hebben met elkaar te maken en beide staan in de komende jaren onder druk van verschillende endogene en exogene ontwikkelingen. Maatschappelijke segmentatieprocessen kunnen hierdoor in de toekomst een ander verloop krijgen dan in de voorbije decennia het geval was. Segregatie is een kwade kans.

2.2 Lage arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie in Nederland is laag, dat wil zeggen het percentage werkenden binnen de bevolking in de leeftijd van 15-64 ligt onder dat van veel andere westerse landen. Het percentage deeltijdwerkers is bovendien erg groot. Momenteel werkt een op de drie werknemers in deeltijd. Gemeten in arbeidsjaren kent Nederland na Spanje de laagste arbeidsparticipatie van de Europese Gemeenschap⁸.

De lage arbeidsparticipatie hangt samen met de nog steeds omvangrijke werkloosheid, het grote aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en de lage participatie van vrouwen, allochtonen en oudere mannen (de verschillende categorieën overlappen elkaar).

Ondanks de gestage daling sedert 1984 en een enkele definitiewijziging bedraagt de officiële *werkloosheid* 5,4 procent van de beroepsbevolking (1991). Het iets minder restrictieve cijfer van het Centraal Planbureau is 8,1 procent. Ruim de helft van de werklozen is langdurig werkloos.

De *arbeidsongeschiktheid* in Nederland is twee à drie maal zo hoog als in de buurlanden België en Duitsland⁹. De verschillen met Canada, Frankrijk, Australië, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Italië zijn eveneens aanmerkelijk en ten nadele van Nederland¹⁰. De volksgezondheid biedt hier geen verklaring voor. Integendeel. De levensverwachtingen in Nederland behoren tot de hoogste in Europa¹¹. De arbeidsomstandigheden spelen wel een rol, zij het echter niet meer dan in de buurlanden. Blijven de arbeidsongeschiktheidsregelingen zelf als verklaring over. De uitkeringen zijn niet alleen betrekkelijk genereus; zij worden in de praktijk ook blijvend toegekend, dat wil zeggen tot aan het 65e levensjaar. De uitkeringsorganisatie is tot nu toe nauwelijks in staat geweest om reïntegratie van langdurig zieken en

⁸] WRR, 1990, op. cit.

⁹] WRR, 1990, op. cit.

¹⁰] Sociaal en Cultureel Planbureau (nader genoemd SCP), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*; Rijswijk/Den Haag, SCP/VUGA, 1992.

¹¹] R. Prins, 'Ziekteverzuimcijfers en -beleid in internationaal perspectief'; in: *Preventie in de sociale zekerheid*; door P.J. van Wijngaarden, F.G. van den Heuvel, J.C. Vrooman (red.), 's-Gravenhage, VUGA, 1992.

arbeidsongeschikten te bewerkstelligen. De belangrijkste verklaring van de omvangrijke arbeidsongeschiktheid is dat werkgevers en werknemers de WAO misbruiken – en kunnen misbruiken – als zogenaamd sociaal afvloeiingskanaal¹². Andere oorzaken zijn het in medisch opzicht zeer ‘open’ arbeidsongeschiktheids criterium, de hoge psychische belasting van werkenden en de verminderde concurrentiepositie van gehandicapten op de arbeidsmarkt¹³.

De *participatie van vrouwen* is laag, maar stijgt. Op dit punt is er een sterke inhaalbeweging. Het percentage werkende vrouwen ligt inmiddels op het Europese gemiddelde; het arbeidsvolume van vrouwen ligt daar echter nog ver onder.

De lage *participatie van allochtonen* is, evenmin als de lage participatie van vrouwen, specifiek Nederlands. De participatie van allochtonen ligt 23 procentpunten onder die van autochtonen. Dit heeft allereerst te maken met het gemiddeld zeer lage opleidingsniveau. In alle bevolkingsgroepen geldt overigens dat hoe lager het opleidingsniveau is, hoe lager de arbeidsparticipatie. Hiernaast hangt de lage arbeidsparticipatie van allochtonen samen met:

- Specifieke opvattingen over de arbeidsdeelname van Islamitische vrouwen;
- Specifieke scholingstekorten (met name in de Nederlandse taal);
- Communicatiestoornissen, bijvoorbeeld bij sollicitaties;
- Stigmatisering en discriminatie¹⁴.

Tenslotte is de *arbeidsparticipatie van oudere mannen* erg laag. Werkenden ouder dan 55 zijn in de loop van de tijd schaars geworden en boven de 60 jaar zelfs zeldzaam (thans nog maar een op de tien mannen). Oudere mannen verlaten in grote getalen het arbeidsproces via een van de drie bestaande institutionele uitredingsroutes die Nederland rijk is: de werkloosheids-, arbeidsongeschiktheids- en vervroegde uitredingsregelingen.

Globaal zijn er drie oorzaken voor de lage arbeidsparticipatie. Ten eerste de wijze waarop de Nederlandse verzorgingsstaat is ingericht. Belangrijk in dit verband zijn de kostwinnersvoorzieningen. *Kostwinnersvoorzieningen* zijn onder meer het gratis meeverzekeren van niet-werkende partners in de AOW en in de ziekenfondsverzekering. Ook het minimumloon is een kostwinnersvoorziening; het is een gezinsloon. Verder is de overdraagbare basisaf trek in de loon- en inkomstenbelasting een kostwinnersvoorziening. Alleenverdieners mogen de belastingvrije voet van hun partner meetellen. Zij genieten zo een extra belastingaf trek. Deze af trek is wel eens een huisvrouwensubsidie genoemd. Het gevolg van kostwinnersvoorzieningen is dat ze partners in staat stellen buiten de arbeidsmarkt te blijven. De keerzijde hiervan is echter dat ook de inkomensgevolgen van het accepteren van een tweede baan veel minder groot zijn dan in een geïndividualiseerd stelsel. Kostwinnersvoorzieningen remmen zo de toetreding tot de arbeidsmarkt. Was dit in de jaren vijftig de bedoeling, thans staat het haaks op het streven van (veel) vrouwen naar economische zelfstandigheid. Kostwinnersvoorzieningen hebben ook een principiële aspect: de betreffende rechten van kostwinners (en hun partners) hebben als keerzijde de plicht van alleenstaanden en tweeverdieners deze te financieren.

Institutionele regelingen zijn een tweede oorzaak van de lage arbeidsparticipatie. Het heeft lange tijd ontbroken aan activerende voorzieningen, zoals scholing en werkervaringsplaatsen, ter bestrijding van de werkloosheid. Anderzijds worden de *werkloosheidsuitheringen* vaak vrijblijvend verstrekt. Tot in het recente verleden hebben werklozen altijd een ongelimiteerde keuze

^{12]} WRR, 1990, op. cit. en R. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1990.

^{13]} SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*; Rijswijk/Den Haag, SCP/VUGA, 1990.

^{14]} K.W.H. van Beek en B.M.S. van Praag, op. cit.

gehad tussen een (ongekorte) uitkering of het aanvaarden van werk dan wel een scholings- of werkervaringsplaats¹⁵. De al enige jaren optredende arbeidsmarktparadoxen – het tegelijkertijd voorkomen van werkloosheid en het bestaan van moeilijk vervulbare vacatures – illustreren de vrijblijvendheid, al liggen daar ook andere oorzaken aan ten grondslag (opleidingsdiscrepanties en wervingsgedrag). Er begint echter langzaam verandering te komen (zie daarover par. 5, 6 en 7). Ook *arbeidsongeschiktheidsuitkeringen* worden in de praktijk vrijwel altijd blijvend toegekend. Uitkeringsgerechtigden die mogelijkheden hebben om enigerlei arbeid te aanvaarden worden daartoe nauwelijks gestimuleerd. Daarnaast ontbreekt het bovendien aan voldoende voorzieningen om reïntegratie te bevorderen, zoals scholing, werkervaringsplaatsen of het geven van garanties op hervatting van de uitkering indien betrokkenen het niet redden in het arbeidsproces. *Vervroegde uittredingsreget'lingen* (VUT), tenslotte, zijn rigide. De keuze is bijna altijd tussen volledig uittreden of full time blijven werken. Slechts enkele collectieve regelingen kennen de deeltijd-VUT. In de praktijk gaat het ook lang niet altijd om vrijwillig uittreden. Veel oudere werknemers worden meer of minder indringend verzocht gebruik te maken van de VUT.

Een derde oorzaak van de lage arbeidsparticipatie is de zogeheten *negatieve spiraal*. De combinatie van een lage arbeidsparticipatie en een hoog ontwikkelde verzorgingsstaat heeft niet alleen relatief hoge belastingen en sociale premies tot gevolg, maar daarmee ook hoge arbeidskosten. Hoge arbeidskosten brengen met zich mee dat bedrijven en instellingen eisen moeten stellen aan de produktiviteit van werknemers. Niet iedereen kan daaraan voldoen, met als gevolg dat bepaalde groepen niet aan de slag komen. Werknemers die minder goed functioneren verdwijnen via een van de eerder genoemde institutionele regelingen voortijdig uit het arbeidsproces. Hoge arbeidskosten leiden niet alleen tot hoge eisen aan werknemers, maar bevorderen ook het proces van rationalisatie. Met name laaggeschoold werk is vanwege de eraan verbonden arbeidskosten vaak niet meer rendabel. Ook dit leidt tot voortijdige uittreding. Het gevolg van de omvangrijke voortijdige uittreding is dat de druk op sociale premies en belastingen verder oploopt, wat zich weer vertaalt in hogere arbeidskosten. Daarmee is de cirkel rond. Nog hogere arbeidskosten vertalen zich in nog hogere eisen aan werknemers, enzovoort. Wat wijs is op het niveau van de afzonderlijke onderneming, pakt onwijs uit voor de maatschappij als geheel.

Niet alle volwassenen zonder werk of ontvangers van sociale zekerheid behoren in sociaal-economisch opzicht tot de 'achterblijvers'. Veel vrouwen die niet werken hebben een partner met een goed inkomen. VUT-uitkeringen bedragen gemiddeld 87,5 procent tot 90 procent van het laatst verdiende salaris. De meeste bejaarden ontvangen naast AOW een aanvullend pensioen. Nog nooit heeft een generatie bejaarden zo'n welvaart gekend als de huidige. Een WAO-uitkering is in een aantal gevallen niet het enige inkomen in een huishouden en dat geldt ook voor WW-uitkeringen. Alleen bijstandsuitkeringen zijn gerelateerd aan het eventuele overig inkomen van het betreffende huishouden.

Een indicatie van de omvang van de groep burgers met achterblijvende inkomens is te vinden in de volgende tabel. Hierbij moet worden opgemerkt dat niet alle huishoudens met een laag inkomen dit jaren achtereenvolgend zullen hebben. Dat geldt vooral voor de jongeren. De populatie alleenstaanden jonger dan 65 jaar bestaat voor het overgrote deel uit jongeren. Bijna de helft van deze groep heeft een inkomen uit een sociale uitkering.

^{15]} W.J. Dercksen e.a., *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*; WRR-werkdocument nr. 50, 's-Gravenhage, WRR, 1990.

Tabel 1 Huishoudens naar inkomen; personen ≤ 65 jaar, 1985 (in procenten)

	tweeverdieners	alleenverdieners	alleenstaanden	totaal
≤ minimum	0,6	4,3	10,7	15,6
minimum- modaal	2,8	14,3	13,6	30,7
≤ modaal	22,9	24,2	6,6	53,7
totaal	26,3	42,8	30,9	100

Bron: Inkomensnota 1992, Tweede Kamer, 1991/1992, 22 305, nrs. 1-2, blz. 33

Uit de tabel blijkt dat 15,6 procent van de huishoudens een inkomen op of onder het sociaal minimum heeft. Circa 5 procent van de huishoudens is een meerpersoonshuishouden met een inkomen op of onder het minimum. Huishoudens die een aantal jaren achtereen zo'n inkomen hebben behoren tot de sociaal-economische achterblijvers. Achterblijvers zijn in mindere mate ook te vinden in de categorie meerpersoonshuishoudens met een inkomen tussen minimum en modaal (17 procent van de huishoudens). Ook onder alleenstaanden bevinden zich sociaal-economische achterblijvers.

De categorie achterblijvers treft men met name aan in de grote steden. Deze categorie bestaat vooral uit voortijdig schoolverlaters, langdurig werklozen, arbeidsongeschikten, alleenstaande moeders, laaggeschoolde alleenverdieners en AOW-ers zonder aanvullend pensioen. Hierbij komen nog illegalen, vluchtelingen en asielzoekers. De Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Rotterdam schat dat van de circa 600.000 inwoners circa een derde een inkomen heeft op of rond het sociaal minimum. Circa één op de zes inwoners ontvangt WW, RWW, ABW of WAO en naar schatting is bijna één op de drie inwoners van die uitkeringen afhankelijk. Circa één op de acht inwoners wordt tot de harde kern (van RWW, ABW en WAO) gerekend, terwijl bijna evenveel mensen daar weer van afhankelijk zijn. Deze dienst tekent bij deze cijfers aan dat achter elke 10 geregistreerde inwoners van Rotterdam waarschijnlijk een niet geregistreerde staat, die profiteert van de uitkering van een geregistreerde burger.

2.3 Sociale zekerheid

Nederland kent een kwalitatief goede sociale zekerheid. Deze wordt als zodanig ook gewaardeerd¹⁶. Hoewel de verzorgingsstaat budgettaire problemen veroorzaakt en verschillende arrangementen een oorzaak zijn van de lage arbeidsparticipatie, zijn zij in ander opzicht zeker een 'asset'. Vanwege het bestaan van dergelijke arrangementen komen in Nederland, anders dan in de Verenigde Staten, geen ghetto's en diepe armoede voor. Ook de generatiele overdracht van (moderne) armoede beperkt zich tot specifieke groepen. Redelijke minimum standaarden voor onderwijs, volksgezondheid, huisvesting en sociale dienstverlening bleven ook in de recessiejaren na 1979 overeind¹⁷. Niettemin kent Nederland een toenemend aantal daklozen en anderen die in relatief slechte omstandigheden leven. Hier zijn verslaving en/of psychiatrische problemen veelal de hoofdoorzaak, en niet een gebrek aan sociale

¹⁶] Vgl. bijv. de *Volkscrant* (enquête van bureau interview), 14 december 1991.

¹⁷] Dat neemt niet weg dat rond de tweede helft van de jaren tachtig grote groepen burgers in de problemen kwamen. De armoedestudies die in die periode zijn verschenen getuigen daarvan. Zie onder andere G. Oude Engberink, *Minima zonder Marge*; Rotterdam, Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, 1984; G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne Armoede: over leven op het sociaal minimum*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1987; M.M. Braams en R. Kloosterman, *De kleine beurs breed uitgemeten*; Amsterdam, Regioplan, 1988.

voorzieningen. Daarnaast is er de grotendeels niet in kaart gebrachte problematiek van mensen zonder verblijfstitel.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat Nederland blijvend het ontstaan van een onderklasse kan voorkomen. Een zorgelijke ontwikkeling is de ongunstige verhouding van werkenden versus uitkeringsgerechtigden. Stonden in 1960 tegenover elke 10 (voltijds) uitkeringsgerechtigden nog 31 voltijds werkenden, in 1991 zijn dit er nog slechts 12. Het proces van ontgroening en vergrijzing leidt ertoe dat deze verhouding nog ongunstiger zal worden. Uitgaande van de veronderstelling dat de participatie per leeftijdsgroep dezelfde blijft als in 1990 zal de verhouding ontvangers van een sociale uitkering / werkenden veranderen van 65/100 in 1990 (uitgedrukt in uitkerings- en arbeidsjaren is het 86/100) tot 70/100 in 2000, 80/100 in 2010 en 93/100 in 2020¹⁸. Zo'n ontwikkeling dreigt de grenzen van de solidariteit (ver) te overschrijden.

Er zijn verschillende wegen om dit proces te keren. De eerste is als meer uitkeringsgerechtigden de weg terug vinden naar de arbeidsmarkt. De tweede weg is als niet-uitkeringsgerechtigden tot het arbeidsproces toetreden (met name vrouwen). Een derde weg is als ouderen het arbeidsproces minder snel verlaten. Hoe groter het draagvlak voor de verzorgingsstaat, hoe makkelijker de vereiste solidariteit voor kwalitatief goede regelingen opgebracht kan worden.

Eén van de hindernissen is dat sociale zekerheid permanente afhankelijkheid genereert. Sommige uitkeringsgerechtigden gaan na verloop van tijd hun uitkering als vanzelfsprekend beschouwen en hun leven daarop inrichten. Deze aanpassing zal eerder en sterker gebeuren naarmate door de officiële instanties geen terugkeer in het arbeidsproces wordt bedongen, c.q. mogelijk gemaakt via voorzieningen in de sfeer van scholing en werkervaring. Hysteresis is dan ook vooral een (onbedoeld) gevolg van een 'softe' verzorgingsstaat. Dit geldt ook voor oneigenlijk gebruik en misbruik. Jarenlang heeft op dit onderwerp in Nederland een taboe gerust. Pas de laatste jaren wordt serieus rekening gehouden met de mogelijkheid dat uitkeringsgerechtigden inkomsten soms niet opgeven, zwart (bij)verdiene en voordelige arrangementen treffen, zoals het aanpassen van de leefvorm aan de uitkeringsregeling. Dergelijke processen tasten de legitimiteit van de verzorgingsstaat aan. Er zijn echter ook exogene ontwikkelingen die de noodzaak indiceren om een bredere basis voor de verzorgingsstaat te creëren. Indien een dergelijke brede basis niet wordt gerealiseerd kan de tot op heden geboden 'decente' levensstandaard in gevaar komen, en kan segmentatie omslaan in segregatie.

2.4 Achterliggende ontwikkelingen

De verzorgingsstaat is aan sterke veranderingen onderhevig. Allereerst heeft de *economische herstructurering* overal in de geïndustrialiseerde wereld en dus ook in Nederland geleid tot kwalitatieve veranderingen in de structuur van de werkgelegenheid, veranderingen in de betrekkingen binnen en tussen ondernemingen, en veranderingen in de relatieve marktpositie van sectoren en regio's. De werkgelegenheid in de industriële sector is sterk afgenomen, terwijl de dienstensector expandeert. Technologische ontwikkelingen leiden tot een uitstoot van laaggeschoolde arbeid, met als gevolg dat degenen die niet over voldoende opleiding en scholing beschikken een steeds groter risico lopen uitgesloten te raken van betaalde arbeid. Dit proces wordt versterkt door de hoge kosten verbonden aan het minimumloon (in concurrerende landen zijn deze minder hoog). In de grote steden van Nederland is de tendens van enerzijds economische revitalisering en groeiende werkgelegenheid en anderzijds voortdurende (langdurige) werkloosheid duidelijk waarneembaar. Veel-

¹⁸] WRR, 1990, op. cit.

zeggend is het contrast tussen de bedrijfsterrainen van Amsterdam zuidoost en het naastgelegen woongebied van de Bijlmermeer.

Verder heeft het *individualiseringsproces* een van de fundamenteën van de verzorgingsstaat aangetast, in Nederland zo mogelijk nog meer dan elders. De opkomst van de verzorgingsstaat in de jaren vijftig en zestig was sterk geënt op het traditionele gezinsverband en het daarbij horende kostwinnersprincipe. Het traditionele gezin boet echter aan betekenis in. De sterke groei van het aantal een- en tweepersoonshuishoudens en eenoudergezinnen leidt bovendien tot een opwaartse druk op de kosten van het stelsel van sociale zekerheid en tot grote wijzigingen in de behoeften aan huisvesting en maatschappelijke dienstverlening. Daarbij komt het beginsel van gelijke behandeling, voortsnog naar nationaliteit en sexe, maar binnen afzienbare tijd wellicht ook naar leeftijd. Europese en andere internationale regelgeving werpen hier hun schaduw vooruit. Deze processen zullen hun invloed doen gelden op de arrangementen van de verzorgingsstaat, waardoor het aantal aanspraken zal toenemen. Een betrekkelijk recent voorbeeld is het Barber-arrest, waarmee de Europese rechter uitsluiting van deeltijdwerkers uit pensioenfondsen als indirecte discriminatie kwalificeerde. De verzorgingsstaat behoeft alleen al vanwege het individualiseringsproces en daarmee verwante beginselen van gelijke behandeling een bredere basis in de vorm van een groter aantal werkenden.

Welvaartsverschillen tussen noord en zuid, oost en west nodigen uit tot *migratie* op economische gronden. De Westeuropese rechtsstaten zijn eveneens aantrekkelijk voor politieke vluchtelingen. Tezamen met de migratie op grond van gezinshereniging moet worden gerekend op een voortgaande migratie naar multi-etnische EG-landen. Niet alleen de migrant maar ook de migratie is een blijvend verschijnsel. Met name in Nederland is de werkloosheid onder allochtonen hoog. Het integratiebeleid heeft tot nu toe onvoldoende succes. Het gevolg is dat de huidige segmentatieprocessen ook een sterk raciale component hebben.

Tenslotte zijn de toenemende internationale *concurrentie en interdependentie* van invloed op de verzorgingsstaat. Met name het Europese integratieproces is een belangrijke factor. Daarbij tekenen zich vier ontwikkelingslijnen af. Ten eerste geeft de feitelijke integratie van markten richting aan het sociaal-economisch beleid van nationale staten. Ten tweede wordt ook steeds duidelijker dat harmonisering van het economische en monetaire beleid van de verschillende nationale staten een harmonisering vooronderstelt op talloze andere terreinen, waaronder dat van arbeid en welzijn. Ten derde brengt het Europese integratieproces een verlies aan soevereiniteit van de lidstaten mee. Ten vierde zullen de nationale staten steeds meer gedwongen worden om zich te richten op een ondernemings- en vestigingsklimaat waarbinnen comparatieve voordelen zo goed mogelijk zijn uit te buiten. Deze beleidsconcurrentie zal vooral gevoerd worden in termen van de fysieke, de technische, de wetenschappelijke en de educatieve infrastructuur. Zo'n proces van beleidsconcurrentie heeft uiteraard een uitstraling naar de inrichting van de Europese verzorgingsstaten. Met name voor Nederland zal de externe druk toenemen om het aandeel van de overdrachtsuitgaven te reduceren ten gunste van investeringen in de infrastructuur. Een van de dreigende onbedoelde gevolgen van de interne markt is dat de overdrachtsuitgaven – een belangrijk bestanddeel van het sociaal beleid – het slachtoffer zullen zijn van de concurrentie tussen landen en regio's. Indien het aantal uitkeringsgerechtigden niet vermindert, of indien het aantal werkenden niet toeneemt, dan dreigt de 'decentie' van het bestaansminimum het slachtoffer te worden.

2.5 Het probleem van de achterblijvers

Een dreigende consequentie van de hiervoor geschetste ontwikkelingen is een werkelijke maatschappelijke tweedeling in enerzijds een midden- en boven-

klasse, en anderzijds een klasse die slechts een marginale band heeft met het officiële arbeidsbestel, of deze blijvend kwijt is. Zo'n onderklasse bestaat dan uit degenen die door onvoldoende kwalificaties en competenties geruime tijd of permanent buiten de arbeidssamenleving staan.

De omvang van de groep achterblijvers is echter niet van boven gegeven. Het heeft voor een deel te maken met institutionele regelingen en daarmee samenhangend beleid. Kostwinnersvoorzieningen, evenals de specifieke regels en uitvoering van de sociale zekerheid, zijn voor Nederland belangrijke oorzaken van de lage arbeidsparticipatie en de vaderlandse segmentatieprocessen. Door een beleid gericht op bevordering van de arbeidsparticipatie kunnen meer burgers bij het arbeidsproces worden betrokken. Dit is ook van belang voor de levensstandaard van de achterblijvers. De mate van 'decentie' die de maatschappij kan bieden – de sociale burgerschapsrechten – hangt niet alleen af van de maatschappelijke solidariteit, maar ook van de omvang van de groep uitkeringsafhankelijken.

De Verenigde Staten leren dat een gesegregeerde samenleving decennialang een economische en politieke wereldleider kan zijn. Maatschappelijke segregatie staat economische groei tot nu toe klaarblijkelijk niet in de weg. De preventie van een onderklasse, zoals dat gebeurt in de Europese welvaartsstaten, is veel meer een sociale en culturele waarde dan een economische strategie. Het is overigens de vraag of dat in de toekomst ook zo zal blijven. Naarmate produktieprocessen kennisintensiever worden en de hoeveelheid ongeschoolde arbeid vermindert, zouden juist die staten wel eens in het voordeel kunnen zijn die door middel van onderwijs en scholing het meeste *human capital* onder hun inwoners weten te ontwikkelen. Sociaal-economische achterstelling is daarvoor geen goede voedingsbodem. Een te grote groep achterblijvers zou juist om deze reden voor de toekomst niet alleen een sociale, maar ook een economische handicap kunnen zijn.

De beleidsmatige reacties op segmentatie- en segregatieprocessen vallen globaal in drie typen uiteen. Deze 'typen' corresponderen deels met gangbare visies op (sociaal) burgerschap en de gepercipieerde mogelijkheden van sociaal-economisch beleid. In alle drie beleidstypen geldt een andere visie op de rechten en plichten in verband met arbeid(sdeelneming). In volgende paragrafen komen deze visies uitgebreid aan bod.

Het eerste beleidstype is het met lede ogen aanzien hoe een (grote) groep burgers buiten de arbeidssamenleving staat of geraakt. Wel wordt in de vorm van sociale zekerheid, gezondheidszorg en sociale huisvesting een decente levensstandaard gewaarborgd. Werklozen hebben de positie van een (gesoigneerd) industrieel en dienstverlenend reserveleger. Nederland, België, Duitsland en Frankrijk zijn voorbeelden van landen wier instituties en beleid aldus getypeerd kunnen worden. In Nederland heeft de sociale zekerheid bovendien het sterkst het karakter van een 'aanspraak' gekregen. De wijze waarop de Algemene Bijstandswet in de jaren tachtig is uitgevoerd had veel weg van het verstrekken van een basisinkomen aan uitkeringsgerechtigden.

In een tweede beleidstype ligt het maatschappelijk geboden sociaal minimum dusdanig laag dat het in Westeuropese ogen niet afdoende is. De Verenigde Staten kan hier als voorbeeld gelden. De Verenigde Staten kennen geen 'nationwide safety net' voor alle werklozen. Bovendien verschilt het niveau van de 'Aid for Families with Dependent Children (AFDC)' sterk van staat tot staat¹⁹.

^{19]} A.B. Atkinson en J. Micklewright, 'Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review'; *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIX, december 1991, blz. 1679-1727.

Een derde type is de 'actieve verzorgingsstaat', een maatschappij die er niet in berust wanneer gezonde burgers onnodig de binding met het arbeidsbestel verliezen. Werk boven inkomen is hier het adagium. De Scandinavische landen, en in het bijzonder Zweden, gelden als voorbeeld. Overigens laten veel Westeuropese landen zich de laatste jaren door het Zweedse actieve arbeidsmarktbeleid inspireren – hetgeen iets anders is dan het zogeheten Zweedse model^{20]} Het probleem is echter dat dit Zweedse beleid niet ontworpen is als curatief beleid; het is bovenal preventief beleid. Vandaar dat eerst 'activerende' vormen van beleid noodzakelijk zijn voordat een 'actieve verzorgingsstaat' kan worden gerealiseerd.

^{20]} R. Meidner, 'The Swedish Model: Goals, Methods and Experiences'; in: *The Future of Industrial Relations in Europe*; door W.J. Dercksen (red.), WRR-serie Voorstudies en Achtergronden nr. 71, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

Burgerschapsconcepties en de verhouding tussen rechten en plichten

3

3.1 Naar de bollen?

Deze zomer hebben veel Nederlanders zich bezorgd getoond over de problemen rond bollenpellers, aardbeienplukkers, aspergestekers en ander oogstpersoneel. De oogsten zijn groot, maar arbeiders zijn er weinig. Juist op die momenten wordt het vraagstuk van arbeid en de verhouding tussen rechten en plichten van burger actueel.

De Nederlandse tuinbouw is een belangrijke sector van de Nederlandse economie en een belangrijke bron van werkgelegenheid²¹. De tuinbouw heeft echter de nodige problemen om laag- en ongeschoolde arbeidskrachten te werven. Het zijn vooral scholieren, illegalen en flinke contingenten Polen (legaal en illegaal) die werkzaam zijn in de tuinbouw. Nederlandse werklozen zijn weinig gemotiveerd om het vaak tijdelijke, vuile en zware werk te verrichten. Een Amsterdams voorbeeld maakt dat duidelijk. In 1990 weigerde minister de Vries een tewerkstellingsvergunning af te geven aan Oost-Europeanen, met als argument dat in eigen land – en met name in Amsterdam – voldoende werkzoekenden aanwezig zijn, die in staat zijn om dergelijk werk te verrichten. Een en ander leidde tot het opzetten van een 'bloembollenproject' waar verschillende organisaties bij betrokken waren (waaronder het Arbeidsbureau, het Ministerie van SoZaWe en landbouworganisaties). Het project had tot doel 1000 Amsterdamse werkzoekenden te werven voor werkzaamheden in de regio Lisse (Amsterdam kende toen ongeveer 75.000 werkzoekenden). De volgende uitgangspunten stonden daarbij centraal:

- de deelnemers moesten minimaal 2 maanden werk verrichten;
- na die periode zouden zij een voorkeursbehandeling krijgen bij het gewestelijk arbeidsbureau (GAB);
- het GAB zou zorg dragen voor instroom van deze deelnemers in haar projecten;
- er vindt scholing plaats met baangarantie;
- tenslotte is er een intensieve persoonlijke begeleiding bij het vinden van een baan.

Voor dit bollenproject werden 30 nieuwe projectbemiddelaars geworven. 15.000 werkloze werkzoekenden werden aangeschreven. Het resultaat was 875 belangstellenden, waarvan uiteindelijk 450 mensen in aanmerking kwamen voor werk. Deze werkwilligen werden soms tot vier keer toe opgeroepen voor een gesprek ter voorbereiding op het werk. Voor hen die niet direct aan het werk konden werd een speciale *fitness-training* opgezet. Op de werkplek zelf was sprake van intensieve begeleiding om uitval te voorkomen, terwijl de begeleider de Amsterdamse werknemers naar het werk bracht en 's avonds weer ophaalde. Eind juli 1990 waren 285 werknemers werkzaam in de bollen. Het bollen-project werd door de betrokken organisaties als een groot succes beschouwd. Als beslissende factoren daarvoor werden genoemd: de integrale

^{21]} Volgens de landbouw telling van 1991 bestaat de groep van niet-gezinsarbeidskrachten die full- of part-time regelmatige werkzaamheden in de tuinbouw verrichten uit 40.000 arbeidskrachten (de Gelegenheidsarbeiders niet meegerekend). Over deze laatste categorie bestaan weinig betrouwbare gegevens. Enig inzicht verschaft een onderzoek door *Research voor Beleid* uitgevoerd in de zuidelijke bollenstreek, de kop van Noord-Holland en West-Friesland. Alleen al in de topmaand juli werden in de kop van Noord-Holland 33.000 Gelegenheidswerkers ingezet, in West-Friesland 18.000 en in de traditionele bollenstreek 12.000.

aanpak, de betrokkenheid van diverse instanties en de intensieve begeleiding van deelnemers die uit eigen beweging mee wilden doen.

Ruim twee jaar later ontwikkelt het GAB Den Haag een vergelijkbaar project om de personeelstekorten in de tuinbouw in het Westland op te lossen. Dit probleem is het grootst bij de seizoenmatige arbeidsbehoefte. Hier maken tuinders vooral gebruik van buitenlandse (veelal illegale) arbeidskrachten. Begin van dit jaar waren er in het Westland een groot aantal vacatures. Het ging om meer dan 1000 vacatures, waarbij de lonen die betaald werden op CAO-tuinbouwniveau lagen (dat is boven het minimumloon). Tevens was vervoer geregeld. Het arbeidsbureau had echter de grootste moeite om deze vacatures te vervullen. Zij werd bij haar wervingspogingen geconfronteerd met een zeer lage opkomst en veel weigeraars. Dit gegeven leidde tot stringentere afspraken tussen het arbeidsbureau en de sociale dienst. De namen van werkzoekenden voor wie het werk als 'passend aanbod' wordt beschouwd, maar die weigeren of niet op komen dagen, worden doorgegeven aan de Gemeentelijke Sociale Dienst. Deze roept de betrokkenen op en beslist of sancties dienen te worden toegepast. De financiële sanctie kan oplopen tot 20 procent van de uitkering. Daarmee loopt de GSD Den Haag vooruit op de nieuwe sanctierichtlijnen. In de periode januari 1992 tot en met mei 1992 werden in totaal 355 mensen bemiddeld naar een vacature in het Westland. Juni 1992 waren nog steeds 304 mensen werkzaam; 24 mensen hebben zich opnieuw aangemeld bij de bedrijfsvereniging of de sociale dienst voor een uitkering. Ook dit project wordt door de betrokkenen – na een moeizame start – als een succes beschouwd. De harde aanpak wordt daarbij als een belangrijke factor gezien.

Het gaat om twee beleidsverhalen met een zelfde problematiek, maar met een verschillende aanpak. De boodschap is duidelijk: er is werk in de tuinbouw, maar de meeste werklozen wensen dergelijke arbeid om uiteenlopende redenen niet te verrichten. De aanpak is anders: Amsterdam kiest voor een omzichtige, intensieve en genereuze benadering van werklozen (ook de eigen organisatie profiteert, zo worden 30 bemiddelaars in dienst worden genomen). Den Haag kiest voor een harde aanpak, waarbij diegenen die passende arbeid weigeren gekort worden op de uitkering. Deze twee verhalen staan niet alleen voor twee verschillende organisatieculturen, zij weerspiegelen tevens de paradigmawisseling die plaatsvindt in het denken over arbeid. Het relatief lankmoedige uitkeringsregime van de jaren tachtig verandert in een harder uitkeringsregime, waarin meer eisen gesteld worden aan werklozen.

In de jaren tachtig zijn groepen uitkeringsgerechtigden de uitkering als een basisinkomen gaan beschouwen, waarnaast al dan niet – afhankelijk van de eigen vaardigheden – extra inkomsten worden verdiend²². Anderzijds staat in deze periode de vanzelfsprekendheid van langdurige uitkeringsafhankelijkheid steeds meer ter discussie, mede als gevolg van het inmiddels ontwikkelde arbeidsmarktinstrumentarium. Deze verandering roept velerlei vragen op die raken aan het vraagstuk van burgerschap: welke rechten en plichten hebben burgers? Wat zijn de verplichtingen van overheden ten opzichte van burgers? Hoe en in welke mate worden sancties toegekend? Welke principiële problemen spelen daarbij een rol? Deze vragen zijn niet alleen actueel voor Nederland. In veel Europese landen en in Amerika zien we dat illegale werknemers druiven, tomaten en appels plukken. Anders dan in de romans uit de jaren dertig van John Steinbeck *The Grapes of Wrath* (1939) of A. den Doollaard, *De Druivenplukkers* (1931), waarin wordt beschreven hoe arme families door het land trekken op zoek naar arbeid, weigeren veel van de huidige uitkeringsgerechtigden dergelijk werk te verrichten. Uitkeringsregimes hebben uitkeringsgerechtigden kritischer en onafhankelijker gemaakt ten aanzien van de

^{22]} G. Engbersen, *Publieke Bijstandsgeheimen*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1990.

factor arbeid²³. Zij hoeven om te overleven niet werk tot elke prijs te accepteren. Daarnaast zijn er anderen die dergelijke arbeid wel willen verrichten, zoals allochtonen of illegalen.

De bloembollen-thematiek laat op een uitvergroete wijze de problemen zien die samenhangen met de verhouding tussen rechten en plichten van burgers en de rol van sancties. Het is een symbolisch voorbeeld voor bepaalde problemen die spelen in de Nederlandse verzorgingsstaat²⁴. Mag een overheid eisen stellen aan haar burgers – bijvoorbeeld hen verplichten tot werken in de tuinbouw – in ruil voor uitkeringen die zij verstrekt? Zo ja, wat voor eisen en welke sanctiemiddelen zijn daarbij gerechtvaardigd? Alvorens deze vragen te beantwoorden schetsen we drie concepties van arbeid en burgerschap.

3.2 Drie concepties rond arbeid en burgerschap

– *Sociale aanspraken*

De socioloog Dahrendorf heeft zich in drie opeenvolgende publikaties *Life Chances*, *Law and Order*, en *The Modern Social Conflict* beziggehouden met tT de toekomst van verzorgingsstaten²⁵. Vooral de laatste twee boeken hebben de aandacht getrokken. Hij gaat hier in op vraagstukken als criminaliteit, onderklassevorming en burgerschap. Minder bekend is zijn studie *Life Chances*, waarin hij een nadere uitwerking geeft van het door Max Weber gemunte begrip *Lebenschancen*. Levenskansen zijn, naar de mening van Dahrendorf, ‘opportunities for individual development provided by social structure’²⁶.]. Levenskansen zijn een functie van twee dimensies. De eerste dimensie ‘keuzemogelijkheden’ (*options*) omvat structurele mogelijkheden voor het maken van keuzen. De tweede dimensie ‘verbindingen’ (*ligatures*) omvat de sociale bindingen en koppelingen tussen burgers. Deze tweede dimensie moet breed worden opgevat, onder bindingen vallen bijvoorbeeld grootheden als ‘vaderland’, ‘gemeenschap’, ‘nationale staat’, ‘familie’ en ‘klasse’. Beide dimensies zijn deels afhankelijk en deels onafhankelijk van elkaar. Zo heeft de toegenomen welvaart en mobiliteit (afname bindingen) de keuzemogelijkheden van veel burgers vergroot (toename van opties). Maar de groei van de één impliceert niet noodzakelijkerwijs een afname van de ander. Wel is Dahrendorf van mening dat opties van burgers slechts betekenis krijgen wanneer zij zijn ingebed in patronen van culturele bindingen. Het gaat erom een optimale balans te vinden tussen keuzemogelijkheden en sociale bindingen.

Dahrendorf was van mening dat bij de beantwoording van de vraag naar de toekomst van de verzorgingsstaat de twee dimensies op elkaar dienen te worden betrokken. Een samenleving met onbegrensde opties en zonder loyaliteiten leidt tot een vechtsamenleving met veel verliezers (vergelijk ‘de minimale staat’). Een samenleving met begrensde keuzemogelijkheden en sterke loyaliteiten en groepsbindingen werkt verstikkend en bestendigt ongelijkheidsverhoudingen (vergelijk ‘de verantwoordelijke samenleving’). Het vinden van een optimale balans tussen het realiseren van keuzemogelijkheden voor burgers (het vraagstuk van vrijheid en gelijkheid) en het creëren van betekenisvolle bindingen tussen burgers onderling en tussen burgers en de staat (het vraagstuk van de solidariteit en de verhouding tussen rechten en plichten) is essentieel voor de overlevingskansen van een vitale verzorgingsstaat.

²³] G. Esping-Andersen, op. cit.

²⁴] J.J.B.M. van Hoof, ‘Vernieuwing en restauratie: ontwikkeling in het arbeidsbestel en in de arbeidssociologie’, oratie, Amsterdam, SUA, 1990.

²⁵] R. Dahrendorf, *Life Chances*; Londen, Wiedenfeld & Nicolson, 1979; *Law and Order*; Londen, Stevens & Sons, 1985; R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict, An Essay on the Politics of Liberty*; Londen, Wiedenfeld & Nicolson, 1988.

²⁶] R. Dahrendorf, 1979, op. cit., blz. 28.

In de woorden van Dahrendorf:

'What we are aiming at here is of course that most complex of ideals (...), a liberal society that is not libertine, a structure of authority that is not authoritarian, a social order that is not informed by law-and-order hysteria, thus a world in which choices are more than an invitation for endless *actes gratuites*, and bonds are more than painful restrictions of individual development'²⁷.

Het is opvallend dat in *The Modern Social Conflict* Dahrendorf de sociale binding-dimensie geen aandacht meer krijgt. Het accent komt volledig bij de dimensie van de keuzemogelijkheden te liggen. Deze wordt nu gedefinieerd als een combinatie van 'aanspraken' (*entitlements*) en 'voorzieningen' (*provisions*). De jaren tachtig nu worden gekenmerkt door een sterke nadruk op voorzieningen ten koste van aanspraken van burgers. Dit eenzijdig accent heeft een groot aantal verliezers opgeleverd, in het bijzonder de langdurig werklozen die buitengesloten zijn geraakt van dominante maatschappelijke instituties. Om onderklassevorming tegen te gaan dient, naar Dahrendorf's overtuiging, in de jaren negentig de aandacht verlegd te worden naar het garanderen van aanspraken, ofwel 'toegangsbewijzen', waardoor burgers de kans hebben om als volwaardig burger te participeren in de samenleving.

Burgerschap valt naar de mening van Dahrendorf volledig onder de noemer van aanspraken. Het is hier dat Dahrendorf nauw aansluit bij T.H. Marshall die burgerschap definieert als het geheel van rechten en plichten – de status – die verbonden is aan volwaardig lidmaatschap van een samenleving. Dahrendorf schrijft:

'Burgerschap is een niet-economisch concept. Het definieert iemands positie onafhankelijk van diens bijdrage aan het economische proces. De elementen van burgerschap zijn dus onvoorwaardelijk. Dat geldt zowel voor rechten als plichten (...). Op het moment echter dat rechten en plichten hun onvoorwaardelijk karakter verliezen staat de deur open voor de onzichtbare hand van de markt (die overigens ook welwillend kan zijn), maar bovenal voor de zichtbare hand van de machthebbers die mensen vertellen wat ze wanneer moeten doen. Aldus leidt de 'poll-tax' tot een effectieve inperking van het recht op vertegenwoordiging en 'workfare' tot vormen van dwangarbeid'²⁸.

Het onvoorwaardelijk karakter van rechten is een cruciaal element in Dahrendorf's conceptie van burgerschap. Hij zet zich af tegen communautaire en conservatieve noties van burgerschap, waarbij respectievelijk gemeenschapssolidariteit en het recht op welzijn worden gecombineerd of waarbij de verplichtingen van burgers worden benadrukt. Zo is hij een uitgesproken tegenstander van de Amerikaanse *workfare*, waarin het recht op een uitkering verbonden wordt met een arbeidsverplichting. In een vrije samenleving is 'het recht om niet te werken' een belangrijke beginsel: 'wie werk eist in ruil voor fundamentele aanspraken, bepleit nagenoeg dwangarbeid'²⁹. In de ogen van Dahrendorf verschilt het 'sociale contract' fundamenteel van het particuliere contract; een particulier contract berust op wederkerigheid, op rechten en plichten van de verschillende partijen. Het sociale contract daarentegen is bovenal een verzameling van aanspraken, van rechten, 'het bepaalt de grond waarop iedereen staat'³⁰.

Dahrendorf gaat er als vanzelf van uit dat burgers op een adequate wijze gebruik zullen maken van hun 'aanspraken'. Daarbij verkiest hij aanspraken

^{27]} Ibid., blz. 33.

^{28]} R. Dahrendorf, 1991, op. cit., blz. 3-4.

^{29]} R. Dahrendorf, 1988, op. cit., blz. 13.

^{30]} Ibid., blz. 12.

die boven aanspraken een bepaalde weg voorschrijven. Dahrendorf geeft de voorkeur aan een basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting boven voorzieningen die afhankelijk zijn van vermogenstoetsten (huursubsidie, bijstandsuitkeringen).

Het probleem in de redenering van Dahrendorf zit in zijn stelling over het onvoorwaardelijke karakter van de sociale rechten. Bij Dahrendorf lijkt dit te impliceren dat de overheid geen dwang mag uitoefenen op burgers die geen arbeid wensen te verrichten. Tegelijkertijd maakt Dahrendorf zelf duidelijk dat arbeidsparticipatie een cruciaal mechanisme is om onderklassevorming tegen te gaan. Tevens pleit hij voor het ontwikkelen van sociaal beleid dat mensen prikkelt om te gaan werken. De vraag is echter wat te doen met die mensen die, om wat voor reden dan ook, zich niet laten prikkelen en oneigenlijk gebruik maken van hun 'entreebewijzen'. In de meeste verzorgingsstaten heeft deze thematiek ertoe geleid dat sociale rechten wel degelijk een voorwaardelijk karakter hebben. Wie in Zweden geen passend werk wenst te aanvaarden, verliest het recht op een uitkering en wie in Nederland zich niet houdt aan de voorwaarden en verplichtingen die aan toekenning van een bijstandsuitkering zijn verbonden, kan (in theorie) rekenen op korting of stopzetting van de uitkering.

– *Sociale verplichtingen*

Diametraal tegenover het werk van Dahrendorf staat het werk van Lawrence Mead. In *Beyond Entitlements, the Social Obligations of Citizenship* beargumenteert Mead dat de rechten en plichten van uitkeringsafhankelijken uit balans zijn geraakt³¹. Zich baserend op communautaire noties van burgerschap (Burke en De Tocqueville) betoogt Mead dat parallel aan het recht op een uitkering, de verplichting tot arbeid onvoldoende is ontwikkeld. Mead sluit deels aan bij de door Dahrendorf beschreven bindingen-dimensie. In de opvatting van Mead dient er sprake te zijn van een reciproque relatie tussen burgers en de staat. Mead gebruikte zijn conceptie van burgerschap om de lankmoedigheid ('*permissiveness*') van het Amerikaanse systeem te bekritisieren en zijn argument ten faveure van 'workfare' te funderen.

'The 'welfare state' is more than a metaphor. By what they do and do not expect, social programs directly govern their recipients. The fatal weakness of federal programs is that they award their benefits essentially as entitlements, expecting next to nothing from the beneficiaries in return. The world they live in is economically depressed yet privileged in one sense, that it emphasizes their claims and needs almost to the exclusion of obligations'³².

Anders dan Marshall en Dahrendorf ziet Mead sociaal burgerschap niet als een 'status' maar als een sociaal doel waarnaar burgers dienen te streven. Gelijk burgerschap impliceert dat alle competente burgers dezelfde '*common obligations*' nakomen. Er is een relatie tussen een pakket van minimale competentie en burgerschap. Het is de taak van de overheid om die minimale competentie, indien nodig, te realiseren. Daarover is een autoritaire en paternalistisch overheid nodig die welbewust bepaalde sociale verplichtingen afdwingt. Als de belangrijkste sociale verplichtingen beschouwt Mead: het verrichten van arbeid (tenzij ouderdom en arbeidsongeschiktheid dat onmogelijk maken), het zelfstandig ondersteunen van het eigen gezin (slechts als men te weinig verdient is bijstand geoorloofd), schrijf- en spreekvaardigheid in het Engels, het bereiken van een bepaald onderwijsniveau om geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt en het naleven van de wet, alsmede sociale verantwoordelijkheid ten opzichte van andere burgers.

³¹] L.M. Mead, *Beyond Entitlements, the Social Obligations of Citizenship*; New York, Basic Books, 1986.

³²] *Ibid.*, blz. 2.

Mead benadrukt in zijn boek vooral de sociale verplichting tot het verrichten van arbeid. Het recht op een uitkering dient verbonden te zijn met de wil om te werken, ongeacht de kwaliteit van het werk. In de ogen van Mead is 'workfare' een cruciale vorm van publieke educatie, en onderwijs en werk zijn publieke activiteiten die van alle competente leden van een samenleving mogen worden verwacht 'for their own good and society's'³³. Burgerschap veronderstelt met andere woorden arbeidzaamheid. Mead: "The poor must become workers before they can stake larger claims to equality"³⁴.

Mead's ideeën sluiten deels aan bij die van Murray. In zijn essay over het ontstaan van een onderklasse in Engeland wijst ook Murray op het belang van arbeid en andere sociale verplichtingen van burgers. Hij stelt dat de plicht tot werk nauw verbonden is met welzijn van een gemeenschap en stabiele relatievorming. Over het laatste merkt Murray op: 'Marriage is an indispensable civilizing force (...) young men who don't work don't make good marriage material. Often they don't get married at all (...) too many of them remain barbarians.'³⁵. Er wordt met andere woorden een relatie gelegd tussen arbeidzaamheid, burgerschap en burgerzin (nota bene: anders dan in het oude Griekenland zijn diegenen die *niet* werken nu de barbaren).

Voor een Europese lezer doet Mead's analyse enigszins overdreven aan. Vergelijken met Europese verzorgingsstaten is de sociale rechten-dimensie in de Verenigde Staten in beperkte mate ontwikkeld. Grote groepen burgers, waaronder families zonder kinderen en de 'working poor', hebben niet of nauwelijks recht op een uitkering of andere voorzieningen. Daarbij komt dat in de jaren tachtig op veel voorzieningen en uitkeringen is bezuinigd³⁶. De derde pijler van het proces van burgerschapsontwikkeling – het garanderen van sociale rechten opdat alle burgers volwaardig in de samenleving kunnen participeren – is in de Verenigde Staten zwak gefundeerd³⁷. Mead's analyse is sterk gericht op de individuele verplichtingen van burgers en amper op de publieke verplichtingen van overheden om adequate voorwaarden te scheppen voor competent burgerschap (het argument van Dahrendorf). Mead's critici zijn daarom van mening dat een samenleving die niet in staat is om adequaat onderwijs, redelijke huisvesting en een verantwoorde gezondheidszorg voor alle burgers te realiseren de morele autoriteit verliest om plichten op te leggen. In de woorden van de sociaal-historicus Katz: 'Unless it provides the prerequisites of competence, society lacks a moral title to obligation'³⁸.

Een tweede bezwaar tegen Mead's analyse is dat hij er van uitgaat dat er voor iedereen werk is weggelegd. Velen hebben erop gewezen dat de formele arbeidsmarkt in de Verenigde Staten is afgesloten voor grote groepen burgers, in het bijzonder voor laag- en ongeschoolde zwarte Amerikanen. Anderen zijn aangewezen op het 'secundaire segment' van de arbeidsmarkt, waarin zij te weinig verdienen om zelfstandig door het leven te kunnen gaan³⁹. In zijn nieuwste boek *The New Politics of Poverty* onderneemt Mead een poging om deze laatste

^{33]} L.M. Mead, 'The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy'; in: 'The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives'; door W.J. Wilson (red.); *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, januari 1989, blz. 166.

^{34]} L.M. Mead, op. cit., blz. 156.

^{35]} Ch. Murray, 'The British Underclass'; *The Public Interest*, voorjaar 1990, nr. 39, blz. 7-13.

^{36]} D.T. Ellwood, *Poor Support: Poverty in the American Family*; New York, Basic Books, 1988.

^{37]} T. Marmor e.a., *America's Misunderstood Welfare State*; New York, Basic Books, 1990.

^{38]} M.B. Katz, *The Undeserving Poor, From the War on Poverty to the War on Welfare*; New York, Basic Books, 1989, blz. 165.

^{39]} L.W.J. Wilson, *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*; Chicago/London, University of Chicago Press, 1987; D.T. Ellwood, op. cit.; C. Jencks, *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*; Cambridge, Harvard University Press, 1992.

kritiek te weerleggen⁴⁰. Hij poogt aan te tonen dat er genoeg banen beschikbaar zijn, maar dat veel armen dergelijke banen niet wensen te accepteren. Indien ze dat wel doen, zo luidt zijn redenering, levert dat in veel gevallen een inkomen boven de armoedelijn op. Wij zullen op deze plaats geen oordeel uitspreken over de empirische juistheid van zijn analyse. Van meer belang is zijn visie op het sociaal beleid ten aanzien van de niet-werkende armen.

Aansluitend op zijn vorige boek bekritiseert Mead gangbare beleidsremedies. Progressieve intellectuelen en politici pleiten vooral voor het slechten van maatschappelijke barrières, meer overheidsinterventie en veronderstellen dat burgers in staat zijn om gebruik te maken van aangeboden mogelijkheden. Conservatieven daarentegen wensen minder overheidsinterventie en gaan er van uit dat minder overheid juist prikkelt tot grotere inspanningen. In beide benaderingen staat de competentie van de burger niet ter discussie. Verondersteld wordt dat de uitkeringsafhankelijke op een rationele wijze zijn eigenbelang weet te dienen door te reageren op positieve dan wel negatieve prikkels (vergelijk de calculerende burger). Mead daarentegen wenst niet te praten in termen van meer of minder beleid, maar over sociaal beleid gericht op het doorbreken van de bijstandsafhankelijkheid van burgers. Daarbij gaat hij ervan uit dat permanente werklozen niet als competente burgers kunnen worden beschouwd en zich daarom ook niet rationeel gedragen. Gangbare sociale programma's dragen zijns inziens ook niet bij tot de ontwikkeling van competent burgerschap. Het ontbreekt de armen niet aan kansen, maar aan de competentie om die kansen te benutten. Hij merkt op:

'My own, moderate view sees the poor as dutiful but defeated. There is a culture of poverty that discourages work, but the poor will work more regularly if government enforces the work norm. The policy history supports this interpretation. Antipoverty policies aimed at barriers or the self-interests of the poor have failed to raise work levels, while work requirements linked to welfare may succeed'⁴¹.

Naar de mening van Mead vindt momenteel een fundamentele transformatie plaats in het denken over de inhoud en vormgeving van sociaal beleid ten behoeve van armen en werklozen. Vragen naar de omvang en de organisatie van sociaal beleid staan niet meer centraal, maar vragen naar de verantwoordelijkheid en competentie van de armen. Er is behoefte aan een normgevende politiek die de armen niet alleen van geld voorziet, maar ook voorschrijft hoe zij moeten leven. Mead spreekt van *new paternalism*.

Het nieuwe paternalisme wordt door Mead benoemd als afhankelijkheidsbeleid (*dependency politics*). Dit beleid is gericht op het doorbreken van afhankelijkheid via het corrigeren van de gedragsproblemen van niet-werkende armen en het herwaarderen van de individuele verantwoordelijkheid. Deze politiek is naar haar aard moralistisch en anti-sociologisch. Ze weigert te verwijzen naar externe factoren als oorzaak van sociale ongelijkheid en afhankelijkheid, maar wenst op intensieve wijze te sleutelen aan de competentie van mensen, zodat zij zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige burgers. Mead concludeert: 'dependency politics has the virtue of exposing what was really the basis of those other utopias – a hopeful view of individual potential and thus of *citizenship*. The battle of premise must be fought and won before any new image of community can even get on the table'⁴².

⁴⁰] L.M. Mead, *The New Politics of Poverty*; New York, Basic Books, 1992.

⁴¹] *Ibid.*, blz. 24.

⁴²] *Ibid.*, blz. 261; cursivering W.J. Dercksen en G. Engbersen.

– *De activerende verzorgingsstaat: wederkerigheid van prestaties*

De hiervoor besproken concepties van sociaal burgerschap kenmerken zich door hun eenzijdig principiële opstelling. Dahrendorf accentueert de aanspraken-dimensie en Mead de plichten-dimensie. Een derde benadering ligt vervat in de conceptie van de 'activerende verzorgingsstaat'. Dit is een visie op de verzorgingsstaat die besloten ligt in een drietal rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid⁴³. De invulling van sociaal burgerschap is in deze rapporten overigens voor een belangrijk deel impliciet. Zij lijkt aan te sluiten bij communitaristische noties van burgerschap die er zowel van progressieve als conservatieve snit zijn⁴⁴. Het is een benadering die verwant is met een studie van Etzioni, *The Active Society*. Centraal staat het terugdringen van de apathiserende werking van de verzorgingsstaat en het vergroten van de maatschappelijke participatie van burgers, en daarmee de maatschappelijke integratie. Vergelijk het motto van Etzioni: 'Thus, the active society has written on his door the Greek motto: An idiot is a man who is completely private'⁴⁵.

De activerende verzorgingsstaat is geen realiteit, maar een visie op hoe de verzorgingsstaat zou kunnen zijn. De Swaan heeft de verzorgingsstaat ooit omschreven als een maatschappij waarin mensen ervoor zorgen dat anderen voor ze zorgen. Hij doelt daarmee niet zozeer op de economische arbeidsverdeling, maar op de sociale organisatie van de zorg en bijstand. Hierop parafraserend kan de activerende verzorgingsstaat worden omschreven als een samenleving die individuele burgers er zo veel mogelijk toe aanzet *zelf* te zorgen dat anderen voor ze zorgen. Een activerende verzorgingsstaat koopt burgers zo min mogelijk af met een uitkering en investeert in activerende voorzieningen, zoals onderwijs, scholing, arbeidsvoorziening, kinderopvang en ouderschapsverlof. 'Care' wordt zo veel mogelijk vervangen door 'cure'.

De voorzieningen die de activerende verzorgingsstaat inhoud geven worden echter niet vrijblijvend aangeboden. Een voorbeeld van deze gedachtengang biedt het in 1987 uitgebrachte rapport *Activerend arbeidsmarktbeleid*.

'Een activerend arbeidsmarktbeleid behelst (...) het mogelijk maken van een actieve (her)oriëntatie door werklozen op hun arbeidsmarktperspectieven. Bij het ontbreken van uitzicht op werk zal deelname aan scholing of het vervullen van een werkervaringsplaats een vanzelfsprekende ingang moeten worden tot het verwerven van (nieuwe) kwalificaties voor de arbeidsmarkt. Wanneer de voorzieningen voor een (her)oriëntatie in voldoende mate aanwezig zijn, kan dit (...) een complement krijgen in het sanctiebeleid in de sociale zekerheid (...). Het selectief en daadwerkelijk toepassen van sancties heeft als voordeel dat het soortgelijke prikkels (...) oplevert als een algehele verlaging van de uitkeringsniveaus, echter zonder dat de rechtvaardigheidsnormen in het huidige stelsel van sociale zekerheid opgeofferd hoeven te worden. Vanuit sociaal oogpunt zijn aanzienlijke kortingen niet bezwaarlijk indien betrokkenen daadwerkelijk een alternatief hebben – hetzij in de vorm van een reguliere baan, hetzij in de vorm van scholing of een werkervaringsplaats – om een inkomen te verwerven van tenminste het niveau van de niet-gekorte uitkering'⁴⁶.

In een activerende verzorgingsstaat zijn prestaties van burgers en overheden zo veel mogelijk wederkerig. Dit vergt een herijking van rechten en plichten

⁴³] WRR, *Activerend Arbeidsbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987; *Alloctonenbeleid*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1989; *Een Werkend Perspectief*, 1990, op. cit. Vgl. W.J. Dercksen en I.J. Schoonenboom, 'Een activerende verzorgingsstaat'; *Beleid en Maatschappij*, 1989, nr. 4, blz. 217-219.

⁴⁴] M. Ignatieff, 'Caring Just Isn't Enough'; *New Statesman and Society*, januari 1989, blz. 33-37; C. Murray, 1988, op. cit.

⁴⁵] A. Etzioni, *The Active Society*; New York, Free Press, 1971, blz. 7.

⁴⁶] WRR, 1987, op. cit., blz. 141-142.

van burgers. De genoemde WRR-rapporten beschouwen tal van sociale rechten van burgers als voorwaardelijk. Tegenover het onverkorte recht op onderwijs, scholing of een sociale uitkering dient een adequate inspanning van de kant van burgers te staan. Tegelijkertijd verplicht de overheid zich om voldoende adequate voorzieningen te realiseren. Het gaat om activering van burgers en activering van structuren⁴⁷. De onderlinge relatie van rechten en plichten is door de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* (1989) als volgt omschreven:

'De voorstellen met betrekking tot basiseducatieplicht en leerrecht zijn ingegeven door de overtuiging dat voor het kunnen functioneren in de Nederlandse maatschappij een bepaald kennisniveau onontbeerlijk wordt geacht. Het leerrecht houdt een *verplichting* in voor de overheid om hiertoe voldoende voorzieningen te creëren en gratis gebruik ervan mogelijk te maken, maar de basiseducatieplicht geeft de overheid ook het *recht* van allochtonen die ten laste van haar komen, te eisen dat zij zich inspannen de zich voor het functioneren in Nederland noodzakelijke vaardigheden eigen te kunnen maken en het hier niet aan voldoen van sancties te voorzien. Het huidige arbeidsmarktinstrumentarium speelt slechts een beperkte rol op de arbeidsmarkt. Het sanctioneren van de verplichting van allochtonen (en autochtonen) om passende arbeid, een werkervaringsplaats (...) of passende scholing te accepteren, beoogt eveneens dit instrumentarium uit de huidige sfeer van vrijblijvendheid te halen.'⁴⁸

In dit citaat ligt een impliciet schema van sociaal burgerschap besloten: de wederkerigheid van rechten en plichten: 'Mogelijkheden zowel om van toegekende rechten te kunnen genieten, als om opgelegde plichten te kunnen waarmaken, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van een volwaardig burgerschap', aldus hetzelfde rapport⁴⁹. Het rapport *Een werkend perspectief*⁵⁰ voegt hier nog de materiële notie aan toe dat een decent voorzieningenniveau van de Nederlandse verzorgingsstaat een hogere arbeidsparticipatie vereist (zie ook: par. 2). In het kader van de discussie over sociaal burgerschap is dit een politiek-economisch argument dat in de twee andere benaderingen van sociaal burgerschap (in het bijzonder bij Dahrendorf) weinig aandacht krijgt: er *moet* meer gewerkt worden om de 'entitlements' (in de toekomst) te (blijven) realiseren. Nederland kan zich, met andere woorden, niet aan de wereldeconomie onttrekken. Deze boodschap geldt overigens niet exclusief voor Nederland, maar ook voor andere Europese verzorgingsstaten met een lage arbeidsparticipatie. De kring van geadresseerden zal bovendien groeien, naarmate de economische en beleidsconcurrentie binnen Europa en tussen Europa en de Verenigde Staten en Japan toeneemt.

3.3 Burgerschapsconcepties en de Nederlandse bollen

De drie concepties geven verschillende antwoorden op de bollen-casus. Naar de mening van Dahrendorf zouden burgers het recht moeten hebben om dergelijke afgedwongen arbeid te weigeren zonder dat hun (basis-)uitkering in gevaar komt. Dit wil overigens niet zeggen dat sancties vanuit Dahrendorf's optiek ontoelaatbaar zijn. Mead daarentegen zal geen probleem hebben met de verplichting tot seizoensgebonden arbeid in de tuinbouw. Wel moet intensieve (paternalistische) begeleiding plaatsvinden om uitval te voorkomen. De wijze waarop het GAB te Den Haag omgaat met de bollen-problematiek is een uitwerking van de WRR-variant: het gaat om banen in de tuinbouw waarvoor een CAO-loon wordt betaald en waarvoor vervoer geregeld is. Laag- en ongeschoolde werkzoekenden die in aanmerking komen voor dergelijk werk

⁴⁷] H.P.M. Adriaansens, *De participatiestaat, een nieuw verbond tussen arbeid en welzijn*; 's-Gravenhage, VUGA, 1990, blz. 21.

⁴⁸] WRR, 1989, op. cit., blz. 58.

⁴⁹] Ibid.

⁵⁰] WRR, 1990, op. cit.

(‘passende arbeid’) en die niettemin weigeren, kunnen een sanctie tegemoet zien in de vorm van een korting op de uitkering. De korting op de uitkering is ongeveer 20 procent. Daarmee komen de bestrafen onder het sociaal minimum.

Uit de verschillende antwoorden komt de verschillende status van de verhouding tussen rechten en plichten naar voren (respectievelijk onvoorwaardelijk, voorwaardelijk en wederkerig). In de volgende paragraaf gaan wij in op verschillende beleidsmatige uitwerkingen van de drie burgerschapsconcepties.

4.1 Basisinkomen

Een decent basisinkomen lijkt een logische consequentie van het model waarin sociaal burgerschap een aanspraak is, althans voor zover het om inkomen gaat. Het waarborgen van een decente levensstandaard is in dit model onvoorwaardelijk. Dit wil zeggen dat iedereen er recht op kan doen gelden.

De voordelen van een basisinkomen zijn evident. Het biedt burgers de vrijheid buiten het arbeidsbestel te blijven en het ontheft burgers die er niet in slagen betaald werk te vinden van verplichtingen zoals die wettelijk zijn vastgelegd. Tevens kan een basisinkomen, wanneer het bijvoorbeeld de vorm krijgt van een negatieve inkomensbelasting, een oplossing bieden voor 'armoedevalen'. Tenslotte past het precies bij wat Dahrendorf een 'vrije maatschappij' noemt, een maatschappij 'which offers chances and does not impose ways of using them'⁵¹.

De nadelen zijn minder evident. Een principieel punt is dat met een basisinkomen burgers ontslagen zijn van de plicht deel te nemen in de maatschappelijke arbeidsverdeling. Tegelijkertijd maken ze wel aanspraak op opbrengsten daarvan. Verder kan een basisinkomen fungeren als een excuus om werkzoekenden buiten het arbeidsbestel te houden. Een basisinkomen kan met andere woorden sociaal destructief uitwerken. Een meer praktisch bezwaar is de betaalbaarheid van een decent basisinkomen. De bestaande minimumgaranties kunnen niet zonder meer door een basisinkomen worden vervangen. Gegeven (Europese) richtlijnen inzake gelijke behandeling zal een basisinkomen al gauw de vorm moeten krijgen van een geïndividualiseerde regeling; het vergrote aantal aanspraken (niet werkende partners) maakt een basisinkomen op het niveau van het huidige sociaal minimum daarmee voor de korte en middellange termijn onbetaalbaar. Verder verbreekt een basisinkomen de band tussen arbeid en inkomen. Dit brengt serieuze risico's met zich mee. Het kan jongeren ontmoedigen in een opleiding te investeren (hetgeen op oudere leeftijd alleen met veel moeite gerepareerd kan worden) en voor zover ouderen ertoe overgaan alleen van een basisinkomen te leven, is het een vernietiging van hun economisch kapitaal.

Niet voor niets stelde de WRR in 1985 een *gedeeltelijk* basisinkomen voor⁵². De belangrijkste argumenten daarvoor waren een vermindering van de arbeidskosten en een grotere flexibiliteit op de arbeidsmarkt. Tevens was het een voorstel in het kader van de toenmalige herziening van de sociale zekerheid. Het naderbij brengen van een 'vrije maatschappij' speelde geen rol in het toenmalige voorstel. De pretenties waren wat bescheidener. Helaas zag de publikatie pas het licht nadat de regering haar plannen – voor de stelselherziening sociale zekerheid – kort daarvoor had vastgesteld en gepubliceerd. Voor de stelselherziening, zoals die in 1987 zijn beslag kreeg, kwam het rapport te laat. De regering achtte ook op andere gronden de tijd niet rijp voor een gedeeltelijk basisinkomen: de omvang van de collectieve sector zou groeien (de basisinkomens van niet-werkende-niet-uitkeringsgerechtigden moeten gefinancierd worden uit belastingmiddelen), de resulterende hogere marginale druk zou de kans op informele arbeid vergroten en de band tussen arbeid en inkomen zou

^{51]} R. Dahrendorf, 1988, op. cit.

^{52]} WRR, 1985, op. cit.

verslappen (met als gevolg een verstoring van de allocatiefunctie van het loon en een vermindering van de prikkel tot arbeid).

De studie *Nederland in drievoud*; een scenario-studie van de Nederlandse economie 1990-2015⁵³, laat zien waar een volledig basisinkomen op de lange duur op uit kan komen. Eén van de drie scenario's, *Balanced growth*, bevat de trapsgewijze introductie van een negatieve inkomstenbelasting voor alle volwassenen. Deze vervangt impliciete heffingen op arbeid, zoals de toets op partnerinkomen of vermogen voor de ABW. Dit scenario veronderstelt verder een beperking van de duur van WW en WAO tot twee jaar en een beperking van de klassieke overheidstaken (m.n. defensie) en overheidssubsidies. Het niveau van het geïndividualiseerde basisinkomen in 2015 is sober: 50 procent van het huidige welvaarts vaste sociaal minimum voor samenwonenden. *Balanced growth* schetst een wereld met een krachtige economische groei, waarin tevens belangrijke vorderingen worden gemaakt op weg naar een ecologisch duurzame ontwikkeling. Deze toekomstexercitie van het CPB maakt duidelijk dat een decent basisinkomen op lange termijn alleen mogelijk is indien de externe omstandigheden gunstig zijn en indien de bovenminimale sociale zekerheid fors wordt gereduceerd. De risico's zijn tegelijkertijd duidelijk. Indien de externe omstandigheden ongunstig zijn, blijft een dergelijk perspectief voor de verzorgingsstaat halfweg (het sociaal minimum) steken. Het is bovendien de vraag of het CPB de effecten op de arbeidsparticipatie van een basisinkomen niet te optimistisch inschat. Tegenover het vervallen van impliciete heffingen op arbeid en de participatiebevorderende effecten vandien, staat het risico dat burgers (in Mead's termen: niet rationele burgers) zich van het arbeidsbestel afwenden. Indien dit laatste op grote schaal gebeurt kan de introductie van een basisinkomen, zelfs bij redelijke externe omstandigheden, per saldo resulteren in een verlaging van de minimaal verzekerde levensstandaard. Dit geldt in het bijzonder voor Europese landen met een lage arbeidsparticipatie.

4.2 'Workfare' en het nieuwe paternalisme

De beleidsmatige variant van het door Mead geschetste plichtenmodel is 'workfare'. In zijn meest basale variant is 'workfare' het verplicht verrichten van arbeid in ruil voor een uitkering (vergelijk bijvoorbeeld het publieke werken-beleid in Nederland in de jaren dertig). Mead verstaat echter onder 'workfare' ook allerlei verplichte, aan werk-gerelateerde activiteiten, zoals het zoeken naar een baan, werkervaring opdoen en scholing. Deze verplichtende activiteiten zijn volgens Mead het meest effectief in het doorbreken van bijstandsafhankelijkheid. Wel dienen deze verplichtende activiteiten op een zeer intensieve wijze te worden begeleid, waarbij 'disfunctionele' of 'asociale' gedragingen van cliënten worden gecorrigeerd. Mead schrijft:

'Workfare is only the most developed instance of a trend: Government is moving away from freedom and toward authority as its basic tool in social policy. Opportunity is no longer enough to overcome low income, given the dysfunctional character of serious poverty today (...) A tutelary regime is emerging in which dependents receive support of several kinds on condition of restrictions on their lives.'⁵⁴

Mead's opvatting wordt ten dele ondersteund door de recente Amerikaanse evaluatiestudie *From Welfare to Work*⁵⁵, waarin een groot aantal arbeidsprojecten wordt geëvalueerd. Die projecten waarbij aan uitkeringsafhankelijke serieuze eisen worden gesteld, blijken relatief veel rendement op te leveren. Anderzijds kenmerken veel van de geslaagde projecten zich nog altijd door het

⁵³] CPB *Nederland in drievoud; een scenario-studie van de Nederlandse economie 1990 – 2015*; 's-Gravenhage, 1992.

⁵⁴] L.M. Mead, 1992, op. cit., blz. 181.

⁵⁵] J.M. Gueron en E. Pauly, *From Welfare to Work*; New York, Russel Sage Foundation, 1991.

uitgangspunt van vrijwilligheid. De geringe omvang van deze werkprojecten, tezamen met de noodzaak om het bestaansrecht van dergelijke programma's te bewijzen, leiden in veel gevallen tot het selecteren van groepen werklozen die op eigen kracht ook werk hadden kunnen vinden. Om deze praktijk van afroming tegen te gaan, is een veel omvangrijker 'workfare' programma noodzakelijk.

In Europa wordt Zweden veelal als voorbeeld gesteld voor een 'workfare'-staat. Het verschil met Amerika en veel andere Europese landen is echter gelegen in het in Zweden geldende recht op arbeid (al kan dit niet altijd worden waargemaakt). Wel kan Zweden worden beschouwd als een prototypisch voorbeeld van de door Mead bepleite autoritaire staat die een specifiek arbeidsgedrag afdwingt en scherpe sancties verbindt aan afwijkend gedrag⁵⁶.

Op het Amerikaanse 'workfare'-model worden vaak – naast de principiële kritiek van Dahrendorf – de volgende kritiekpunten geuit. Ten eerste wordt de aanname dat er werk is voor alle groepen betwist. Ten tweede worden vraagtekens gezet bij het autoritaire karakter en het nut van verplichte arbeid. Het verplichten van burgers om present te zijn gedurende kantooruren – zonder aandacht te besteden aan de kwaliteit van het werk en aan het realiseren van toekomstgerichte scholing – draagt niet direct bij aan de verbetering van hun competentie en arbeidspositie. Het kan zelfs leiden tot een versterking van hun bijstandsafhankelijkheid en zoekgedrag op de arbeidsmarkt in de weg staan⁵⁷. Ten derde is er veel kritiek op Mead's stelling dat het probleem van langdurige werkloosheid herleid kan worden tot de incompetentie van werklozen. Daarin klinkt een typisch Amerikaanse individualiserende benadering van sociale ongelijkheid door: uiteindelijk zijn de werklozen zelf schuldig aan hun situatie⁵⁸. Mead's critici wijzen erop dat niet zozeer gewerkt moet worden aan het verbeteren van de competentie van de uitkeringsafhankelijken, maar dat een competent arbeidsmarkt- en voorzieningenbeleid moet worden ontwikkeld. 'Workfare'-programma's zullen pas effectief zijn als door middel van een structureel arbeidsmarktbeleid economische groei wordt gestimuleerd en een krappe arbeidsmarkt gerealiseerd⁵⁹. Tenslotte worden vraagtekens geplaatst bij de voorstelling van de incompetent arme die gevangen zit in een cultuur van armoede en afhankelijkheid. Etnografische studies maken duidelijk dat het gedrag van de armen zijn eigen rationaliteit heeft en dat hun begrensde aspiraties een realistische inschatting zijn van hun maatschappelijke kansen⁶⁰. Zij zijn met andere woorden doorgaans competent genoeg om hun eigen maatschappelijke positie adequaat in te schatten en op grond daarvan te handelen.

⁵⁶] Vgl. N. Ginsburg, *Divisions of Welfare*; Londen, 1992, blz. 30.

⁵⁷] M. White, *Against Unemployment*; Londen, Policy Studies Institute, 1991. White die dergelijke kritiek uit op Amerikaanse workfare-concepties, voegt daar aan toe dat decente workfare-programma's gericht op het laten verrichten van arbeid dat anders zou blijven liggen, wel het overwegen waard zijn. Hij verwijst onder meer naar Nederlandse werkprojecten uit de jaren dertig: 'In Nijmegen, in the east of Holland, there is a large and finely landscaped park, within which is a substantial stadium, the base of the city's professional football club. All this was created by unemployed people during the depression of the 1930's; other Dutch towns and cities have similar, if not quite impressive, memorials of that period. British cities have only photographs of men on street corner to show for their experience of the great depression'.

⁵⁸] Zo schrijft Wilson: 'Mead's program is based on the assumption that a mysterious welfare ethos exists that encourages public assistance recipients to avoid their obligations as citizens to be educated, to work, to support their families, and to obey the law. In other words, and in keeping with the dominant American belief system on poverty, it is the moral fabric of individuals, not the social and economic structure of society, that is taken to be the root of the problem', 'The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives', door W.J. Wilson (red.); in: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 501, januari 1989, blz. 191.

⁵⁹] W.J. Wilson, op. cit., blz. 192.

⁶⁰] Vgl. E. Liebow, *Tally's Corner*; Boston, Little Brown, 1967.

De betekenis van Mead's 'workfare'-conceptie ligt vooral in het ter discussie stellen van twee gangbare en vanzelfsprekende beleidsremedies. Bijstandsfhankelijkheid is meer dan een sociaal-economisch vraagstuk, dat via 'negatieve prikkels' (bezuinigingen of sancties) of 'positieve prikkels' (aandragen van betere voorzieningen) te lijf kan worden gegaan. Men hoeft geen aanhanger van de cultuur van de armoede-these te zijn of van de idee dat uitkeringsafhankelijken een bijstandsethos hebben, om te erkennen dat sommige uitkeringsafhankelijken niet goed in staat zijn te reageren op specifieke prikkels en voorzieningen. Dat blijkt onder meer uit het gegeven dat veel uitkeringsafhankelijken niet reageren op oproepen voor scholingsprojecten en uit de grote uitval van deelnemers in de loop van de tijd.

Ook in Nederland zijn 'non-response'- en 'drop-out'-verschijnselen geen onbekende fenomenen. Veel werk- en scholingsprojecten kennen het 'trechter-effect'. Het Amsterdamse-bollenproject is daar een voorbeeld van. Diegenen die uiteindelijk een project met succes afronden vormen veelal slechts een klein percentage van het aantal deelnemers dat is aangeschreven of ingeschreven. Het is overigens onjuist om al diegenen die niet wensen mee te doen of afvallen te kwalificeren als incompetente burgers. Velen hebben gegronde redenen om niet te participeren⁶¹, maar dat geldt niet voor iedereen. Voor deze groep is een intensieve, 'paternalistische' benadering (leren op tijd te komen, leren acht uur te werken, schone kleren aan te trekken) de enige mogelijkheid om kansen te verwerven op de arbeidsmarkt. De relevantie van het door Mead beschreven 'nieuwe paternalisme' geldt zeker niet alleen voor de Verenigde Staten.

In Nederland openbaart dit nieuwe paternalisme zich in talloze schuldsanerings-, buurtbeheer- en werkervaringprojecten die onder invloed van de sociale vernieuwing zijn opgezet⁶². In deze projecten wordt aan burgers geleerd om met geld om te gaan, de vuilnisbakken op het juiste moment buiten te zetten en zich voor te bereiden op een baan. Dergelijke intensieve programma's impliceren vaak een vergaande interventie in de leefwereld van burgers. Daarbij speelt onmiskenbaar een zekere moralisering een rol. Interventie gaat gepaard met het aanleren of soms ook dwingend opleggen van maatschappelijke waarden, normen en gedragspatronen. Men kan deze moralisering cynisch afdoen als een vorm van disciplineren van de moderne armen of als een nieuw 'beschavingsoffensief' om achtergestelde groepen rijp te maken voor de 21e eeuw, maar men kan dergelijke programma's ook positief waarderen: er wordt op een serieuze wijze iets gedaan aan serieuze problemen van kwetsbare groepen. Een belangrijke voorwaarde is echter dat men deze groepen ook iets te bieden heeft. Is dat niet het geval dan doemen de contouren op van de door Polsky beschreven 'Therapeutic State', die op autoritaire wijze intervenueert in het leven van marginale groepen, en daarmee maar meer kwaad dan goed aanricht⁶³.

4.3 De activerende verzorgingsstaat

De marsroute naar een activerende verzorgingsstaat bestaat uit het ontwikkelen en implementeren van institutionele structuren en voorzieningen die arbeidsparticipatie bevorderen. Een activerend arbeidsmarktbeleid is een belangrijk onderdeel van een beleid gericht op een hogere arbeidsparticipatie. In het kader van het vraagstuk rond burgerschap is het ook het meest interessante onderdeel, omdat het hier bij uitstek gaat om een nieuwe balans van rechten en plichten in verband met arbeid en sociale zekerheid. Verder vergt

⁶¹] Zie G. Engbersen, 1990, op. cit.

⁶²] Vgl. J.A.A. van Doorn en W. Albeda, *Het primaat van het arbeids-bestel*; 's-Gravenhage, Stichting Mens en Onderneming, 1991, blz. 20.

⁶³] A.J. Polsky, *The Rise of the Therapeutic State*; Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1991.

een activerende verzorgingsstaat nieuwe beleidsprogramma's gericht op het stimuleren van zelfwerkzaamheid en het voorkomen van afhankelijkheid op velerlei gebied. Voorbeelden zijn het betrekken van buurtbewoners bij het bestrijden van vandalisme en verval, het bevorderen van thuiszorg, het promoten van zelfhulpgroepen op velerlei terrein en preventie van werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Mensen met een lichte verstandelijke handicap kunnen vaak beter aan een eenvoudig baantje geholpen worden dan aan de pingpongtafel. In het 'Nationaal Economiedebat' gaven de economen Theeuwes en Hartog de eerste prijs aan de inzender die voorstelde om kinderopvang onder te brengen bij bejaardentehuizen, teneinde de participatiemogelijkheden van ouders en bejaarden in een klap te vergroten ⁶⁴.

Een activerend arbeidsmarktbeleid richt zich op werklozen, herintreedsters en arbeidsongeschikten die nog in staat zijn betaald werk te verrichten. De kern van zo'n beleid bestaat uit het bieden van goede en voldoende voorzieningen waarmee betrokkenen zich een plaats in het arbeidsproces kunnen verwerven. **Het gaat dan allereerst om arbeidsvoorzieningen**, zoals arbeidsbemiddeling, studie- en beroepskeuzevoorlichting, sollicitatiecursussen, scholing, werkervaringsplaatsen, plaatsen in banenpools of sociale werkvoorziening, en bovenal individuele trajectbegeleiding. Hiernaast zijn ook complementaire voorzieningen van groot belang voor de bevordering van de arbeidsparticipatie, zoals basiseducatie, kinderopvang, ouderschapsverlof en integratieprojecten voor allochtonen.

Het sluitstuk van een activerend arbeidsmarktbeleid is een *sanctiebeleid*. De voorzieningen worden niet vrijblijvend aangeboden. Uitkeringsgerechtigden die ervoor kiezen om er geen gebruik van te maken, kiezen daarmee tevens voor een substantieel gekorte uitkering. Het is op dit laatste punt dat zich een fundamenteel probleem voordoet. Mogen sancties ertoe leiden dat de grenzen van een decent bestaan worden overschreden? En zo nee, hoe en door wie zijn deze grenzen te bepalen?

Het introduceren van herijkte rechten en plichten in verband met arbeid brengt ook andere risico's met zich mee. Indien overheden – al dan niet in tripartiet verband – niet in staat zijn om adequate voorwaarden te realiseren kan de activerende verzorgingsstaat in de praktijk leiden tot een verkapte vorm van 'workfare'. Het gevaar is dat kwetsbare burgers niet verder komen dan tijdelijke 'dead end jobs', te lang moeten wachten op een taal cursus of kinderopvangplaats, of als scholingsnomade de ene na de andere cursus of werkervaringsplaats volgen ⁶⁵.

In de praktijk van het activerend arbeidsmarktbeleid zal een juiste balans moeten worden gezocht in de effectuering van rechten en plichten en het toekennen van sancties. In Nederland wordt er op dit moment hard gezocht naar een nieuw evenwicht tussen rechten en plichten, waarbij de verscheidenheid in beproefde oplossingen opvalt. De komende paragrafen zijn daarvan een illustratie.

⁶⁴] J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, 'Arbeid en arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*, 4 maart 1992

⁶⁵] R. van der Veen, G. Engbersen en R. Engbersen, 'Werk en welzijn'; NIZW, Utrecht, 1992.

Deel II: De effectuering van rechten en plichten

5.1 Regels en richtlijnen

De AAW en de WAO zijn interessante cases waar het gaat om de rechten en plichten in verband met arbeid. In 1987 is in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid de regelgeving op belangrijke punten gewijzigd. Op 27 augustus 1991 heeft de regering ingrijpende nieuwe wijzigingen aangekondigd - een bijstelling van de ophef veroorzakende voornemens van 13 juli 1991. Met de maatregelen van 1987 en de voornemens van 1991 veranderden de aanspraken van zowel werknemers als uitkeringsgerechtigden. Tevens worden van beide groepen de plichten herzien. De WAO en de AAW verzekeren tegen de geldelijke gevolgen van arbeidsongeschiktheid. De WAO is een werknemersverzekering. De AAW is een volksverzekering. Arbeidsongeschikt in de zin der AAW/WAO is hij die ten gevolge van ziekte of gebreken geheel of gedeeltelijk niet in staat is om met arbeid te verdienen. AAW en WAO zijn gebaseerd op het 'risque social', dat wil zeggen dat zij niet alleen verzekeren tegen beroepsrisico's, maar tegen alle risico's inzake ziekte en gebrek.

Een delicaat punt is de arbeidsongeschiktheidsstatus. Het huidige overheidsbeleid gaat ervan uit dat een substantieel deel van de arbeidsongeschikten in staat is tot het verrichten van betaald werk. De 'bewijsvoering' in deze verdient echter geen schoonheidsprijs. Een veel gebruikt argument is dat het arbeidsongeschiktheidsvolume in Nederland veel te omvangrijk is in vergelijking met buurlanden. Dit gegeven zou er (in theorie) ook op kunnen duiden dat in die andere landen aan velen de arbeidsongeschiktheidsstatus wordt onthouden. Een tweede argument, dat werkgevers en vakbonden zelf ook toegeven, is dat de WAO fungeert als een oneigenlijk afvloeiingskanaal voor overtollig geachte werknemers.

Het is de volumeproblematiek AAW/WAO die zowel bij de stelselherziening 1987 als thans de reden is om de verschillende rechten en plichten te herzien. In paragraaf 2 is dit probleem reeds geschetst.

Per 1 januari 1986 is de maximale uitkeringshoogte WAO verminderd van 80 naar 70 procent. Een jaar later is in het kader van de stelselherziening sociale zekerheid de toepassing van het begrip 'in billijkheid op te dragen arbeid' verruimd en de verdiscontering van het werkloosheidsrisico afgeschaft. Aan art. 18 WAO en art. 5 AAW is het volgende lid toegevoegd: 'Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt buiten beschouwing gelaten of de werknemer de arbeid feitelijk kan verkrijgen.' Voor degenen die reeds arbeidsongeschikt waren, werd de verdiscontering alleen afgeschaft indien zij nog geen 35 jaar waren. Deze jongeren moesten opnieuw gekeurd worden; vroeggehandicapten werden hiervan weer uitgezonderd. Uit de cijfers blijkt dat de stelselherziening een toename van het percentage gedeeltelijk arbeidsongeschikten en een afname van het percentage volledig arbeidsongeschikten tot gevolg kreeg⁶⁶. In 1990 was evenwel een kentering op die trend te zien⁶⁷.

De Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume is per 1 maart 1992 van kracht. Zij beoogt onder meer:

- invoering bonus/malus systeem;
- premiedifferentiatie Ziektewet;

⁶⁶] Vgl. WRR, 1990, op. cit.

⁶⁷] SCP, 1992, op. cit.

- loonkostensubsidies voor WAO-ers die weer gaan werken, evenals een eenmalige tegemoetkoming in de kosten van training en begeleiding.

Via het voorstel Wet terugdringing beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen (februari 1992) en het voorstel Wet terugdringing ziekteverzuim (november 1991) is de regering onder meer voornemens om:

- De hoogte van de WAO-uitkeringen te beperken. Na een initiële uitkering ter hoogte van 70 procent van het laatst verdiende loon komt een vervolgitkering waarvan de hoogte afhankelijk is van arbeidsverleden en leeftijd (als overgangsrecht zal de uitkering van huidige uitkeringsgerechtigden worden bevroren totdat deze gelijk is aan de uitkering waarop volgens het nieuwe systeem recht bestaat; 50+-ers, al dan niet arbeidsongeschikt, behouden de huidige uitkeringsrechten);
- Vervanging van 'passende arbeid' door 'gangbare arbeid'. Er zal geen rekening meer worden gehouden met opleiding en functieniveau. Maatgevend wordt de arbeid waartoe de arbeidsongeschikte nog in staat is;
- De tijdelijkheid van uitkeringen te benadrukken door periodieke herkeuringen;
- Oudere en langdurig arbeidsongeschikten bij werkhervatting, als aanmoediging, 60 procent van de bespaarde uitkering te geven gedurende maximaal drie jaar;
- Het ziekteverzuim terug te dringen (o.a. door de eerste zes weken ziekteverzuim geheel voor rekening te brengen van bedrijven met meer dan 15 werknemers);

Vooruitlopend op de herziening van de Organisatiewet sociale verzekeringen is besloten tot:

- het op laten gaan van de GMD in de bedrijfsverenigingen;
- fusie van GMD en GAK;
- overheveling van de GMD-taken op het terrein van de AAW-voorzieningen naar de gemeenten.

Opmerkelijk is dat de regering aan de ene kant verschillende maatregelen treft om de *toestroom* naar de AAW/WAO in te dammen, maar aan de andere kant nauwelijks voorzieningen biedt die de *uitstroom* naar arbeid vergemakkelijken. Blijkens onderzoek van het SCP is er echter een groot maatschappelijk draagvlak voor beleid ten aanzien van de arbeidsongeschiktheid. Alleen maatregelen gericht op een beperking van de uitkeringshoogte en -duur vinden geen meerderheid in de publieke opinie. Opvallend is dat ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering meer dan gemiddeld voorstander zijn van ingrepen⁶⁸.

5.2 Arbeidsongeschiktheid en de toekomst van de verzorgingsstaat

Een reductie van het AAW/WAO-volume is, naast ander beleid, noodzakelijk om de kwaliteit van de Nederlandse verzorgingsstaat in de toekomst overeind te kunnen houden. De toekomst zal uitwijzen of de huidige maatregelen en voornemens volstaan. De vraag in hoeverre de juiste maatregelen getroffen zijn, dan wel andere de voorkeur verdienen, is moeilijk te beantwoorden, omdat de effectiviteit van de verschillende maatregelen hooguit op nominaal (wel/niet) of ordinaal (meer/minder) niveau bekend is. We laten deze vraag hier terzijde en merken alleen op dat de regering tot nu toe nauwelijks activerend,

⁶⁸] SCP, 1992, op. cit. Een meerderheid vindt de hoogte van de uitkeringen voldoende. Vond in 1988 nog 50% van de Nederlandse bevolking de WAO-uitkeringen te laag, in 1991 was dit gedaald tot 39%. 79% van de bevolking vindt dat werknemers te gemakkelijk ziek thuis blijven, 68% vindt dat werknemers te gemakkelijk worden afgekeurd, 87% acht maatregelen noodzakelijk.

De voorkeur voor maatregelen varieert van het beperken van de uitkeringshoogte (33%), het koppelen van het arbeidsverleden en de uitkeringsduur (48%), het relateren van uitkeringshoogte en arbeidsverleden (42%), het verruimen van passende arbeid (77%) tot het verplichten van bedrijven om gehandicapten in dienst te nemen (79%).

curatief beleid entameert. Het accent ligt vrij eenzijdig op het invoeren van (negatieve) prikkels en nauwelijks op het creëren van (nieuwe) voorzieningen die de reïntegratie bevorderen (Stichtings- en werkervaringsplaatsen, individuele trajectbegeleiding).

5.3 Arbeidsongeschiktheid en sociaal burgerschap

Gelet op de problematiek van sociaal burgerschap, is het vangnet onder het stelsel van sociale zekerheid – de Algemene Bijstandswet – relevanter dan de AAW en WAO. Niettemin hebben ook de AAW en WAO betekenis voor het garanderen van een decent minimum bestaansniveau.

Ten eerste biedt de AAW, evenals de ABW, een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum. Verder biedt hij vergoeding voor medische en arbeidskundige verstrekkingen.

Ten tweede is arbeidsongeschiktheid, zowel volgens de thans nogal dode letter der wet⁶⁹, als volgens het (levende) doel van de nieuwe wetsvoorstellen, geen status voor het leven (of tot het 65e levensjaar). Herkeuring kan uitwijzen dat een persoon weer (gedeeltelijk) arbeidsgeschikt is. In dat geval verliest hij of zij de arbeidsongeschiktheidsstatus (geheel of gedeeltelijk). Hij of zij zal dan doorgaans aangewezen zijn op een arbeidsinkomen of een (gedeeltelijke) werkloosheidsuitkering.

De last van het waarborgen van een decent bestaan drukt dan op de bijstandsen de werkloosheidsregelingen. Materiële burgerschapsdilemma's die zich als gevolg daarvan voordoen, zijn, gezien vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen, *indirecte* burgerschapsdilemma's. Tenslotte kan ook het aanvaarden van betaald werk het verlies van de arbeidsongeschiktheidsstatus tot gevolg hebben.

De vraag doet zich voor of het oneigenlijk gebruik van de WAO door werkgevers en vakbonden niet de facto neerkomt op het beperken van sociaal burgerschap. Wij zijn geneigd deze vraag bevestigend te antwoorden. Een arbeidsongeschiktheidsuitkering verhoogt niet alleen de afhankelijkheid van de staat, maar beperkt in veel gevallen de maatschappelijke participatie en kan leiden tot sociaal isolement. Veel arbeidsongeschikten staan reeds ver voor hun 65e buiten het arbeidsproces (vgl. ook par. 1.2). Zij missen daardoor collegiale contacten, evenals de met arbeid samenhangende structurering van de dag, ontplooiing en gevoelens van eigenwaarde en respect van anderen. Toch is ook enige aarzeling op zijn plaats ten aanzien van de relatie arbeidsongeschiktheid – sociaal isolement. Veel arbeidsongeschikten weten de latente functies van arbeid te compenseren, bijvoorbeeld door op andere wijze maatschappelijk te participeren.

Hoe verhouden de bestaande en voorgenomen rechten en plichten in het kader van de AAW en de WAO zich tot de verschillende concepties van sociaal burgerschap? Tot nu toe voldoen AAW en WAO aan het *aansprakenmodel*. Deze regelingen bieden gerechtigden in materieel opzicht mogelijkheden tot een decent bestaan. In de praktijk leiden herkeuringen er zelden toe dat gerechtigden arbeidsgeschikt worden verklaard. De stelselherziening vormde op dit punt een eerste trendbreuk; voor gerechtigden jonger dan 35 jaar werd het werkloosheidsrisico niet langer verdisconteerd. De huidige beleidsvoornemens vervolgen dit spoor voor degenen jonger dan 50 jaar, in de eerste plaats door het bevriezen van uitkeringen.

^{69]} AAW, art. 43.

Naar het zich laat aanzien zullen geleidelijk meer elementen uit het *plichten-model* worden geïntroduceerd. Arbeidsongeschiktheid zal niet langer een status voor het leven zijn – uitkeringen zullen tijdelijk zijn – en gerechtigden dienen zich daar dus op in te stellen. Gedeeltelijk arbeidsgeschikten dienen gedeeltelijk beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt. Vooral nog ontbreekt het aan een activerend beleid gericht op ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Weliswaar heeft de GMD tot taak om arbeid te bemiddelen en zal zij ook loonkostensubsidies kunnen gaan verstrekken. De voorzieningen in de sfeer van scholing en werkervaring zijn hier echter nog veel schaarser dan voor (langdurig) werklozen. Bovendien zijn er fnuikende regels: arbeidsongeschikten bijvoorbeeld, die betaald werk aanvaarden, doch na enige tijd bemerken dat het te hoog gegrepen is, hebben hun arbeidsongeschiktheidsuitkering en -status verspeeld.

Welk perspectief kan een *activerende verzorgingsstaat* ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsproblematiek bieden? Allereerst is dat een preventief beleid. Dit is echter niet exclusief voor een activerende verzorgingsstaat. Op dit punt bestaat reeds het nodige, en wordt de laatste tijd erg veel op gang gebracht. Een activerende verzorgingsstaat biedt ook curatief beleid. Kenmerkend voor een activerend beleid is uiteindelijk een sluitende aanpak. Ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering die in staat zijn tot het verrichten van arbeid zullen geholpen worden deze te verkrijgen, via onder meer scholing, werkervaringsplaatsen, aanpassingen van en op de werkplek en individuele trajectbegeleiding.

6.1 Regels en richtlijnen

Bij de stelselherziening van 1987 werd de Werkloosheidswet (WW) vervangen door een nieuwe wet op grond waarvan werklozen een uitkering krijgen die afhankelijk is van het aantal jaren dat zij hebben gewerkt. De uitkeringsduur varieert van een half jaar tot vijf jaar. Nadat de geldende uitkeringsduur is verstreken hebben werklozen die ten minste drie jaar in de vijf jaar voorafgaand aan de werkloosheid gewerkt hebben, gedurende een jaar recht op een vervolguitkering op het minimumniveau. Deze uitkering is onafhankelijk van het eventuele inkomen van een partner. Daarna kan men een uitkering via de Algemene Bijstandswet krijgen. De WW wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen.

De Memorie van Tbelichting bij de WW stelt met nadruk dat werknemers het beroep op deze wet zo veel mogelijk moeten beperken. Daarbij valt het begrip 'solidariteit':

'Uit overwegingen van *solidariteit* mag van een werknemer verwacht worden dat hij het redelijkerwijs mogelijke doet om te voorkomen dat hij op een uitkering aangewezen raakt en om een recht op uitkering zo beperkt mogelijk te houden'⁷⁰.

De WW kent in vergelijking met de ABW een groot aantal verplichtingen (het feit dat we hier te maken hebben met een *werknemersverzekering* is van belang). Die verplichtingen hebben betrekking op vier hoofdzaken: het stroomlijnen van het administratieve proces, het voorkomen van werkloosheid, het bewerkstelligen van arbeidsinpassing en het tegengaan van benadeling van de bedrijfsvereniging of het Algemeen Werkloosheidsfonds. Andere relevante verplichtingen zijn de wettelijke meldingsplicht van arbeidsbureaus aan de bedrijfsverenigingen als werknemers bepaalde verplichtingen niet nakomen en de informatieplicht die arbeidsbureaus hebben als bedrijfsverenigingen informatie nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.

Omdat de nieuwe Werkloosheidswet een grotere beleidsruimte geeft dan bij de oude het geval was, is tijdens de parlementaire behandeling van de stelselherziening aangedrongen op een gecoördineerd sanctiebeleid van de bedrijfsverenigingen ter bevordering van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van cliënten. Daartoe heeft de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) sanctieaanbevelingen gedaan die op hoofdlijnen zijn overgenomen door de verschillende bedrijfsverenigingen. Er wordt een onderscheid gemaakt in een zevental categorieën. Deze categorie-indeling is gebaseerd op een hiërarchie van in ernst toenemende gevallen met een bijpassend sanctieniveau. De duur van de sanctie varieert van nul (bij waarschuwing), vier, acht of dertien weken tot tijdelijke en volledige uitsluiting van een uitkering. Het kortingspercentage varieert van 0 procent (bij waarschuwing), 5 procent, 10 procent, 20 procent, 25 of 30 procent tot 70 procent (dat impliceert dat men geen uitkering meer ontvangt).

De criteria op grond waarvan de juiste sanctiecategorie moet worden vastgesteld zijn in aantal gevallen vaag. Dat geldt in het bijzonder voor de categorie

^{70]} Cursivering W.J. Dercksen en G. Engbersen.

‘verwijtbare overtreding na ontslag(name)’⁷¹. Dat roept de vraag hoe de praktijk van sanctietoekenning eruit ziet.

6.2 Regels in bedrijf

Recentelijk is door de Sociale Verzekeringsraad een onderzoek uitgevoerd naar de beleidsuitoefening en regeltoepassing bij de bedrijfsverenigingen met betrekking tot sancties in de nWW. Wij geven sommige resultaten van dit onderzoek puntsgewijs weer⁷².

Ten eerste is het aantal geregistreerde sancties vanaf 1 januari 1987 toegenomen: van 26.737 in 1987 tot bijna 40.000 in 1990. Bijna de helft van het aantal sancties betreft de categorie ‘verwijtbare werkloosheid na ontslag(name)’.

Ten tweede zijn er afgetekende verschillen tussen bedrijfsverenigingen in het relatieve aantal sanctietoepassingen. Dit wordt verklaard uit bedrijfstakspecifieke factoren en niet uit verschillen in beleid en uitvoeringspraktijk.

Ten derde blijkt uit nader dossieronderzoek dat in de overgrote meerderheid van de overtredingen de bedrijfsvereniging een tijdelijke gedeeltelijke korting opleggen. De korting kan echter substantiële financiële gevolgen hebben: 45 procent van degenen waarbij een sanctie is toegepast met (met een werkweek van minimaal 36 uur) houdt een WW-uitkering over die minder is dan f 1000,- (bruto) in de maand.

Ten vierde blijkt dat een uitkeringsgerechtigde *tijdens* de uitkeringsperiode bij de ene bedrijfsvereniging een grotere kans heeft om om een sanctie te krijgen dan bij een andere. Recente ontwikkelingen rond passende arbeid worden in verschillend tempo doorgevoerd in de verschillende bedrijfsverenigingen. Het signaleren van overtredingen gedurende de nWW-periode had tot voor kort geen hoge prioriteit. Diverse bedrijfsverenigingen maken daar nu wel werk van. Onderling vindt echter geen systematisch overleg plaats. Ook worden activiteiten ontwikkeld om tot betere afstemming te komen met arbeidsbureaus. De arbeidsbureaus zijn verplicht om bedrijfsverenigingen te informeren over het niet nakomen van bepaalde verplichtingen, maar in de praktijk gebeurt dit niet of nauwelijks.

Ten vijfde levert het toepassen van het vage begrip ‘verwijtbaarheid’ problemen op – het onderscheidt tussen ‘verwijtbaar’, ‘zeer verwijtbaar’ en ‘uiterst verwijtbaar’ is niet altijd even duidelijk. Dit leidt niet zozeer tot verschillen *binnen* bedrijfsverenigingen, maar *tussen* bedrijfsverenigingen. Bij de ene bedrijfsvereniging worden bepaalde overtredingen eerder als verwijtbaar beschouwd dan bij de andere. Door gedetailleerde uitvoeringsinstructies en stringente controlemechanismen is binnen één bedrijfsvereniging rechtsgelijkheid echter wel gegarandeerd.

^{71]} De volgende onderscheidingen worden gemaakt:

- gedrag is begrijpelijk, maar niet acceptabel (sanctie: 5% korting, vier weken);
- verwijtbaar gedrag (sanctie: 10% korting, vier, acht of dertien weken)
- zeer verwijtbaar gedrag (sanctie: 20% korting, acht, dertien weken)
- uiterst verwijtbaar (sanctie: 30%, acht, dertien weken)
- ontoelaatbaar wangedrag (sanctie: 70%, tijdelijk of volledige stopzetting).

^{72]} Het betreft het onderzoek *De regels van het spel. Administratieve sanctie in de WW: Regeltoepassing door bedrijfsverenigingen*; Sociale verzekeringsraad, mei 1992.

6.3 De werkloosheidswet en sociaal burgerschap

De huidige praktijk van sanctietoekenning door bedrijfsverenigingen weerspiegelt deels het tijdperk waarbij vooral de *toegang* tot de voorziening bewaakt werd. Nu een substantieel aantal werknemers langer in de WW blijft dan voorheen en activerend arbeidsmarktbeleid wortel schiet, is meer aandacht gekomen voor reïntegratiebeleid en daarmee voor sancties *tijdens* de WW-periode. Er zijn echter duidelijke verschillen tussen bedrijfsverenigingen in de wijze waarop sancties worden toegepast, zowel bij de toekenning van een WW-uitkering als in de loop van de WW-periode.

Voor de Werkloosheidswet tekent zich een vergelijkbare conclusie af als voor de arbeidsongeschiktheidsvoorziening. De vanzelfsprekende aanspraak op een de uitkering voor een bepaalde periode komt onder druk te staan. De verplichtingen om zo snel mogelijk de uitkering te verlaten worden strenger gecontroleerd. Een aansluitend activerend arbeidsmarktbeleid is in veel gevallen nog beperkt ontwikkeld. Daarvoor is overigens ook een goede samenwerking met het arbeidsbureau noodzakelijk en dat is veelal niet het geval.

7.1 Regels en richtlijnen

De recente wijzigingen in regelgeving rond de herinrichting van de Algemene Bijstandswet (ABW) geven de keuze voor een *activerend arbeidsmarktbeleid* duidelijk weer. Het beleid is gericht op een grotere participatie aan betaalde arbeid. In de algemene toelichting op de herinrichting van de ABW wordt gesproken van 'terugdringing van langdurige bijstandsafankelijkheid door inhoud te geven aan activerend beleid. Een nieuw evenwicht tussen rechten en plichten staat hierbij voor ogen. Daartoe zal het optreden van de overheid, zeker in het kader van de bijstandsverlening, niet alleen beschermend, doch tevens activerend van aard dienen te zijn'⁷³.

Een belangrijk onderdeel hiervan is een betere effectuering van het evenwicht tussen rechten en plichten. In het bijzonder worden de verplichtingen van uitkeringsgerechtigden sterker geaccentueerd⁷⁴. Tevens wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen RWW'ers en niet-RWW'ers. Dit heeft belangrijke gevolgen voor alleenstaande ouders die ook zoveel mogelijk dienen te worden ingeschakeld in het arbeidsbestel. Wel worden de verplichtingen afgestemd op de verzorgende taken die zij hebben voor één of meer kinderen onder de 12 jaar. In concreto betekent dit dat deze categorie niet direct aan het werk hoeft te gaan. Twee verplichtingen zijn van betekenis ten aanzien van arbeidsinschakeling: de verplichting om passende arbeid te verkrijgen en aangeboden passende arbeid te verrichten en de verplichting om deel te nemen aan noodzakelijk geachte scholing. Wanneer uitkeringsgerechtigde deze verplichtingen niet nakomen, is sprake van verwijtbaar gedrag. Welke de consequenties daarvan zijn wordt onder meer beschreven in het Besluit van 3 juli 1992 over sancties in de RWW (Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers). De nota van toelichting van dit Besluit opent met de thematiek van de verhouding tussen rechten en plichten. Gesteld wordt dat aan de verstrekking van een bijstandsuitkering duidelijke voorwaarden zijn verbonden. We citeren:

'Voor de uitkeringsgerechtigde bestaat er enerzijds een recht op een uitkering en op toegeleiding naar de arbeidsmarkt, anderzijds berust op hem een inspanningsverplichting die erop is gericht, dat hij zo spoedig mogelijk geen beroep meer hoeft te doen op gemeenschapsvoorzieningen. Wanneer iemand zichzelf verwijtbaar in de bijstandsbehoevende omstandigheden brengt, is de overheid niet of onverkort gehouden tot bijstandsverlening. Hetzelfde geldt wanneer voorwaarden en verplichtingen die aan toekenning zijn verbonden, verwijtbaar niet worden nageleefd'⁷⁵.

De RWW-sanctierichtlijn is ontwikkeld omdat uit diverse onderzoeken is gebleken dat in de uitvoeringspraktijk sancties weinig werden toegepast. Anderzijds bleken er grote verschillen te bestaan in de wijze waarop vorm

^{73]} Zie Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 545, nr. 3, blz. 3 en 4.

^{74]} In de algemene toelichting wordt gesteld: 'De verplichtingen die aan het ontvangen van een bijstandsuitkering worden verbonden dienen te worden afgestemd op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van persoon en gezin. Het wetsvoorstel bevat een expliciete opdracht aan burgemeesters en wethouders om voor deze afstemming zorg te dragen. Aan burgemeesters en wethouders wordt verder de bevoegdheid gegeven om, naast de verplichtingen die de wet stelt, ook overige verplichtingen aan bijstand te verbinden die zijn gericht op arbeidsinschakeling, of andere verplichtingen die strekken tot vermindering of beëindiging van de bijstand' (Handelingen Tweede Kamer, 1991/1992, 22 545, nr. 3, blz. 25).

^{75]} Staatsblad 1992, 377, blz. 4.

gegeven werd aan sanctiebeleid. Zo bleek uit evaluatie-onderzoek in het kader van de heroriënteringsgesprekken dat gemeenten niet of nauwelijks overgaan tot strafkortingen als werklozen niet verschijnen voor een gesprek of weigeren deel te nemen aan 'actieplannen'. Een aantal gemeenten had er principieel voor gekozen om geen sancties toe te passen. Bij andere gemeenten was er ernstige twijfel over de slagvaardigheid van het sanctiebeleid op grond van het ontbreken van deugdelijke registraties.

Terwille van de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in de uitvoering van sancties is naar de mening van de regering een dwingend raamwerk van centrale normen vereist. Deze normen hebben betrekking op betere kennisgeving door het arbeidsbureau aan sociale diensten wanneer betrokkenen niet voldoen aan uitkeringsvoorwaarden, een scherper 'lik-op-stuk'-beleid en het onderscheiden van vier categorieën van administratieve sancties die gerelateerd zijn aan de ernst van een overtreding⁷⁶. De kortingen kunnen oplopen tot 20 procent gedurende een periode van twee maanden.

De verplichtingen van RWW'ers krijgen een steeds grotere nadruk. Dat bleek al eerder uit de Banenpoolregeling en de Jeugdwerkgarantiewet (JWG) die per 1 januari 1992 fase-gewijs wordt ingevoerd. De sociale diensten spelen een belangrijke rol in het selecteren van deelnemers en zijn verplicht in geval van non-coöperatie sancties te treffen in de vorm van stopzetten of korten op de uitkering. De JWG biedt tevens de mogelijkheid om de uitkering dertien weken stop te zetten van jongeren die hun verplichtingen niet nakomen.

7.2 De uitvoeringspraktijk in Den Haag en Rotterdam

Uit de relevante regelgeving blijkt dat de plichtenkant meer accent krijgt. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van het verleden. De stijging van de werkgelegenheid, de verbreding van het arbeidsmarktinstrumentarium en het probleem van moeilijk vervulbare vacatures, rechtvaardigen naar de mening van het kabinet een dergelijke accentverschuiving.

De vraag is nu in hoeverre deze beleidsverandering zijn weerslag heeft gekregen in de uitvoeringspraktijk. Om deze vraag te beantwoorden voerden we onder meer gesprekken met medewerkers van twee sociale diensten: Den Haag en Rotterdam. Beide diensten behoren tot de meest spraakmakende en hebben in het verleden een groot aantal projecten geëntameerd (in samenwerking met anderen) om vorm te geven aan de herintredingsfunctie van de Algemene Bijstandswet. Zij kunnen met andere woorden worden beschouwd als lokale voortrekkers van een activerend arbeidsmarktbeleid gericht op langdurig uitkeringsafhankelijken⁷⁷.

Reeds in 1985 publiceerde de sociale dienst Rotterdam een nota met de subtitel '*GSD, vangnet of trampoline*'. Daarin wordt opgemerkt dat een (re-)activeringsplan noodzakelijk is om werklozen terug te krijgen in het reguliere arbeidsproces. Het activeringsplan dat daaruit voortvloeit zal later aan de basis staan van het Samenwerkingsverband Rotterdam Werkt en de recente werkcentra. De sociale dienst Den Haag startte november 1986 met het project 'Werkraat'

⁷⁶] De eerste categorie betreft de formele verplichting die een werkloze werknemer heeft zich als werkzoekende bij het arbeidsbureau in te schrijven en ingeschreven te blijven. De tweede categorie betreft de actieve opstelling op de arbeidsmarkt in ruime zin. In de derde categorie gaat het om het handelen of nalaten dat direct aanleiding vormt tot een beroep op uitkering of het zonder noodzaak langer voortduren daarvan. De vierde categorie duidt op de situatie dat geen gebruik wordt gemaakt van een concrete mogelijkheid passende arbeid, al dan niet in deeltijd, te aanvaarden teneinde de uitkeringsafhankelijkheid geheel of gedeeltelijk te beëindigen. De hiermee verbonden sancties zijn: kortingen van respectievelijk 5, 10, 20% gedurende een maand en in geval van categorie 4: 20% gedurende twee maanden.

⁷⁷] Vgl. W.J. Dercksen e.a., 1990, op. cit.

(ruim anderhalf jaar voordat de regeling heroriënteringsgesprekken voor het hele land werd ingevoerd).

In beide gemeenten heeft de sociale dienst een voortrekkersrol gespeeld in het tot stand brengen van een breed arbeidsmarktinstrumentarium, inclusief een intensieve begeleidingsmethodiek. Toch zijn er ook verschillen die relevant zijn voor dit burgerschapsproject. Zo profileert de sociale dienst van Den Haag zich steeds meer als een dienst met een relatief *harde aanpak*. Dit komt vooral tot uitdrukking in de wijze waarop het sanctie-instrument als preventief en curatief middel wordt gehanteerd. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren: in 1991 zijn door het arbeidsbureau en de sociale dienst 752 jongeren voorgedragen voor het JWG. 126 daarvan (ca. 17%) hebben niet gereageerd, waardoor zij voor dertien weken uitgesloten zijn van het recht op uitkering. Deze uitsluiting heeft in Den Haag enige politieke commotie veroorzaakt, omdat men de op geruchten gebaseerde indruk had dat deze uitsluiting jeugdcriminaliteit in de hand zou werken. Een ander voorbeeld betreft het eerder beschreven Haagse tuinbouwproject. Sommige weigeraars hebben een korting van 20 procent of meer gekregen voor een periode van drie maanden (daarmee gaat de sociale dienst verder dan de ministeriële richtlijnen). Deze harde aanpak richt zich op specifieke groepen, zoals jongeren en werklozen die passende scholing of arbeid weigeren. Ten aanzien van de 'banenpoolregeling' en 'werken met behoud van uitkering' lijkt de werkwijze anders te liggen. In 1991 zijn 1353 mensen voor de banenpool naar stichting 'Werkbij' doorverwezen. Daarvan zijn 453 geplaatst. Van de overigen bleek een substantieel deel niet in staat om te werken (op grond van medische, psychische en sociale problemen) of wilde niet werken in een banenpool vanwege het geringe verschil tussen loon en uitkering. Sancties zijn hier toegepast.

Verder heeft de Haagse dienst een arbeidsoriëntatie- en scholingscursus opgezet voor alleenstaande ouders. Daarbij worden vrouwen benaderd met kinderen die ouder dan 6 jaar zijn. Men wacht niet tot de kinderen 12 jaar zijn geworden. Dit anticiperende beleid is er op gericht de toekomstige arbeidsinschakeling soepeler te laten verlopen.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat Den Haag de plichten van cliënten zeer serieus neemt. Dat komt niet alleen tot uiting in het symbolische uitkeringscontract dat sociale dienst en cliënt tekenen of het anticiperende beleid voor vrouwen met kinderen, maar ook in *materiële sancties* als specifieke cliënten niet voldoen aan de uitkeringsvoorwaarden. Wel is de dienst lankmoediger tegenover oudere cliënten die niets van een banenpool-baan willen weten. Verder heeft men een (beperkte) mogelijkheid gecreëerd om werk te verrichten met behoud van uitkering (dit geschiedt volledig op basis van vrijwilligheid).

In Rotterdam is een vergelijkbaar breed arbeidsmarktinstrumentarium ontwikkeld⁷⁸. Ook daar wordt sanctiebeleid als middel tot motivatie een grotere rol dan voorheen toebedeeld. In het bedrijfsplan 1992-1996 staat vermeld:

'Een probleem bij alle voorzieningen voor langdurig werklozen vormt de motivatie en toeleiding naar diverse trajecten richting arbeidsmarkt, evenals het voorkomen van uitval uit zo'n traject. Hoewel vrijwillige en gemotiveerde deelname de beste garantie tot succes vormt, ademt de benaderingswijze een *vrijblijvende sfeer*. Nu de kans op succes, doordat het economisch beter gaat, groter is, kan ook het sanctiebeleid als motivatiefactor een grotere rol gaan spelen'⁷⁹.

⁷⁸] De voortrekkersfunctie van de sociale dienst komt tot uiting in de huidige naam: 'Sociale Zaken en Werkgelegenheid'.

⁷⁹] Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, Startnotitie Bedrijfsplan 1992-1996, blz. 16, cursivering W.J. Dercksen en G. Engbersen.

Als redenen van het 'vrijblijvende' sanctiebeleid worden onder andere opgegeven: het grote aantal deelnemers voor een begrensd aantal plaatsen, communicatieproblemen tussen GSD en GAB,⁸⁰ en tijdsproblemen. De belangrijkste reden voor het 'vrijblijvende' sanctiebeleid staat echter in het aangehaalde citaat en dat is de gegroeide Rotterdamse uitvoeringspraktijk, waarin 'vrijwilligheid' en 'motivatie' sleutelbegrippen zijn. Ook kent Rotterdam geen anticiperend arbeidsmarktbeleid voor alleenstaande ouders. De Rotterdamse uitvoering kenmerkt zich tot op heden vooral door stimulering en zo nodig het uitoefenen van *morele druk* op cliënten om zich te scholen, werkervaring op te doen of werk in een banenpool te accepteren. Het verbrede arbeidsmarktinstrumentarium wordt gebruikt om cliënten te overtuigen van de relevantie van scholing, werkervaring of een arbeidsplaats. Dit impliceert dat onmiskenbaar afroming plaatsvindt van willige, 'gemotiveerde' cliënten. Deze selectie wordt gerechtvaardigd met verwijzing naar het begrensd aantal reguliere banen en scholings-, werkervarings- en banenpoolplaatsen ten opzichte van het totaal aantal cliënten (ruim 60.000). Daarnaast wordt meer dan in Den Haag beklemtoond dat veel cliënten 'voorbij de arbeidsmarkt' staan. Zij maken geen reële kans meer op een baan. Daarbij gaat het om cliënten die niet meer schoolbaar zijn of die allerhande functioneringsproblemen kennen. Voor deze groep wordt een zorgbeleid ontwikkeld⁸¹. De 'vrijblijvende' houding van de Rotterdamse sociale dienst zal in de toekomst deels veranderen als gevolg van het toegenomen aantal middelen om cliënten kansen te bieden op de arbeidsmarkt. Vroeger had men cliënten weinig te bieden naast een uitkering en bijzondere bijstand. Nu veel meer. Een meer omvangrijk voorzieningenniveau heeft zijn eigen dynamiek. Ook de meest lankmoedige uitvoeringsambtenaar raakt op den duur geïrriteerd als gezonde, geschoolde cliënten niet wensen in te gaan op serieuze aanbiedingen voor scholing en werk.

7.3 Bijstand en burgerschap

In termen van de geschetste burgerschapsconcepties is de GSD Den Haag een consequente uitvoerder van de conceptie van de activerende verzorgingsstaat, waarin gestreefd wordt naar wederkerigheid van rechten en plichten. De stringente sanctie-praktijk tegenover jongeren leidt tot situaties die voorheen ondenkbaar waren, zoals intrekking van de uitkering. Dat impliceert dat deze groep *ver onder* het geldende sociaal minimum komt te verkeren. Rotterdam daarentegen neigt tot op heden naar het aansprakenmodel. Dat betekent dat Rotterdamse cliënten die niet mee willen doen aan allerhande projecten de uitkering nog altijd als een 'basisinkomen' kunnen beschouwen. In Den Haag bestaat deze groep vooral uit de oudere werklozen (ouder dan 40 jaar). Een interessante vraag is in hoeverre dergelijke lokale accentverschillen verhuisbewegingen van uitkeringsgerechtigden in de hand zullen werken.

⁸⁰] Anders dan in Den Haag worden kennisgevingen van het arbeidsbureau niet direct doorgestuurd naar de GSD-districtskantoren.

⁸¹] Het zorgbeleid richt zich op het vergroten van de zelfredzaamheid van cliënten die voor langere tijd zijn aangewezen op de diensten van de sociale dienst. Het gaat om zaken als schuldsanering, Rotterdampas, subsidieverlening, bijzondere bijstand, huisbezoek ouderen etc.

De in de vorige paragrafen beschreven regelgeving geeft weer dat het concept van de activerende verzorgingsstaat in Nederland nadrukkelijk in opmars is. Niettemin komen elementen uit de drie geschetste visies op sociaal burgerschap in de praktijk naast elkaar voor. Dat heeft twee oorzaken. In de eerste plaats gaat er de nodige tijd over heen om een op inkomenscompensatie gerichte verzorgingsstaat om te vormen tot een activerende verzorgingsstaat. De creatie en implementatie van nieuwe institutionele structuren en voorzieningen kost tijd. In de 'tussentijd' worden burgers onvermijdelijk verschillend aangesproken.

Ten tweede leidt de decentralisatie van het arbeidsvoorzieningsbeleid tot verschillen qua uitvoering tussen gemeenten en bedrijfsverenigingen. In sommige steden kunnen uitkeringsgerechtigden hun uitkering als een basisinkomen beschouwen. In andere gemeenten is dit moeilijker of onmogelijk omdat er werk wordt aangeboden, dan wel deelname aan scholing, werkervaring of banenpool gevergd wordt. Een verdere institutionele verankering van de activerende verzorgingsstaat zal een zekere convergentie in het effectueren van rechten en plichten met zich mee brengen, maar verschillen zullen ongetwijfeld blijven bestaan. De mogelijkheid hiertoe ligt, met het individualiseringsbeginsel, ook expliciet besloten in de ABW.

8.1 Burgerschapsdilemma's

De analyse van burgerschapsconcepties in relatie tot arbeid enerzijds en de praktijk van de effectuering van rechten en plichten anderzijds, maken verschillende problemen zichtbaar, die zijn te beschouwen als *burgerschapsdilemma's*. Wij onderscheiden daarbij zes belangrijke dilemma's. De slotstellingen van deze studie (par. 8.2) laten wel onze persoonlijke stellingnamen doorklinken en bieden een leidraad voor een mogelijke beantwoording van de met die dilemma's verbonden vragen.

1. Een eerste burgerschapsdilemma betreft de spanning tussen *vrijheid* en *dwang*. Moeten volwassen uitkeringsgerechtigden die niet genegen zijn om aan het arbeidsproces deel te nemen hiertoe worden gedwongen op straffe van een korting op de uitkering? En moeten zij die onvoldoende competenties hebben, worden gedwongen tot het deelnemen aan onderwijs en scholing? Waar houdt motiveren en overtuigen op? Dit cruciale dilemma doet zich vooral voor in verzorgingsstaten met een ontwikkeld sociaal beleid. Hoe om te gaan met klaplopers, 'free riders', 'drop outs' en 'arbeidsonthouders' die zich niet willen scholen en geen arbeid wensen te verrichten?
2. Een tweede dilemma sluit hier bij aan. Is (al dan niet gemedieerde) *arbeidsdeelname* gedurende de volwassen levensfase *essentieel* voor sociaal burgerschap? Of zijn er ook equivalente vormen van maatschappelijke participatie waardoor mensen deel kunnen zijn van het maatschappelijk geheel? Zo nee, leidt het niet verzilveren van entreebewijzen (ontwikkeld met het oog op arbeidsdeelname) tot asociaal burgerschap?
3. Het derde dilemma heeft betrekking op een *decent inkomensniveau*. Impliceert een decent bestaan tenminste een inkomen op het niveau van het sociaal minimum? Staan financiële sancties daarmee op gespannen voet met sociale burgerschapsrechten? Is het toelaatbaar om in gevallen van werkweigering een uitkering blijvend stop te zetten? Is er ook een decent bestaan mogelijk met

een inkomen dat onder het sociaal minimum ligt? Valt het 'nog-net-decente-bestaansminimum' samen met de maximaal toegestane sancties in het kader van de ABW? En zo ja, komt dit er dan op neer dat Nederland sociaal burgerschap waarborgt met een officieus gedeeltelijk basisinkomen op het niveau van een maximaal gekorte uitkering? Kort samengevat: wat zijn de grenzen van het sanctiebeleid?

4. Een vierde dilemma betreft het probleem van *rechtsongelijkheid* en *ambtelijke willekeur*. In een activerende verzorgingsstaat hebben de uitvoeringsorganen van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid een sleutelrol. Een meer individuele aanpak en een straffer sanctieregime moeten door ambtenaren van verschillende instellingen ten uitvoer worden gebracht. Dit zal altijd tot een zekere rechtsongelijkheid leiden. Burgers krijgen verschillende kansen aangeboden en worden geconfronteerd met verschillende sancties voor gelijke overtredingen. Deze ongelijkheid is te rechtvaardigen wanneer ongelijkheden *at random* verdeeld zijn over de uitkeringsgerechtigde populatie. Onderzoek laat echter zien dat dit veelal niet het geval is en dat in de uitvoering van arbeidsmarkt- en sociaal zekerheidsbeleid een geïnstitutionaliseerde bevoordeling plaats vindt van specifieke groepen. Uitvoeringspraktijken kunnen daarmee bijdragen aan de constructie van eerste en tweede-rangs burgers⁸².
5. Het vijfde dilemma betreft het risico dat overheden (al dan niet in tripartiet verband) in gebreke blijven in het nakomen van hun publieke verplichtingen. Indien onvoldoende perspectief op reguliere arbeid wordt geboden, leidt de activerende verzorgingsstaat met zijn scholing, jeugdwerkgarantiebanen en werkervaringsplaatsen tot een verkaptte vorm van 'workfare'. Sommige deelnemers zullen hier niettemin baat bij hebben, anderen geheel niet. De vraag dringt zich dan op of het zinvol is voorzieningen in alle gevallen niet-vrijblijvend aan te bieden.
6. Een zesde burgerschapsdilemma heeft betrekking op het vermogen om de voorzieningendimensie van de activerende verzorgingsstaat gestalte te geven. Deze vergt van de kant van de overheid (in samenspel met het georganiseerde bedrijfsleven) *voldoende voorzieningen* om burgers bij het arbeidsbestel te betrekken. De vraag is in hoeverre de overheid hiertoe alleen in staat is. Is hier ook geen rol weggelegd voor het georganiseerde bedrijfsleven? Waar houdt jegens het bedrijfsleven de vrijblijvendheid op? Is de essentie van de activerende verzorgingsstaat niet dat ook het georganiseerde bedrijfsleven zich committeert om voldoende scholings- en werkervaringsplaatsen te bieden aan allochtone en autochtone werkzoekende werklozen, om de preventie van langdurig ziek-zijn en arbeidsongeschiktheid serieuzer ter hand te nemen en om meer gehandicapten in dienst te nemen?

8.2 Discussie

Na de Tweede Wereldoorlog is Nederland gedurende een lange periode in staat gebleken, zijn burgers in materieel en immaterieel opzicht voldoende voorwaarden te bieden ter verwezenlijking van hun sociaal burgerschap. Daarin is in de jaren zeventig en tachtig met het oplopen van de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid de klad gekomen. Het sociaal minimum is evenwel niet fundamenteel aangetast. Het is echter de vraag of dit materiële fundament van sociaal burgerschap gewaarborgd blijft. Demografische ontwikkelingen, de lage arbeidsparticipatie, het proces van economische herstructurering, het individualiseringsproces, de voortgaande internationale migratie en de toenemende beleidsconcurrentie in Europees en mondiaal verband vormen een

⁸²] Vgl. Hasenfeld e.a., 'The Welfare State: Citizenship and Bureaucratic Encounters'; *The Annual Review of Sociology*, 1987, nr. 13, blz. 387-415.

bedreiging voor handhaving van dit minimale bestaansniveau. Een sterke toename van de arbeidsparticipatie, ondersteund door een passend sociaal-economisch beleid, kunnen echter helpen de kwaliteit van de verzorgingsstaat te behouden. Daartoe behoort een herijking van rechten en plichten terzake van arbeid(sdeelname).

We besluiten deze studie met de vier volgende stellingen:

1. Sociaal burgerschap voor iedereen is vooral een regulatief idee. Dit onbereikbare, maar nastrevenswaardig ideaal wordt echter dichter benaderd naarmate meer mensen via het arbeidsproces deel uitmaken van het maatschappelijk geheel en zich op die manier een decente financieel-economische zelfstandigheid verwerven. Maatschappelijke integratie en financieel-economische zelfstandigheid zijn twee zijden van dezelfde sociaal burgerschapsmedaille.
2. In een activerende verzorgingsstaat is sociaal burgerschap onverenigbaar met arbeidsdwang (d.w.z. arbeidsdwang onder dreiging van volledige stopzetting van de uitkering). Sancties vanwege onvoldoende beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt dienen milder te zijn dan het definitief stopzetten van de uitkering. De RWW-sanctierichtlijnen en de sanctie-aanbevelingen van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) bieden daarvoor aanknopingspunten. De werking daarvan dient echter zorgvuldig te worden onderzocht en geëvalueerd. Teneinde ambtelijke willekeur tegen te gaan is een goede beroepsgang in deze noodzakelijk.
3. Een activerende verzorgingsstaat staat of valt met zijn maatschappelijk draagvlak. Waar het om arbeidsdeelname gaat zijn vooral de 'achterblijvers' mede afhankelijk van de bereidheid van het bedrijfsleven om hen toegang te verschaffen tot reguliere en tijdelijke banen, evenals tot scholings- en werkervaringsplaatsen. De overheid alleen is niet in staat de activerende verzorgingsstaat gestalte te geven.
4. Het geldende sociaal minimum moet niet gezien worden als een ondergrens voor sociaal burgerschap, maar als een minimuminkomen voor werkenden en mensen die buiten hun schuld daar zelf niet in kunnen voorzien. Sociaal burgerschap impliceert het waarborgen van een decent bestaan, met name via een inkomen dat los staat van de marktwaarde van burgers. Dit geldt ook voor diegenen die hoe dan ook niet in het arbeidsproces willen participeren. Een maximaal gekorte uitkering is een betere norm voor het minimaal decent (geachte) bestaan dan het geldend sociaal minimum, teneinde onderscheid te kunnen maken tussen hen die wel willen en niet kunnen en hen die wel kunnen maar niet willen.

Literatuur

- H.P.M. Adriaansens, *De participatiestaat, een nieuw verbond tussen arbeid en welzijn*; 's-Gravenhage, VUGA, 1990
- A.B. Atkinson en J. Micklewright, 'Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review'; *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, december 1991, blz. 1679-1727
- M.M. Braams en R. Kloosterman, *De smalle beurs breed uitgemeten*; Amsterdam, Regioplan, 1988
- K.W.H. van Beek en B.M.S. van Praag, *Kiezen uit sollicitanten; Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan*; 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1992
- CPB, *Nederland in drievoud: Een scenario-studie van de Nederlandse economie 1990-2015*; 's-Gravenhage, 1992
- R. Dahrendorf, *Life Chances*; Londen, Wiederfeld & Nicolson, 1979
- R. Dahrendorf, *Law and Order*; Londen, Stevens & Sons, 1985
- R. Dahrendorf, *The Modern Social Conflict, An essay on the Politics of Liberty*; Londen, Weidenfeld & Nicolson, 1988
- R. Dahrendorf, 'Burgerschap het nieuwe vraagstuk'; Van der Leeuw-lezing, *de Volkskrant*, 1988
- R. Dahrendorf, 'Enige opmerkingen over de kwaliteit van burgerschap'; *Tijdschrift van Arbeid en Bewustzijn* (vertaling Peter Leisink), Utrecht, 1991, 15e jaargang nr. 2
- W.J. Dercksen en I.J. Schoonenboom, 'Een activerende verzorgingsstaat'; *Beleid & Maatschappij*, 1989, nr. 4, blz. 217-219
- W.J. Dercksen e.a., *Werkloosheidsbestrijding in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht*, WRR-werkdocument nr. 50, 's-Gravenhage, WRR, 1990
- J.A.A. Doorn, en W. Albeda, *Het primaat van het arbeidsbestel*; 's-Gravenhage, Stichting Mens en Onderneming, 1991
- D.T. Elwood, *Poor Support: Poverty in the American Family*; New York, Basic Books, 1988
- G. Engbersen en R. van der Veen, *Moderne armoede: over leven op het sociaal minimum*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1987
- G. Engbersen, *Publieke Bijstandsgeheimen*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1990
- G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*; Cambridge, Polity Press, 1990
- A. Etzioni, *The Active Society*; New York, Free Press, 1971
- N. Ginsburg, *Divisions of Welfare*; Londen, 1992

- N. Glazer, *The Social Limits of Policy*; Cambridge, Harvard University Press, 1988
- J.M. Gueron en E. Pauly, *From Welfare to Work*; New York, Russel Sage Foundation, 1991
- H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger, beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Amsterdam en Meppel, Boom, 1992
- J. Habermas, *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*; Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1976
- J. Habermas, *Theorie des kommunikativen Handelns*; Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1981
- J. Hartog en J.J.M. Theeuwes, 'Arbeid en arbeidsmarkt'; *Economisch Statistische Berichten*, 4 maart 1992
- Hasenfeld e.a., 'The Welfare State: Citizenship and Bureaucratic Encounters'; *The Annual Review of Sociology*, 1987, nr. 13, blz. 387-415
- R. Hoffius, *Een laatste kans, Eindrapport evaluatie. Heroriënteringsgesprekken*; 's-Gravenhage, 1989
- J.J.B.M. van Hoof, 'Vernieuwing en Restauratie: ontwikkeling in het arbeidsbestel en in de arbeidssociologie'; oratie, Amsterdam, SUA, 1990
- M. Ignatieff, 'Caring Just Isn't Enough'; *New Statesman and Society*, januari 1989, blz. 33-37
- C. Jencks, *Rethinking Social Policy: Race, Poverty and the Underclass*; Cambridge, Harvard University Press, 1992
- M.B. Katz, *The Undeserving Poor, from the War on Poverty to the War on Welfare*; New York, Pantheon, 1990
- Liebow, *Tally's Corner*; Boston, Little Brown, 1967
- T. Marmor e.a., *America's Misunderstood Welfare State*; New York, Basic Books, 1990
- T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*; Cambridge, Cambridge University Press, 1950
- L.M. Mead, *Beyond Entitlements, The Social Obligations of Citizenship*; New York, Basic Books, 1986
- L.M. Mead, 'The Logic of Workfare: The Underclass and Work Policy'; in: 'The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives', door W.J. Wilson (red.); in: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 501, januari 1989
- L.M. Mead, *The New Politics of Poverty*; New York, Basic Books, 1992
- R. Meidner, 'The Swedish Model: Goals, Methods and Experiences'; in: *The Future of Industrial Relations in Europe*; door W.J. Dercksen (red.), WRR Voorstudies en Achtergronden nr. 71, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990

- C. Murray, *Losing Ground*; New York, Basic Books, 1984
- C. Murray, 'The British Underclass'; *Public Interest*, voorjaar 1990, nr. 99,
- G. Oude Engberink, *Minima zonder Marge*; Rotterdam, Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, 1984
- A.J. Polsky, *The Rise of the Therapeutic State*; Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1991
- R. Prins, 'Ziekteverzuimcijfers en -beleid in internationaal perspectief'; in: *Preventie in de sociale zekerheid*; door P.J. van Wijngaarden, F.G. van den Heuvel, J.C. Vrooman (red.), 's-Gravenhage, VUGA, 1992
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1990*; Rijswijk, 1990
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*; Rijswijk, 1992
- R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*; Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese, 1990
- R. van der Veen, G. Engbersen en R. Engbersen, 'Werk en welzijn'; NIZW, Utrecht, 1992
- M. White, *Against Unemployment*; Londen, Policy Studies Institute, 1991
- W.J. Wilson, *The Truly Disadvantaged, the Inner City, the Underclass and Public Policy*; Chicago en Londen, University of Chicago Press, 1987
- 'The Ghetto Underclass: Social Science Perspectives', door W.J. Wilson, (red.); in: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, Vol. 501, januari 1989
- WRR, *Waarborgen voor zekerheid*; Rapporten aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1985
- WRR, *Activerend arbeidsmarktbeleid*; Rapporten aan de Regering nr. 26, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1987
- WRR, *Alloctonenbeleid*; 's-Gravenhage, SDU uitgeverij, 1989
- WRR, *Een werkend perspectief*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990

Rapporten, Wet- en regelgeving

Besluit van 3 juli 1992, houdende wijziging van de Rijksgroepregeling werklozen werknemers met betrekking tot het opleggen van sancties op het niet nakomen van een of meer aan de uitkering verbonden voorwaarden

Convenant werkloosheidsbestrijding Rotterdam, Aan de slag na een tijd zonder werk, Rotterdam 4 april 1991

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Nota sanctietoepassing rond heroriënteringsgesprekken, 9 augustus 1990

Notitie passende arbeid, Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21 800 XV, nr. 86

Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, jaarverslag 1991, Rotterdam, april 1992

Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, Startnotitie Bedrijfsplan 1992-1996

Stichting Werkbij, Jaarverslag 1991, 's-Gravenhage, 1992

Werkraat, Voortgangsverslag 1991, 's-Gravenhage, 1992

Gestoord burgerschap

Een beschouwing over het burgerschap
van psychiatrische patiënten

M.C.H. Donker

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	163
2.	Autonomie	165
2.1	Vermogen tot zelfbeschikking	166
2.2	Tussenbalans	168
3.	Maatschappelijke voorwaarden	171
3.1	Het psychiatrisch ziekenhuis	171
3.2	Verzekeringen	172
3.3	Solliciteren	173
3.4	Arbeidsrehabilitatie	174
3.5	Tussenbalans	176
4.	Burgerschap als maatschappelijke opdracht	179
4.1	De Cliëntenbond: algemene kenschets	179
4.2	Korte geschiedenis	180
4.3	Doelstellingen en structuur van de Cliëntenbond	181
4.4	Verbetering van de hulpverlening	182
4.5	Verbetering van de maatschappelijke positie van patiënten	183
4.6	Maatschappijkritiek en kritiek op de ggz als zodanig	184
4.7	Onderlinge steun	184
4.8	Dilemma: vuile handen maken door participatie	184
4.9	Dilemma: professionalisering van een vrijwilligersorganisatie	185
4.10	Tussenbalans	186
5.	Tot slot	189

Inleiding

Verskil maken zonder in ongelijkheden te vervallen, dat wil zeggen: het anders zijn van anderen erkennen zonder daarmee tegelijkertijd hun feitelijke achterstelling te legitimeren, is misschien wel de moeilijkste opgave van onze tijd, aldus Gastelaars¹. Het geldt voor verschillen in huidskleur, culturele herkomst, godsdienst en seksuele geaardheid, maar bij uitstek ook voor psychiatrische patiënten. In sommige opzichten zijn sommigen van hen 'anders' dan andere burgers, maar de maatschappelijke doem die daarmee over hen afge-roepen wordt, lijkt in geen verhouding te staan tot het belang van dat anders zijn.

Hun 'anders' zijn leidt ertoe, dat psychiatrische patiënten gewoonlijk niet degenen zijn, die men voor ogen heeft wanneer men zich een beeld probeert te vormen van een 'burger' in de hedendaagse samenleving. Burgerschap heeft in het dagelijkse leven immers de connotatie van weloverwogen kiezen, betrouwbaarheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Van psychiatrische patiënten kent het grote publiek echter enerzijds het verwarde, in een waanwereld levende type van de 'schizofreen', en anderzijds de monomane 'psychopaat' die in griezelfilms arge-loze vrouwen op bloederige wijze ombrengt. Onberekenbaar, irrationeel, opge-sloten in een eigen waan en niet in staat de wereld waar te nemen zoals andere burgers dat doen, is de psychiatrische patiënt ofwel 'zielig' en behoeft hij bescher-ming, ofwel 'gevaarlijk' en dan dient de samenleving zich tegen hem te bescher-men. Psychiatrische patiënten zijn niet echt burgers, want ze hebben ze niet alle-maal op een rijtje, zo luidde van oudsher het oordeel.

Omdat psychiatrische patiënten zo sterk als 'anders' ervaren worden, zijn zij een interessante casus om de mogelijkheden tot burgerschap in de maatschappij te belichten. Het moge duidelijk zijn dat 'de' psychiatrische patiënt natuurlijk niet bestaat, evenmin als er ergens een modelburger rondloopt die aan alle verwach-tingen dienaangaande beantwoordt. Psychiatrische patiënten hebben als groep echter wel meer dan veel andere burgers te maken met beperkingen in hun maat-schappelijk functioneren, beperkingen die voortvloeien uit hun ziekte of handicap maar vooral ook uit de maatschappelijke reactie daarop. In de psychiatrische patiënt als casus herkent men, als het ware uitvergroot, allerlei maatschappe-lijke marginaliseringstendenzen. Verschil maken zonder in ongelijkheden te vervallen blijkt in het geval van psychiatrische patiënten vaak een moeilijke opgave.

Hierna zal vanuit drie invalshoeken het burgerschap van psychiatrische patiënten aan de orde gesteld worden:

- ten eerste vanuit het oogpunt van *autonomie*, in de zin van het vermogen om in vrijheid keuzes te maken, welke bij voorkeur gebaseerd zijn op een goed functionerend waarnemings- en oordeelsvermogen;
- ten tweede vanuit het oogpunt van de *maatschappelijke voorwaarden* voor burger-schap, die mensen meer of minder in staat stellen hun autonome keuzes te reali-seren en deel te nemen aan het maatschappelijk leven;
- en ten derde vanuit het oogpunt van de *verantwoordelijkheid* van burgers om rekening te houden met de belangen van medeburgers, deel te nemen aan het publieke debat over de inrichting van de maatschappij, en bij te dragen aan de vormgeving en instandhouding van die maatschappij.

Het zijn de kenmerken die in het burgerschapsdebat veelvuldig genoemd worden. Het eerste is te beschouwen als een kenmerk van het individu, het tweede als een kenmerk van de samenleving; beide zijn nodig om burger te kunnen zijn. In het

¹] M. Gastelaars, *Vier gevaarlijke kruispunten; een voorzet voor een geestelijk volksgezondheidsbeleid*; Utrecht/Amsterdam, Centrum voor Beleid en Management, 1991.

derde geval wordt 'burgerschap' niet als een voorwaardelijke maar als een normatieve categorie opgevat: rekening houden met medeburgers, zich aan wetten en regels houden en in constructieve zin bijdragen aan de gemeenschappelijke zaak is een morele opdracht aan iedere burger, nodig voor het voortbestaan van de samenleving als samenleving.

De DSM-III-R, het diagnostische handboek voor psychiaters, lijkt het hierboven geschetste beeld van de psychiatrische patiënt te bevestigen. Bij veel van de daarin beschreven stoornissen wordt als symptoom beschreven dat de patiënt op de een of andere manier niet denkt, voelt en waarneemt zoals gewone mensen². Mogelijke symptomen van schizofrenie zijn bijvoorbeeld 'bizarre wanen' en 'hallucinaties'. Bij de 'kortdurende reactieve psychose' is naast wanen of hallucinaties ook 'emotionele verwarring' (dat wil zeggen: snelle veranderingen van het ene intense gevoel naar het andere, of een allesoverheersende verbijstering of verwarring) een mogelijk symptoom. In het geval van een depressie in engere zin is een mogelijk symptoom naast acht andere: 'een bijna dagelijks verminderd vermogen na te denken of zich te concentreren, of besluiteloosheid'. Als laatste voorbeeld kunnen de mogelijke symptomen van de narcistische persoonlijkheid dienen: 'misbruik maken van anderen om de eigen doeleinden te bereiken', 'het gevoel bijzondere rechten te hebben en de verwachting een bijzondere behandeling te krijgen', en 'een gebrek aan empathie' (dat wil zeggen: de betrokkene is niet in staat te herkennen hoe anderen zich voelen en ergert zich bijvoorbeeld wanneer een vriend een afspraak wegens ziekte afzegt).

Zulke kenmerken van psychiatrische stoornissen stemmen op het eerste gezicht somber over het burgerschap van psychiatrische patiënten. Burgerschap veronderstelt immers autonomie, in de zin van het vermogen om onafhankelijk van anderen te kunnen kiezen, maar ook een goed functionerend waarnemings- en oordeelsvermogen, en een zekere mate van loyaliteit jegens de samenleving waarin men verkeert en fatsoen jegens medemensen. In ieder van de voorbeelden is ten minste aan één van die voorwaarden niet voldaan.

De zaak is echter minder simpel dan zij lijkt. Ook in het diagnostische handboek DSM-III-R wordt zo nu en dan gewezen op de culturele relativiteit van psychiatrische afwijkingen. Het 'bizarre' van de wanen van een schizofrene patiënt wordt gedefinieerd als 'afwijkend van de opvattingen in de dominante cultuur'. Ook van de symptomen van een gestoorde 'reality testing' die behoren bij de kortdurende reactieve psychose, wordt opgemerkt dat het moet gaan om verschijnselen 'die niet geaccepteerd zijn binnen de eigen culturele achtergrond'. Bovendien zijn veel symptomen voorzien van het epitheton 'buitensporig', 'opvallend' of 'overdreven'. Veel van de beschreven verschijnselen zal immers iedereen, zo nu en dan, in lichte mate, bij zichzelf herkennen: sociale teruggetrokkenheid, gebrek aan initiatief of wijdlopijge spraak – mogelijke kenmerken van de prodromale fase van schizofrenie – komen bij veel mensen voor. Hetzelfde geldt voor het gevoel van eigen belangrijkheid, het verlangen naar aandacht en bewondering en het uitbuiten van anderen om de eigen doeleinden te bereiken (wat kenmerken kunnen zijn van de narcistische persoonlijkheid), voor 'gereserveerd zijn in gezelschap uit angst iets verkeerd of gek te zeggen' (kenmerk van de ontwijkende persoonlijkheid), of voor de slapeloos-

²] In de tekst worden slechts enkele voorbeelden gegeven. In de DSM-III-R (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, 3rd Edition, Revised) worden uiteraard veel meer stoornissen beschreven, en voor iedere stoornis veel meer symptomen. Gewoonlijk wordt in dit diagnostische systeem per stoornis of syndroom een lijst met kenmerken (symptomen) vermeld. Soms zijn dat er drie, maar er zijn ook stoornissen met 8 of 18 kenmerken. Een bepaald aantal van deze kenmerken moet van toepassing zijn, wil men van de desbetreffende stoornis spreken. Bovendien is dikwijls de eis dat de symptomen in een bepaalde tijdsperiode met een bepaalde frequentie en ernst zijn opgetreden. Bij de 'aandachttekortstoornis met hyperactiviteit' bij kinderen moeten bijvoorbeeld tenminste acht van de veertien beschreven symptomen gedurende tenminste zes maanden zijn opgetreden. Bij een 'depressief syndroom in engere zin' moeten tenminste vijf van de acht genoemde kenmerken in een periode van twee weken aanwezig zijn geweest.

heid, het gewichtsverlies, de vermoeidheid en de gevoelens van waardeloosheid (die bij een depressie kunnen horen). De DSM-III-R weet het abnormale slechts van het gewone te onderscheiden, door te spreken van *opvallende* sociale teruggetrokkenheid, een *opvallend* gebrek tT aan initiatief, en een *constant* verlangen naar aandacht en bewondering, en door de eis dat meerdere symptomen gelijktijdig moeten voorkomen, wil men van een stoornis spreken.

Het onderscheid tussen psychiatrische patiënten en 'gewone' mensen wordt daarmee vooral een kwestie van de *mate waarin* bepaalde kenmerken aanwezig zijn en hun *samenhang* met andere kenmerken, niet van het zonder meer aanwezig of afwezig zijn ervan. De meeste psychiatrische stoornissen zijn de extreme pool op een continuüm van menselijk functioneren en menselijke ervaringen, zij vormen geen aparte dimensie. Ze zijn niet iets fundamenteel anders, maar vooral meer of minder van iets dat we allemaal wel eens voelen, ervaren of doen. Veel psychiatrische patiënten hebben sterker last van problemen die we allemaal soms hebben, en ze hebben vaak last van meerdere van zulke problemen tegelijkertijd.

Een tweede kanttekening bij de common sense notie dat psychiatrische patiënten geen 'burgers' kunnen zijn, betreft het feit dat 'de' psychiatrische patiënt natuurlijk niet bestaat. Ook in de somatische geneeskunde zal men de problemen van een sportvrouw die haar enkel verstuikt niet over één kam scheren met die van een man met ernstige astma of iemand die na een ongeluk in een rolstoel belandt. Zo kan men de problemen van een psychiatrische patiënt met depressieve klachten niet vergelijken met die van een autistisch kind, een bankbediende met een post-traumatische stress-stoornis na een overval, een vrouw met dissociatieve verschijnselen na incestervaringen, een overspannen manager of een manisch-depressieve schrijver. 'De' psychiatrische patiënt bestaat niet, en de mogelijkheden tot uitoefening van burgerschap zullen in al deze gevallen verschillen.

Daar komt nog bij, dat veel psychiatrische stoornissen tijdelijk zijn: zij zijn geen onverbreekelijk deel van de persoon, waarmee iemand zijn hele leven moet zien te leven, maar treden slechts in een bepaalde periode van het leven op. Zelfs een min of meer permanente stoornis kan het ene moment sterk op de voorgrond staan, en enkele weken, maanden of jaren later nog wel aanwezig maar veel minder problematisch zijn.

2.1 Vermogen tot zelfbeschikking

We kunnen er dus maar beter van uit gaan, dat psychiatrische patiënten net als ieder ander in staat zijn hun rechten en plichten als burgers uit te oefenen, totdat het tegendeel bewezen is. Dat tegendeel bewijzen is overigens geen gemakkelijke zaak. Natuurlijk zien we in de psychiatrie regelmatig patiënten die, op zijn minst tijdelijk, niet in staat zijn hun eigen keuzes op een verantwoorde manier te maken, hun eigen belangen te behartigen of voldoende rekening te houden met andermans belangen. Voorbeelden daarvan kunnen we zo nu en dan in de krant lezen: de schizofrene jongen, opgesloten in een waanwereld, die iedere hulp weigert, met niemand contact heeft, steeds meer vervuult en zichzelf verwaarloost, totdat de toestand naar het oordeel van vrijwel iedereen gevaarlijk en onhoudbaar wordt. Hulpverleners aarzelen in te grijpen omdat dat in juridisch opzicht een schending van het zelfbeschikkingsrecht zou betekenen, terwijl onduidelijk is of er feitelijk wel sprake is van een

vermogen tot zelfbeschikking³. Zulke situaties komen veel voor, en halen de krant wanneer het mis is gegaan en de falende hulpverlening door woedende ouders wordt aangeklaagd.

Een ander bekend voorbeeld is de psychiatrische patiënt die dreigt van het dak te springen, anderen bedreigt, of door lawaai-overlast bij nacht en ontij de buurt tot wanhoop brengt. In dat soort gevallen kan de patiënt, omdat er sprake is van gevaar, tegen zijn wil worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis⁴. Het gevaar, mits het wordt veroorzaakt door een geestesstoornis, of men dit althans kan vermoeden, rechtvaardigt een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht⁵.

In al deze gevallen 'wil' een psychiatrische patiënt dingen waarvan anderen menen dat zij evident schadelijk zijn, terwijl die anderen tegelijkertijd de persoon in kwestie, omdat hij geestelijk in de war is, niet verantwoordelijk willen stellen voor zijn daden zoals men dat bij andere mensen zou doen. Dat soort situaties komt in de psychiatrie veel voor. Aan het probleem van de 'onbekwaamheid' of incompetentie is in de psychiatrie dan ook uitgebreid aandacht besteed. Dat gebeurt overigens vooral in het kader van de vraag of hulpverlening zonder toestemming van een patiënt mogelijk is. De beoordeling van de wilsbekwaamheid in de psychiatrie is zelden gericht op de vraag of de betrokkene in staat is tot de uitoefening van zijn rechten en plichten als burger⁶.

Die uitgebreide aandacht voor wilsbekwaamheid heeft echter niet geleid tot duidelijkheid over de criteria waarop men zou kunnen beoordelen of iemand wel of niet competent is. Van 'competentie', 'bekwaamheid', 'zelfbeschikking' en 'autonomie' bestaan vele verschillende definities⁷. Degene echter, die in een concreet geval bij een concrete patiënt moet beoordelen in hoeverre deze wils-

^{3]} Van Wijmen stelt dan ook voor, niet van een fundamenteel *zelfbeschikkingsrecht* te spreken, maar van een *zelfbeschikkingsbeginsel*; F.C.B. van Wijmen, *Driehoeksverhoudingen; gezondheidsrechtelijke beschouwingen over vertegenwoordiging van meerderjarige onbekwamen*; Preadvies uitgebracht ten behoeve van de vergadering van de Vereniging voor Gezondheidsrecht, 1990, blz. 28, 29. Als 'recht' is zelfbeschikking te vaag en tegelijkertijd te absoluut. Als 'beginsel' kan het, naast andere beginselen die ten grondslag liggen aan onze rechtsorde, zoals vrijheid en gelijke behandeling, in concrete gevallen nader ingevuld worden, en afgewogen tegen beginselen zoals zorgvuldigheid, vertrouwen en het recht op goede zorg.

^{4]} Dit kan door middel van een inbewaringstelling of rechterlijke machtiging.

^{5]} Soms heeft het gevaar een subtielere vorm dan dreiging met zelfdoding of bedreiging van anderen. Een voorbeeld uit een advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid (NRV, 1988) illustreert dit: mijnheer A. wordt in een verpleeghuis opgenomen met een dementieel syndroom. Bij opname heeft hij gangreen aan een voet. Conservatieve behandeling lijkt niet te kunnen baten, amputatie lijkt noodzakelijk. Mijnheer A. weigert in eerste instantie pertinent. Hij kan zijn situatie in zoverre overzien, dat hij begrijpt voor welke verrichting zijn toestemming wordt gevraagd. "Er is nog nooit in mij gesneden en ook nu niet" is min of meer zijn kordate antwoord. Hij begrijpt echter niet goed waarom de verrichting noodzakelijk wordt geacht. Hij vergeet of ontkent dat er met zijn voet iets ernstigs aan de hand is en op de vragen of hij soms niet verder wil blijven leven, geeft hij een ontkennend antwoord. Dood wil hij niet en dat gaat hij ook niet van zo'n zwarte teen, is zijn conclusie.

^{6]} Bij curatele of handelingsonbekwaamheid gaat het dikwijls om het vermogen van de patiënt het eigen geld en goed te beheren.

^{7]} Van Asperen meent dat het gaat om iemand die overziet wat kan en wat niet kan, en die verstandige afwegingen kan maken (T. van Asperen, 'Bedreigd burgerschap', Dr. J.M. den Uyl-lezing, 20 december 1991). Van Wijmen definieert niet bekwaamheid, maar onbekwaamheid: 'onbekwaam is de meerderjarige die ten gevolge van zijn lichamelijke en/of geestelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen zelf behoorlijk waar te nemen' (F.C.B. van Wijmen, op. cit., blz. 94). Pols noemt enkele alternatieve definities van onbekwaamheid: ten eerste de toestand waarin iemand voor een bepaald gedrag of wens niet verantwoordelijk gesteld kan worden; ten tweede de inperking van iemands vermogen om vrije keuzes te doen en daarnaar te handelen; en ten derde het onvermogen om te denken en handelen als redelijk wezen, dat wil zeggen om verbanden te zien tussen motieven, middelen en doelen (J. Pols, 'Zelfbeschikking in de psychiatrie'; Trimboslezing 1990, Utrecht, NcGv, 1990). Bauduin noemt als essentiële kenmerken van autonomie: het vermogen vrijwillig een handelwijze te kiezen en volgens die keuze te handelen; in staat zijn verantwoordelijkheid te nemen voor een gekozen handelwijze; het vermogen diverse mogelijkheden van handelen en de gevolgen daarvan af te wegen; en het vermogen rationele beslissingen te nemen. (D.M.J. Bauduin, 'Over autonomie. Kanttekeningen bij een complex begrip'; *Andermans eigenbelang. Morele dilemma's in de geestelijke gezondheidszorg*; NcGv-reeks nr. 88, Utrecht, 1986).

bekwaam is, heeft aan zulke definities niet veel. Hoe weet je of iemand overziet wat wel en niet kan, wat is een verstandige afweging, wanneer is iemand verantwoordelijk voor zijn eigen keuzes en daden, en wanneer is een keuze ‘vrij’?

Het wordt bij de beoordeling van de competentie van een individu gewoonlijk essentieel geacht dat de beoordelaar het eigen waarden- en normensysteem over de wenselijkheid van bepaalde keuzes niet laat meewegen. De burger die ‘in het volle bezit van zijn verstandelijke vermogens’ kiest voor een levenswijze of handelwijze die door vrijwel alle andere burgers onwenselijk, riskant of moreel verwerpelijk wordt gevonden (bijvoorbeeld afzien van noodzakelijke medische behandeling, te hard rijden op de snelweg, of zelfs een kind mishandelen) kan daarom weliswaar moreel veroordeeld of strafrechtelijk vervolgd worden, maar hij of zij is niet incompetent. De uiteindelijke uitkomst van een autonoom genomen beslissing mag niet ter discussie staan in de beoordeling van competentie, ook al vindt de beoordelaar die uitkomst vanuit zijn eigen levensovertuiging onwenselijk. Alleen het beslissingsproces, de wijze waarop de keuze tot stand kwam, mag beoordeeld worden. De praktijk leert echter dat waarden en normen bijzonder moeilijk buiten de beoordeling van competentie kunnen worden gehouden.

Van de Klippe heeft een aantal mogelijke opties voor de beoordeling van competentie op een rij gezet⁸. Men kan iemand competent verklaren als:

- de persoon in kwestie een keuze maakt of een beslissing neemt (ongeacht de inhoud van die keuze of beslissing);
- de persoon een redelijke, verantwoorde of juiste beslissing neemt, dat wil zeggen, een beslissing die een redelijk persoon onder vergelijkbare omstandigheden ook genomen zou kunnen hebben;
- er rationele gronden voor het besluit zijn;
- de persoon het vermogen heeft enigszins complexe informatie te begrijpen;
- de persoon er blijk van geeft dat hij de verstrekte informatie werkelijk begrepen heeft;
- er een combinatie is van zowel feitelijk begrip van de informatie, als van een rationeel gemotiveerde keuze, als van inzicht in de aard van de situatie.

Na een analyse van deze criteria concludeert Van de Klippe dat aan ieder ervan veel nadelen kleven. Sommige zijn moeilijk te beoordelen omdat we geen toegang hebben tot de processen die zich in het hoofd van iemand afspelen, andere blijven een kwestie van normatieve interpretatie. Het zoeken naar één criterium dat in alle situaties van toepassing is, vergelijkt zij dan ook met het zoeken naar de Steen der Wijzen: een illusie. Aangezien er in de praktijk van alledag toch handelend moet worden opgetreden, beveelt ze aan beoordeling van competentie vooral te baseren op de twee criteria die het meest kunnen worden afgemeten aan feitelijke gedragingen, en die dus enigszins intersubjectief waarneembaar zijn: het eerste criterium (dat een persoon feitelijk een keuze maakt of een beslissing neemt), en het vijfde criterium (dat de informatie werkelijk begrepen is).

2.2 Tussenbalans

Het voorgaande overziend, lijkt er geen reden om psychiatrische patiënten a priori uit te sluiten van een vermogen om als autonoom, oordeelkundig en verantwoordelijk burger op te treden. We kunnen het best uitgaan van ‘the presumption of competence totdat in een concreet geval het tegendeel komt vast te staan’⁹. Het ‘paternalisme van het ongefundeerde vertrouwen’, dat Pols

⁸] H. van de Klippe, ‘Wilsonbekwaamheid in de psychiatrie: zes benaderingen’; *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 1990, nr. 2, blz. 123-138.

⁹] J. Legemaate, *De rechtspositie van vrijwillig opgenomen psychiatrische patiënten*; Academisch Proefschrift Universiteit van Amsterdam, Arnhem, Gouda Quint BV, 1991.

aan juristen toeschrijft en waarin iedereen zonder meer competent wordt geacht, is verkieslijker dan het 'paternalisme van het ongefundeerde wantrouwen' waarin psychiaters dikwijls vervallen¹⁰. We zullen met Pols moeten erkennen dat er een groot grijs gebied is, waarin men kan twisten over de mate van motivering van een keuze en de mate van vrijheid bij te nemen besluiten. Ook daarin echter onderscheiden psychiatrische patiënten zich niet van andere burgers: ook bij hen zal zelden aan alle criteria voor autonomie, hoe men deze ook kiest, voldaan zijn.

¹⁰] J. Pols, op. cit.

Niet alleen de persoonlijke kenmerken van een patiënt kunnen zijn mogelijkheden tot het uitoefenen van burgerschap beïnvloeden: ook de maatschappelijke positie die psychiatrische patiënten toegewezen krijgen is daarop van invloed. Een patiënt die reeds jaren verblijft op een afdeling van een psychiatrisch ziekenhuis, zal slechts beperkt 'burger' kunnen zijn: zijn individuele keuzemogelijkheden zijn beperkt, en zijn mogelijkheden tot contact met de maatschappij en tot zinvolle activiteit daarin evenzeer. Een werknemer die na een ernstige depressie zijn baan verliest en in de WAO terechtkomt, wordt evenzeer beperkt in zijn individuele keuzemogelijkheden en in zijn mogelijkheden tot het leveren van een maatschappelijke bijdrage. Het functioneren van mensen wordt, kortom, niet alleen bepaald door hun persoonlijke kenmerken, maar ook door hun omgeving en met name door de interactie tussen henzelf en die omgeving.

3.1 Het psychiatrisch ziekenhuis

Psychiatrische patiënten die zijn opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, en daar kortdurend of soms vele jaren verblijven, leven niet in omstandigheden waarin zij hun eigen keuzes kunnen maken, hun eigen leven kunnen bepalen, en maatschappelijke verantwoordelijkheden op zich kunnen nemen. Zij die vrijwillig zijn opgenomen zitten vaak op één afdeling met de onvrijwillig opgenomen patiënten en worden geconfronteerd met de gevolgen van, zoals Leenen dat noemt, de 'reflex van onvrijwilligheid' die zich over het hele ziekenhuis uitstrekt¹¹. Niet alleen ondergaan vrijwillig opgenomen patiënten vaak hetzelfde behandelingsregime als de onvrijwillig opgenomen patiënten, met alle beperkingen van dien, ook heeft het psychiatrisch ziekenhuis als zodanig alle kenmerken van een 'totale institutie' met de bekende negatieve gevolgen voor het leven van de bewoners. De behandeling in het ziekenhuis omvat immers vaak niet alleen medicatie en therapeutische behandeling in engere zin, maar ook de vrije-tijdsbesteding, het verblijf op de afdeling, de contacten met medepatiënten en de wijze waarop de patiënt zijn zakgeld besteedt (!).

Het hele leven in het ziekenhuis wordt tot therapeuticum, de inrichting van dat leven wordt onderwerp van bemoeienis van de hulpverleners, en de buiten het ziekenhuis vanzelfsprekende vrijheden van burgers om zelf te kiezen in hun eetgewoonten, waak- en slaapritme, sociale contacten en dagelijkse activiteiten, worden in het ziekenhuis zaken waarover onderhandeld moet worden. In die situatie wordt gemakkelijk inbreuk gemaakt op de burgerrechten van patiënten.

In dat verband is een significant gegeven dat tweederde tot driekwart van alle geregistreerde dwangmiddelen in het psychiatrisch ziekenhuis wordt toegepast op vrijwillig opgenomen patiënten. Ongeveer tien procent van de vrijwillig opgenomen patiënten ondergaat tijdens hun verblijf een- of meermalen een dwangmiddel. Waarschijnlijk is hier sprake van onderrapportage¹². Deze onderzoeksresultaten sporen met de registratiegegevens van de patiënten-

^{11]} J. Legemaate, op. cit.

^{12]} Onder dwangmiddelen worden hier de officieel geregistreerde dwangmiddelen verstaan, te weten: (begeleide) afzondering, (begeleide) separatie, fixatie, en ongewilde parenterale toediening van genees- of voedingsmiddelen tijdens afzondering, separatie of fixatie. Een aantal dwangmiddelen en vormen van dwangmedicatie vallen buiten de registratie en zijn dus niet bij de tien procent inbegrepen. Ook vrijheidsbeperkende maatregelen zoals beperking van bezoek, bewegingsvrijheid en telefoonverkeer worden niet geregistreerd. Bovendien wordt de registratie niet altijd even nauwkeurig ingevuld. Reden om aan te nemen dat op vrijwillig opgenomen patiënten in (aanzienlijk) meer dan tien procent van de gevallen dwang of vrijheidsbeperkingen in de een of andere vorm wordt toegepast. Legemaate baseert zich bij deze cijfers op onderzoek van Van Ree (1980) en van Koenraadt en Hermans (1989).

vertrouwenspersonen, waarin 45 procent van alle klachten over dwangtoepassing afkomstig is van vrijwillig opgenomen patiënten (cijfers over 1989). Hetzelfde geldt voor 55 procent van alle klachten over vrijheidsbeperkingen¹³.

Het instituutskarakter van het psychiatrisch ziekenhuis en de consequenties daarvan voor het dagelijks leven van de patiënt komen goed tot uitdrukking in de zogenaamde 'huisregels'. Met zulke regels wordt beoogd een ordelijke gang van zaken in het ziekenhuis te waarborgen. Zij zijn van toepassing op alle patiënten, ongeacht de aard van hun verblijf (vrijwillig of gedwongen, tijdelijk of permanent), hun diagnose of hun behandeling. Vaak is in de huisregels een vaste, verplichte dagindeling opgenomen, waarin van uur tot uur is aangegeven welke activiteit van de patiënten verwacht wordt: opstaan, ontbijten, koffiedrinken, therapie volgen, vrije tijd en slapen volgen een voor ieder gelijk ritme. Op afdelingen voor langdurig verblijf worden patiënten in de huisregels verplicht zich regelmatig te wassen, zich behoorlijk te kleden en netjes te eten. De huisregels zijn bedoeld om het samenleven van veel mensen goed te laten verlopen en zijn vanuit dat oogpunt ook te rechtvaardigen. Vaak gaan ze echter verder dan hetgeen strikt noodzakelijk zou zijn. Zo bevatten huisregels vaak de verplichting van patiënten om therapieën te volgen, vanuit de gedachte dat het verblijf in het ziekenhuis anders niet zinvol zou zijn.

Legemaate concludeert dat lang niet alle huisregels in de psychiatrische ziekenhuizen zich beperken tot hetgeen noodzakelijk is om een ordelijke dagelijkse gang van zaken te waarborgen¹⁴. Privacy bijvoorbeeld, zal bij het verblijf in een ziekenhuis altijd beperkt zijn. Sommige ziekenhuizen gaan echter zo ver dat zij hun patiënten het recht op seksueel contact op de afdeling geheel verbieden, en de hulpverleners het recht geven de eigendommen van patiënten te doorzoeken. De vrijheid van de patiënt om zich buiten de afdeling te begeven wordt vaak ingeperkt (ook voor vrijwillig opgenomen patiënten). Dikwijls mag men de eerste dagen van het verblijf de afdeling niet verlaten. Eén ziekenhuis gaat zelfs zover dat de patiënt geen bewegingsvrijheid heeft in en rond de kliniek, tenzij anders is bepaald in het behandelingsplan! Op een afdeling van een ander ziekenhuis bepaalt het team of er gebeld mag worden; bij telefoongesprekken is altijd een personeelslid aanwezig. Op het overtreden van een huisregel staan dikwijls sancties of straffen, een praktijk die door Legemaate onaanvaardbaar wordt genoemd.

Niet alleen in het psychiatrisch ziekenhuis wordt het burgerschap van mensen met een psychische ziekte bedreigd. Ook daarbuiten wordt het psychiatrische patiënten en ex-psychiatrische patiënten niet gemakkelijk gemaakt. Dat kan goed geïllustreerd worden aan de hand van twee zaken, die voor het maatschappelijk functioneren van burgers bij uitstek van belang zijn: verzekeringen en werk.

3.2 Verzekeringen

Verzekeringen kunnen de toegangspoort vormen tot maatschappelijke voorzieningen zoals werk, huisvesting en gezondheidszorg. Voor zelfstandige ondernemers is een particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering een noodzaak; een levensverzekering wordt soms gevraagd bij het afsluiten van een hypotheek; en voor het verkrijgen van een baan is veelal acceptatie door een pensioenverzekeraar vereist. Steeds meer mensen worden echter om gezondheidsredenen niet, of alleen op zeer beperkende voorwaarden, toegelaten tot maatschappelijk noodzakelijke verzekeringen. Een volwaardige deelname aan het maatschappelijk verkeer wordt hierdoor belemmerd. De risicoselectie door

¹³] J. Legemaate, op. cit.

¹⁴] J. Legemaate, op. cit.

verzekeraars heeft een structureel karakter. In één week (25-31 maart 1990) kwamen na een oproep op de televisie bij het Breed Platform Verzekeringen ruim 1200 meldingen binnen, met in totaal 2133 klachten¹⁵. Bijna een kwart daarvan betrof een geweigerde verzekering. Ook was er vaak sprake van een premieopslag.

De problemen met risicoselectie door verzekeraars zijn wellicht pas sinds de AIDS-epidemie in de publieke belangstelling gekomen. (Voormalige) psychiatrische patiënten kampen er echter al langer mee. Van alle meldingen bij de klachtenlijn van het Breed Platform Verzekeringen heeft elf procent betrekking op discriminatie in verband met psychische problematiek. Er zijn gevallen waarin om die reden een opstal- of inboedelverzekering, een aansprakelijkheidsverzekering of een arbeidsongeschiktheidsverzekering aan particulieren werd geweigerd. Bij verzekeringen tegen ziektekosten wordt dikwijls aan mensen met (voormalige) psychische problemen alleen de dure standaardpakketpolis aangeboden.

3.3 Solliciteren

Werkgevers blijken een ambivalente houding te hebben tegenover het in dienst nemen van ex-psychiatrische patiënten. Enerzijds zegt een meerderheid dat zij wel bereid zou zijn ex-patiënten in dienst te nemen. Anderzijds hebben veel werkgevers een beeld van psychiatrische patiënten dat de kans daarop toch wat geringer doet lijken: (ex-)psychiatrische patiënten zijn 'mensen die slecht tegen stress-situaties kunnen', die niet geschikt zijn voor 'functies met een grote eigen verantwoordelijkheid' en die agressief zijn, 'andere mensen iets aan kunnen doen'. Zulke aarzelingen en vooroordelen van werkgevers worden in veel onderzoek genoemd¹⁶. Men zou als ex-psychiatrische patiënt, zo lijkt de conclusie, zijn verleden bij een sollicitatie beter kunnen verzwijgen.

Werkgevers die wel, en zij die géén eerdere ervaring hebben met (ex-) psychiatrische patiënten, verschillen hierover in hun opvattingen. Werkgevers die ooit ex-psychiatrische patiënten in dienst hebben gehad, willen graag van een sollicitant weten of hij een psychiatrisch verleden heeft. Zij voelen zich bij het in dienst nemen van zo iemand ook zekerder, als ze daarover vooraf advies kunnen krijgen van de hulpverlener van de patiënt, en als een hulpverlener de cliënt ook nog enige tijd zou blijven begeleiden. Anderzijds geven sommige van deze werkgevers aan dat zij zelf, als ze ooit opgenomen waren geweest, dit bij een sollicitatie absoluut niet zouden vertellen omdat dat hun kans op een baan zou verminderen. In tegenstelling tot de werkgevers 'met ervaring' zeggen de werkgevers die (voor zover zij weten) nog nooit een ex-psychiatrische patiënt in dienst hebben genomen in meerderheid dat ze het niet nodig vinden te weten of iemand een psychiatrisch verleden heeft. Het verschil in dezen tussen werkgevers met en zonder ervaring is opvallend. Voor cliënten vormt dit in de praktijk overigens een dilemma: zij realiseren zich gewoonlijk heel goed, dat eerlijkheid over een psychiatrisch verleden hun kansen op een baan vermindert, maar zijn anderzijds huiverig hun verleden te verzwijgen uit angst dat het alsnog 'uitkomt' en zij op grond van valsheid in geschrifte ontslagen zullen worden.

¹⁵] Het Breed Platform Verzekeringen is in 1989 opgericht. Het is een bundeling van een twaalfstal patiënten- en consumentenorganisaties, en stelt zich ten doel de rechtspositie van (kandidaat-)verzekerden die met de gezondheidszorg in aanraking zijn (geweest) te verbeteren. Het platform is opgericht op initiatief van de Stichting Pandora, die eind 1988 een toename signaleerde van vragen en klachten over verzekeringen van mensen met een psychiatrische achtergrond. De problemen bleken zich niet alleen bij psychiatrische patiënten, maar ook bij patiënten in andere sectoren van de gezondheidszorg voor te doen.

¹⁶] RUU/Pandora, *Wat voor kansen hebben ex-cliënten bij het solliciteren?*; Onderzoek voor de Stichting Pandora door de Vakgroep Andragologie van de Rijksuniversiteit Utrecht, ongedateerd.

M. Janssen, J. van Weeghel, *Bezigheden buitenshuis. Arbeidsrehabilitatie en dagbesteding in Den Haag*; Utrecht, NcGv, 1990;
W. Swildens, *Werken aan integratie. Onderzoek naar werk en dagbesteding van mensen met een psychiatrische achtergrond*; Androgisch Instituut RUU, 1991.

Van de werkgevers die ooit een of meer ex-cliënten in dienst hebben genomen, heeft een kwart goede ervaringen en driekwart slechte¹⁷. Vaak ging het vanaf het begin al mis, soms pas na enkele jaren. Illustratief is de aarzeling van Weyers van Daf-Nederland, die na vele pogingen tot integratie in het bedrijf van mensen met psychische problemen, uiteindelijk concludeert dat het gewone bedrijfsleven daarvoor niet geschikt is. Hij zoekt de oorzaak vooral in het gebrek aan deskundigheid bij de leidinggevenden van de betrokken werknemers. Daf is 'best wel' bereid om geruime tijd een maatschappelijke plicht op zich te nemen, maar het 'moet wel een werkbaar geheel blijven', en dat is niet altijd het geval, aldus Weyers¹⁸.

De kansen voor ex-psychiatrische patiënten om weer aan het werk te komen, lijken dus op het eerste gezicht somber. Echter, hoeveel ex-patiënten ooit bij een sollicitatie hun verleden verzwegen hebben en sindsdien succesvol aan het werk zijn, is onduidelijk: vooral de problemen en mislukkingen worden bekend, en het zou niet terecht zijn om op basis daarvan over alle (ex-)psychiatrische patiënten te generaliseren. Dat voorbehoud geldt te meer, omdat 'psychiatrisch patiënt zijn' dikwijls gelijkgesteld wordt met 'opgenomen zijn of zijn geweest in een psychiatrisch ziekenhuis'. De meerderheid van de mensen met psychische problemen wordt echter ambulante behandeld, bijvoorbeeld door de RIAGG¹⁹ of de huisarts. Velen van hen zullen ongetwijfeld ook wel eens problemen op de arbeidsmarkt ondervinden, het is echter de vraag of die problemen zo groot zijn als in het hierboven geciteerde onderzoek wordt gesuggereerd.

3.4 Arbeidsrehabilitatie

De grote werkloosheid maakt het voor veel mensen niet makkelijk een baan te vinden, zeker niet als zij gedurende langere tijd werkloos zijn geweest, wat voor veel psychiatrische patiënten zal gelden. Psychiatrische patiënten kampen met dezelfde problemen op de arbeidsmarkt als alle anderen die langdurig uit het arbeidsproces zijn geweest. Het aanbod van weinig belastend werk, waaraan vaak behoefte is voor herintredende psychiatrische patiënten, is bovendien schaars.

Daarenboven echter krijgen ex-psychiatrische patiënten te maken met stigmatisering en discriminatie: de betrokkene krijgt geen baan omdat hij ooit een psychiatrische ziekte heeft gehad, ondanks het feit dat hij weer goed functioneert en psychisch gezond is. Wanneer de psychische ziekte nog voortduurt en gepaard gaat met handicaps in het sociaal of beroepsmatig functioneren, zijn er nog weer extra hindernissen te nemen: rehabilitatie van de patiënt zelf is nodig om hem weer te leren beroepsmatig te functioneren, en vaak is ook aanpassing van de werkplek noodzakelijk.

De kansen op succesvolle arbeidsrehabilitatie lijken echter klein. Debet daaraan zijn zeker de hoge gewenste en feitelijke arbeidsproductiviteit in Nederland. Nergens is de opbrengst per bezette arbeidsplaats zo hoog als in Nederland, maar nergens ook werken op het totaal van de bevolking minder mensen dan hier. De kans op werk is daarmee wel zeer klein geworden voor mensen die niet kunnen voldoen aan de hoogste maatstaven van effectiviteit en efficiency. Participeren op de arbeidsmarkt wordt steeds meer een kwestie van alles of niets: werk 'op maat' naar rato van het individuele vermogen wordt steeds schaarser. Die geringe kans op 'werk op maat' geldt voor veel psychiatrische

^{17]} RUU/Pandora, op. cit.

^{18]} N.L.M. Weijers, 'Wat zijn de praktijkervaringen van werkgeverszijde?'; in: *Arbeid(spectieven) voor mensen met een psychiatrische handicap*; Verslag van een minisymposium georganiseerd door het Landelijk Comité EG-Heliosprogramma Gehandicapten op 16 mei 1990 te Zeist.

^{19]} Een RIAGG is een Regionale Instelling voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg.

patiënten, maar zeker ook voor andere burgers met handicaps. Psychiatrische patiënten lijken echter extra in het nadeel te zijn. Een personeelsfunctionaris van de Afdeling Bijzondere Bemiddeling van een arbeidsbureau schat de kansen van ex-cliënten bij het vinden van werk als 'slecht tot zeer slecht'. Zijn ervaring is dat heel weinig mensen met een psychiatrisch verleden geplaatst kunnen worden in het vrije bedrijfsleven. Het meest door hem gehoorde argument is het uitvalrisico²⁰. Ook Swildens en Janssen en Van Weeghel signaleren dat ex-psychiatrische patiënten geen aantrekkelijke groep vormen voor de bemiddelaars van arbeidsbureaus: zij richten zich liever op de meest geschikte arbeidskrachten, en ggz-cliënten worden moeilijk bemiddelbaar geacht²¹.

Zelfs in de sociale werkplaatsen lijken psychiatrische patiënten in het nadeel ten opzichte van anderszins gehandicapte werknemers. In het algemeen heeft de Wet op de Sociale Werkvoorziening (WSW) uit 1969 tot dusver niet kunnen bevorderen dat gehandicapte werknemers vanuit de sociale werkplaatsen doorstromen naar een reguliere arbeidsplaats. Het bieden van aangepaste, beschutte werkgelegenheid heeft in de praktijk veel meer de nadruk gekregen dan het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid waardoor werknemers ook de overstap naar een 'gewoon' bedrijf kunnen maken. Voor psychisch gehandicapten is de situatie nog extra zorgelijk: voor hen lijkt zelfs de drempel voor de sociale werkvoorziening de laatste jaren hoger geworden, en zij lag voor hen waarschijnlijk al hoger dan voor anderen²². Swildens noemt een percentage van 5 procent ex-psychiatrische patiënten bij de werknemers van de Dienst Sociale Werkvoorziening in Groningen²³. Ook bij de arbeidsexploratie-afdelingen en arbeidsonderzoekscentra van de sociale werkplaatsen zijn de cliënten met een psychische handicap verre in de minderheid. De onderzoeken en trainingsmethoden zijn ook eenzijdig afgestemd op mensen met een lichamelijke handicap. Expertise met betrekking tot de arbeidsrehabilitatie van mensen met een psychische handicap is nauwelijks voorhanden²⁴.

De WAGW (de Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers), ingevoerd in 1986, heeft eveneens overwegend teleurstellende resultaten gehad. Slechts een gering aantal gehandicapten die al langere tijd geen werk hadden, is met de WAGW aan een baan geholpen. Bovendien blijkt ook de WAGW eenzijdig toegesneden op lichamelijk gehandicapte werknemers. Voor mensen met een psychische handicap heeft de wet in de praktijk nog maar weinig betekenis. De GMD (Gemeenschappelijke Medische Dienst, de belangrijkste uitvoerende instantie van de WAGW), biedt hen veel minder dan lichamelijk gehandicapten begeleidings- en bemiddelingspogingen aan. Psychisch gehandicapten komen in de regel niet verder dan de verzekeringsgeneeskundige, die veelal grote moeite heeft met het vaststellen van het (gedeeltelijk) arbeidsongeschiktheidspercentage en vervolgens al snel tot volledige afkeuring besluit²⁵.

De gewone maatschappelijke voorzieningen om mensen die tijdelijk uit het arbeidsproces zijn geweest weer aan het werk te helpen, zijn voor psychiatrische patiënten dus van weinig nut. Dat geldt zelfs voor vrijwilligerswerk: ook daar komen (ex-)psychiatrische patiënten nauwelijks aan de bak, omdat de eisen in de loop der jaren steeds hoger zijn geworden²⁶. En tot slot blijken (ex-

^{20]} RUU/Pandora, op. cit.

^{21]} M. Janssen en J. van Weeghel, op. cit.; W. Swildens, op. cit.

^{22]} M. Janssen en J. van Weeghel, op. cit.

^{23]} W. Swildens, op. cit.

^{24]} H. Michon en J. van Weeghel, op. cit.; *Werken met handicaps. Een verkennend onderzoek naar de positie van gehandicapten op de Nederlandse arbeidsmarkt*; NcGv-reeks 90-24, Utrecht, 1990.

^{25]} M. Janssen en J. van Weeghel, op. cit.; H. Michon en J. van Weeghel, op. cit.

^{26]} M. Janssen en J. van Weeghel, op. cit.

cliënten nauwelijks gebruik te (kunnen) maken van algemene voorzieningen zoals club- en buurthuizen en educatieve instellingen ²⁷.

Door de geestelijke gezondheidszorg (ggz) zijn daarom in de laatste jaren veel initiatieven genomen om haar cliëntèle behulpzaam te zijn bij het vinden van een zinvolle dagbesteding. De ggz is er opnieuw, na een periode waarin werk minder belangrijk werd gevonden, van overtuigd dat zinvol werk een belangrijke voorwaarde is voor de maatschappelijke integratie van burgers in het algemeen en dus ook voor de herintegratie van mensen met psychische problemen. Enerzijds is in de ggz een netwerk van dagactiviteitencentra tot stand gekomen, anderzijds worden er steeds meer projecten ontwikkeld met het streven de cliënten weer aan een 'gewone' baan in de maatschappij te helpen, gewoonlijk na langdurige training en voorbereiding, met speciale bemiddeling tussen werkgever en werknemer, en tijdelijke of permanente begeleiding op de werkplek. De meeste van deze initiatieven zijn echter zo pril, dat er nog geen resultaten van bekend zijn.

Wel is in het algemeen, uit eerdere ervaringen elders, duidelijk dat de herinpassing van (lichamelijk of geestelijk) gehandicapten staat of valt met de bereidheid van collega's en directe chefs om met de gehandicapte collega samen te werken. Vooral chefs moeten bereid zijn de benodigde extra begeleiding te geven. Onbekendheid en vooroordelen overheersen nog steeds. Met name onduidelijkheid over de aard en de oorzaak van iemands handicap doet de bereidheid tot herinpassing en samenwerken afnemen. Werkzoekenden met psychische handicaps zijn hier duidelijk in het nadeel ten opzichte van werkzoekenden met zichtbare lichamelijke handicaps ²⁸.

Daarnaast zijn de motivatie en de actieve opstelling van de partieel geschikte werknemer zelf van doorslaggevend belang voor het slagen van vrijwel alle pogingen tot herplaatsing. Die wil om te slagen is vaak al voor het optreden van de primaire handicap aanwezig of afwezig. Dat geldt ook voor psychiatrische patiënten: zij die al voor hun ziekte veerkracht misten en geen realistische kijk hadden op verplichtingen en de eigen capaciteiten, maken weinig kans te slagen op de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn overigens ook sexe, leeftijd en etnische herkomst van belang. Ook bij gehandicapten hebben mannen die jonger zijn dan 35 jaar, die niet al te lang uit het arbeidsproces zijn, minimaal een MAVO- of LBO-opleiding hebben gevolgd of de capaciteiten hebben om een opleiding of cursus op vergelijkbaar niveau te volgen, de beste kansen ²⁹.

3.5 Tussenbalans

Al met al zien de maatschappelijke omstandigheden van psychiatrische patiënten er niet rooskleurig uit: binnen het psychiatrisch ziekenhuis worden zij betutteld, in hun vrijheid beknot, en wordt er zelfs dwang op hen toegepast. Buiten het ziekenhuis worden ze maatschappelijk gemarginaliseerd, onder andere doordat zij niet of slechts tegen hoge premies verzekeringen kunnen afsluiten en niet kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. De vrij kiezende, maatschappelijk en politiek actieve burger is een ideaalbeeld dat op velen van hen niet van toepassing is. Ook hier past echter weer de kanttekening: de ene psychiatrische patiënt is de andere niet. Het bovenstaande zal – gelukkig – slechts gelden voor een minderheid van de 30.000 patiënten die jaarlijks in een algemeen psychiatrisch ziekenhuis worden opgenomen, de 14.000 patiënten die daar langdurig verblijven, de 216.000 cliënten die in een jaar bij de RIAGG ingeschreven worden, en alle anderen die van andere ggz-voorzieningen

^{27]} W. Swildens, op. cit.

^{28]} H. Michon en J. van Weeghel, op. cit.

^{29]} Ibid.

gebruik maken ³⁰. Velen van hen zullen, na een moeilijke periode, langzaam maar zeker weer maatschappelijk geïntegreerd raken, de argwaan en vooroordelen van hun omgeving overwinnen, en zich na verloop van tijd niet onderscheiden van andere burgers.

Een tweede kanttekening is ook op zijn plaats: de ziekte van de patiënten zelf als hoofdoorzaak aanwijzen voor hun marginale maatschappelijke positie is even onterecht als een eenzijdig beschuldigende vinger wijzen naar de maatschappij met haar vooroordelen en uitstotingsprocessen. Er is vrijwel altijd sprake van een interactie: de psychiatrische patiënt is vaak niet makkelijk voor zijn omgeving, zeker niet wanneer dit een arbeidsomgeving is waarin door allen hoge prestaties moeten worden geleverd, maar ook niet in de leefgemeenschap van een psychiatrisch ziekenhuis of gewoon in een gezin ³¹. Anderzijds kunnen afwijzende reacties van de omgeving op de patiënt zijn zo moeizaam herkegen evenwicht weer uit balans brengen, waar meer begrip, geduld en ruimte wellicht heilzaam hadden gewerkt. Veel van het vermeende onvermogen van psychiatrische patiënten om 'gewoon' maatschappelijk te functioneren wordt bepaald door de manier waarop de maatschappij haar voorwaarden aan burgers stelt en hen kansen geeft of onthoudt.

³⁰] C. Jacobs en R. Bijl, *GGZ in getallen 1991. Kwantitatief overzicht van de geestelijke gezondheidszorg: instellingen, zorgcircuits, trends 1980-2000*; NcGv-reeks 91-14, Utrecht, 1991.

³¹] P. Schnabel, 'Het recht om niet gestoord te worden. Naar een nieuwe sociologie van de psychiatrie'; Trimboslezing 1992, Utrecht, NcGv, 1992.

Twee facetten van burgerschap zijn in het voorgaande aan de orde geweest. Ten eerste is er burgerschap als *individueel vermogen tot zelfbeschikking en oordeelsvorming*. De persoonlijke eigenschappen van een mens kunnen hem meer of minder in staat stellen om zich een eigen oordeel te vormen over situaties en de keuzemogelijkheden daarin, en om daadwerkelijk door hemzelf gedragen keuzes te maken. Ten tweede werd het facet van de door de samenleving geschapen *voorwaarden die het individuele burgers mogelijk maken hun rechten en plichten uit te oefenen* besproken.

Behalve als individueel vermogen, kunnen we burgerschap echter ook opvatten als *opdracht*: iemand die lid is van een samenleving kan niet alleen bepaalde rechten doen gelden, maar is ook verplicht van zijn vrijheden een verantwoord gebruik te maken. Respect voor de democratie, gebruik maken van stemrecht, geen misbruik maken van sociale voorzieningen, maar ook: bijdragen aan de vormgeving van de huidige en toekomstige samenleving. Een burger zal bij het gebruik maken van zijn vrijheid niet alleen de grenzen van de vrijheden van anderen respecteren en zich binnen de democratisch tot stand gekomen wetten en regels bewegen, maar kan ook deelnemen aan het publieke debat over de inrichting van de samenleving en de daarin gewenste veranderingen. De deelname van psychiatrische patiënten aan het maatschappelijk debat zien we bij uitstek belichaamd in de Cliëntenbond voor de GGZ.

4.1 De Cliëntenbond: algemene kenschets

De Cliëntenbond is één van de vele categoriale patiëntenorganisaties die opkomen voor de belangen van hun doelgroep (mensen met een bepaalde ziekte of problematiek) in de gezondheidszorg en in de maatschappij. Het is als zodanig geen bijzondere vereniging. Veel van de kenmerken ervan komen overeen met die van andere categoriale patiëntenorganisaties³². De Bond is wat kleiner dan gemiddeld. De gemiddelde patiëntenorganisatie heeft 2373 leden, met een spreiding van minder dan 100 (12%) tot meer dan 5000 (9%). De Cliëntenbond telde eind 1991 961 leden. De werkzaamheden worden, evenals in de meeste andere patiëntenorganisaties, vooral door vrijwilligers uitgevoerd. Slechts bij 31 procent van de patiëntenorganisaties zijn ook beroepskrachten werkzaam. Ook de Cliëntenbond heeft enkele beroepskrachten in dienst. De Bond is bovendien, evenals alle andere categoriale patiëntenorganisaties, geografisch gestructureerd met plaatselijke en regionale afdelingen.

Ook de aard van de activiteiten komt overeen met die van andere patiëntenorganisaties: *informatieverstrekking* (aan patiënten of professionele hulpverleners), *dienstverlening* (zoals bemiddelen bij contacten met professionele hulpverleners, of ondersteuning bij klachten), *beleidsbeïnvloeding* en *zelfhulp* (waartoe bijvoorbeeld ook telefooncirkels, inloopavonden of koffieochtenden worden gerekend).

De Bond behoort tot de minderheid van 43 procent van de categoriale patiëntenorganisaties die zich niet tot huis- en zolderkamerfaciliteiten hoeven te beperken maar eigen kantooruimte hebben. Hij behoort ook tot de minderheid van 37 procent die overheidssubsidie ontvangt en heeft een wat hogere jaarbegroting dan gemiddeld: gemiddeld had een categoriale patiëntenorgani-

^{32]} E. Verkaar, *Strategisch gedrag van categorale patiëntenorganisaties*; Dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1991.

satie f 136.000,- te besteden in 1989, met een grote spreiding; de exploitatierekening van de Cliëntenbond in hetzelfde jaar bedroeg f 310.000,-.

Verkaar onderscheidt vier ideaaltypen van strategisch gedrag van categoriale patiëntenorganisaties: de *verbeteringsstrategie* (gericht op verbetering van de bestaande hulpverlening), de *proteststrategie* (gericht op afschaffing van professionele hulpverlening), de *vervangende hulpstrategie* (gericht op vervanging van bestaande professionele hulpverlening) en de *aanvullende hulpstrategie* (gekenmerkt door een aanbod van hulpverlening dat de bestaande professionele hulpverlening aanvult)³³. In de Cliëntenbond wordt zowel met de proteststrategie als de verbeteringsstrategie gewerkt: sommigen binnen de Bond staan totale afschaffing van de professionele psychiatrische hulpverlening voor, anderen proberen 'van binnenuit' verbeteringen te bewerkstelligen. Dat dit, zoals Verkaar signaleert, tot interne spanningen leidt, zal duidelijk zijn.

4.2 Korte geschiedenis

De Cliëntenbond werd op 9 september 1971 opgericht. Aanvankelijk was het 'niet meer dan een klein groepje pratende mensen', voornamelijk ouders van kinderen die bij het Leidse Medisch Opvoedkundig Bureau in behandeling waren geweest. Zij verenigden zich uit protest tegen het ontslag door het MOB-bestuur van een door hen zeer gewaardeerde therapeut³⁴.

Vanaf 1973 veranderde de signatuur van de Bond: hij richtte zich niet langer op de welzijnszorg, de ambulante hulpverlening, de preventie of het algemene welbevinden van mensen, maar werd vooral belangenbehartiger van de cliënten die in psychiatrische ziekenhuizen verbleven of daar ooit opgenomen waren geweest. In dat jaar werden via verschillende media de misstanden in psychiatrische ziekenhuizen indringend onder de aandacht van het grote publiek gebracht. Er was de uitzending op 19 januari van een 'Groot Uur U' van Koos Postema op de VARA-televisie, in maart werd een meedogenloos kritisch rapport over de treurige omstandigheden in een van de grote psychiatrische inrichtingen gepubliceerd, in juni vond een symposium in Breda plaats over hetzelfde onderwerp, en kort daarna verscheen het boek van Evelien Paull, *In het land der blinden*, over haar 'martelgang door de psychiatrie'. De aandacht voor andere vormen van hulpverlening buiten het psychiatrische ziekenhuis, aan mensen met andersoortige psychische problemen, verschoof naar de achtergrond. De naam veranderde daarom in het begin van de jaren tachtig van 'Cliëntenbond in de Welzijnszorg' in 'Cliëntenbond in de GGZ'. De mensen met inrichtingservaring, de 'gekken', kregen in de Bond een hogere status dan de 'niet gekken'³⁵.

Na zijn oprichting heeft de Bond een indrukwekkende reeks activiteiten en initiatieven ontplooid, vele standpunten ingenomen en naar voren gebracht, in alle mogelijke vormen van overleg geparticipeerd, en een aantal publikaties het licht doen zien. De leden van de Bond hebben zich daarin bij uitstek getoond als actieve, op de publieke zaak betrokken burgers.

Opvallend is dat de kern van de ideologische opstelling van de Bond in de loop der jaren nauwelijks wijzigde. Wie beleidsnota's uit de jaren zeventig vergelijkt met die uit de jaren tachtig en begin negentig, ziet steeds dezelfde thema's terugkeren, dezelfde kritiekpunten op de geestelijke gezondheidszorg en

³³] E. Verkaar, op. cit.

³⁴] A.J. Heerma van Voss, 'De geschiedenis van de gekkenbeweging. Belangenbehartiging en beeldvorming voor en door psychiatrische patiënten (1965-1978)'; *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid*, 1978, nr. 6, blz. 398-429.

³⁵] Heerma van Voss, A.J., op. cit.

eenzelfde analyse van de maatschappij. Naast het signaleren van misstanden in de psychiatrie en pogingen om binnen het bestaande ggz-systeem veranderingen te bewerkstelligen, wordt ook steeds fundamentele kritiek op het ggz-systeem als zodanig en op de maatschappij naar voren gebracht: de wijze waarop de ggz georganiseerd is en functioneert maakt mensen niet beter maar houdt hen ziek en onmondig; en ook in de maatschappij zijn factoren aan te wijzen, die psychische ziekten mede veroorzaken, verergeren, of in stand houden.

Ook de doelstellingen van de Bond zijn in de loop der jaren in essentie steeds dezelfde gebleven: enerzijds het voor de leden organiseren van contact met lotgenoten en onderlinge steun, en anderzijds belangenbehartiging, waarbij dit laatste breed wordt opgevat en zowel informatieverstrekking en dienstverlening als beleidsbeïnvloeding inhoudt. Hulp aan individuele leden bij het veroveren van hun rechten staat naast participatie in allerlei besturen en overlegvormen. Suggesties voor verbeteringen op onderdelen van de geestelijke gezondheidszorg staan naast een totale verwerping van de psychiatrie.

Handelsmerk van de Bond is ook dat hij in de loop der jaren veel moeilijkheden met het eigen functioneren heeft gehad. Bestuursleden kwamen en gingen, meningsverschillen waren niet van de lucht, afdelingen en werkgroepen bloeiden en gingen ten onder. Enerzijds werd deze onrust veroorzaakt door het karakter van een vrijwilligersorganisatie, dat in de loop der jaren steeds met hand en tand verdedigd werd: er waren grote weerstanden tegen professionalisering, tegen het in dienst nemen van betaalde beroepskrachten. Een daarmee samenhangende oorzaak van de interne verwickelingen was de opvatting over democratie die in de Bond gekoesterd werd: ieder lid moest steeds in staat worden gesteld zijn mening naar voren te brengen, en alle beslissingen werden bij voorkeur steeds collectief genomen en moesten ook collectief worden gedragen. Van delegatie van verantwoordelijkheden kon nauwelijks sprake zijn en men leek ook weinig bereid anderen een mandaat en het daarbij behorende vertrouwen te geven. Ook de inherente tegenstrijdigheden in de opvattingen van de Bond waren ongetwijfeld debet aan de vele discussies en de bestuurlijke discontinuïteit: het maakt nogal verschil of men wil proberen binnen een bestaand, gegeven systeem van geestelijke gezondheidszorg verbeteringen aan te brengen, of dat men dit gehele systeem verwerpt³⁶. Dit leidde onder andere tot jarenlange discussie over de vraag of de Bond moest participeren in besturen en overlegsituaties, en dus medeverantwoordelijkheid moest nemen voor de geestelijke gezondheidszorg zoals die nu georganiseerd is, of dat hij vooral vanaf de zijlijn fundamentele kritiek moest verwoorden.

Rond een aantal thema's zal hierna het functioneren van de Cliëntenbond in de afgelopen twintig jaar meer in detail worden belicht.

4.3 Doelstellingen en structuur van de Cliëntenbond

De statutaire doelstelling van de Cliëntenbond is: 'vanuit de gemeenschappelijke ervaringen van de leden en op basis van lotsverbondenheid de belangen te behartigen van, en onderlinge steun te organiseren voor, alle mensen die door uiteenlopende oorzaken in een kwetsbare en/of achtergestelde positie zijn komen te verkeren en die in aanraking gekomen zijn met, of een beroep gaan doen of hebben gedaan op instellingen en/of personen in de geestelijke gezondheidszorg.'

³⁶] Verkaar acht deze tegenstelling zo fundamenteel dat hij als aanbeveling die impliciet aan de Cliëntenbond gericht lijkt, concludeert: 'Wanneer een organisatie door conflicterende strategieën sterk gehinderd wordt in de interne besluitvorming, lijkt (splitting) verstandiger te zijn dan gezamenlijk in een besluiteloze organisatie verder te gaan.'; E. Verkaar, op. cit., blz. 240.

De Bond telde eind 1991 961 leden en ruim 250 donateurs³⁷ 961 Leden is niet veel op een totaal van 21.000 mensen die op enig peilmoment opgenomen zijn in psychiatrisch ziekenhuis³⁸, 380.000 mensen die jaarlijks in contact komen met een RIAGG³⁹, en nog vele anderen die in aanraking komen met andere ggz-voorzieningen zoals beschermende woonvormen en verslavingsklinieken⁴⁰. In hoeverre de Bond alle psychiatrische patiënten vertegenwoordigt wordt door derden dan ook regelmatig ter discussie gesteld. Men kan veronderstellen dat vooral zij die negatieve ervaringen hebben met de geestelijke gezondheidszorg lid zijn van de Bond, zij die bovendien gemotiveerd zijn zich actief in te zetten voor verbetering. Sommige leden zullen zich echter ook aansluiten wegens de behoefte aan onderlinge steun en contact met lotgenoten. Het kan voor hen een manier zijn om hun psychiatrische verleden te verwerken of een luisterend oor te vinden voor hun huidige problemen. Voor allen geldt waarschijnlijk dat zij een drempel moesten overwinnen voordat zij zich aansloten: een psychiatrische ziekte is niet alleen een ingrijpende gebeurtenis in het persoonlijke leven, maar is ook met vele maatschappelijke vooroordelen omgeven. Psychiatrisch patiënt zijn is een identiteit, waarover velen ambivalente gevoelens zullen hebben, en dat maakt het niet gemakkelijk openlijk voor die identiteit uit te komen door zich aan te sluiten bij een vereniging van psychiatrische patiënten.

De Cliëntenbond heeft naast een landelijk bureau een aantal plaatselijke afdelingen en werkgroepen rond bepaalde thema's⁴¹. Het ontstaan en voortbestaan van zowel afdelingen als werkgroepen is sterk afhankelijk van de 'toevallige' aanwezigheid van actieve leden. De continuïteit en de resultaten ervan lijken nauwelijks door het bestuur of het landelijk bureau te beïnvloeden. De afdelingen en werkgroepen draaien immers geheel op vrijwilligers. In de loop der jaren ontstaan zo nu en dan nieuwe afdelingen of werkgroepen, maar gingen ook bestaande ter ziele doordat de actieve leden verdwenen.

4.4 Verbetering van de hulpverlening

In de loop der jaren is een groot aantal kritiekpunten op de huidige hulpverlening door de Cliëntenbond geformuleerd. De thema's zijn in grote lijnen dezelfde gebleven. Zo is steeds met kracht geprotesteerd tegen het fenomeen dwang in de psychiatrie. Dwang wordt door de Bond gezien als onverenigbaar met hulpverlening. Zowel gedwongen opnemings (inbewaringstelling en rechterlijke machtiging) als gedwongen behandeling (dwangmedicatie) en de toepassing van dwangmiddelen (isolatie, spanlaken) worden afgewezen. Het zelfbeschikkingsrecht als fundamenteel grondrecht staat voorop, goede hulpverlening kan alleen op basis van vrijwilligheid en vertrouwen tot stand komen. In de meest recente beleidsnota van de Bond wordt het onvoorwaarde-

^{37]} In 1974 werd op de eerste algemene ledenvergadering de beslissing genomen, dat alleen mensen die cliënt van de geestelijke gezondheidszorg zijn of zijn geweest, lid kunnen worden. Die beslissing leidde indertijd tot het vertrek van enkele prominente leden die meer in samenwerking met professionele hulpverleners wilden werken aan verbeteringen in de GGZ (Zie Heerma van Voss, op. cit.). Aan het gesloten lidmaatschap is door de Bond in de loop der jaren steeds strak de hand gehouden. Alle anderen die sympathiseren met de Bond en willen bijdragen aan zijn activiteiten, kunnen slechts donateur zonder stemrecht worden. Pas recent is deze regel enigszins verzacht, en kunnen niet-ggz-clënten die voldoende vertrouwen bezitten onder bepaalde voorwaarden ook lid worden.

^{38]} Bestand in psychiatrische ziekenhuizen per 1 januari 1989: 21.000 mensen. Nieuwe inschrijvingen in de loop van het jaar: 30.000. Hiervan betrof 22% een heropname. Cijfers over 1989.

^{39]} Het gaat hier om 181.000 mensen die aan het begin van het jaar bij de RIAGG's ingeschreven staan, en 216.000 nieuwe inschrijvingen in de loop van het jaar. Cijfers over 1989.

^{40]} C. Jacobs en R. Bijl, op. cit.

^{41]} Zo was er in 1990 een Werkgroep Extramuraal, een Werkgroep Publiciteit, en een Werkgroep Onderzoek. In het verleden waren bijvoorbeeld de Werkgroep Isoleren en de Werkgroep Registratie en Dossiers zeer actief, maar zij zijn inmiddels opgeheven.

lijk afwijzen van dwang uit de jaren daarvoor echter iets genuanceerd⁴². Erkend wordt dat het soms nodig kan zijn in te grijpen wanneer mensen zich moeilijk zelfstandig in de maatschappij kunnen handhaven maar zelf geen hulpvraag stellen. Evenzo kan een inbreuk op het zelfbeschikkingsrecht nodig zijn in geval van acuut gevaar. De Bond vraagt zich daarbij echter wel af, of de psychiatrie in die gevallen het meest geëigende maatschappelijke kader is om in te grijpen, en signaleert bovendien dat in de praktijk vaak misbruik wordt gemaakt van de criteria waaronder dwangtoepassing geoorloofd zou zijn.

Ook tegen electroshock-therapie heeft de Bond in de loop der jaren steeds fel geprotesteerd. Er was regelmatig aandacht voor de werking en vooral de bijwerkingen van medicijnen.

In positieve zin heeft de Cliëntenbond steeds gepleit voor psychiatrische voorzieningen op kleinere schaal en met lagere drempels, met een betere verankering in de maatschappij, meer inspraak van cliënten en meer mogelijkheden tot zelfbeschikking en persoonlijke ontplooiing. Er werd steun gegeven aan de ontwikkeling van bijvoorbeeld beschermende woonvormen en dagactiviteitscentra.

In het algemeen kan men echter stellen dat de Cliëntenbond weinig gericht is op verbetering van de bestaande hulpverlening, althans niet in de zin dat men een voorkeur zou uitspreken voor de ene behandelingsvorm boven de andere. Men komt er niet zoveel pleidooien tegen voor bepaalde therapeutische technieken (bijvoorbeeld gedragstherapie of groepstherapie) of medicijnen. Pleidooien voor substitutie en extramuralisering (het vervangen van ziekenhuisbedden door ambulante behandeling of deeltijdbehandeling) worden bijvoorbeeld meer ingegeven door opvattingen over de maatschappelijke positie van psychiatrische patiënten, dan door ideeën over de aard van psychiatrische stoornissen en hun behandeling. Het accent ligt op zelfbeschikking en maatschappelijke integratie, minder op genezing van een ziekte. De Bond onderscheidt zich daarmee van vele andere categoriale patiëntenverenigingen, die dikwijls pleiten voor méér hulpverlening voor patiënten met 'hun' ziekte, die vanuit hun ervaringskennis met de professionele hulpverleners meedenken over betere behandelingsvormen, en hun leden voorlichten over de verschillende behandelingsalternatieven. De aandacht is over het algemeen meer gericht op de rechtspositie van psychiatrische patiënten en hun maatschappelijke positie, terwijl soms de geestelijke gezondheidszorg in het algemeen ter discussie wordt gesteld en kritiek geleverd wordt op de 'ziekmakende' maatschappij. Daarover nu meer.

4.5 Verbetering van de maatschappelijke positie van patiënten

Vanaf de beginjaren van zijn bestaan heeft de Cliëntenbond aandacht gehad voor een veelheid van facetten van de maatschappelijke positie van patiënten: concrete problemen zoals hun financiële situatie en de bedreiging daarvan door de eigen bijdrage AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten), problemen bij het verkrijgen van een rijbewijs, huisvesting, verzekeringen of een baan, maar ook de maatschappelijke stigmatisering van psychiatrische patiënten, discriminatie en 'uitstoting' van lastige mensen uit het gewone maatschappelijke leven.

Een dominant aandachtspunt is steeds de rechtspositie van psychiatrische patiënten geweest: standpunten en acties op het gebied van het recht op inzage in het dossier, het klachtrecht, en de vervanging van de oude Krankzinnigenwet door de BOPZ (de ontwerp-wet Bijzondere Opnemingen in Psychiatrische Ziekenhuizen) zijn daarvan voorbeelden.

^{42]} Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnota Emancipatie*; Utrecht, 1990.

4.6 Maatschappijkritiek en kritiek op de ggz als zodanig

In de Bond is steeds een grote argwaan te beluisteren geweest tegen verdere groei van de geestelijke gezondheidszorg. Zo werd in 1988 als één van de criteria, waaraan de activiteiten van de Cliëntenbond zouden moeten worden getoetst, geformuleerd: 'kan een activiteit helpen voorkomen dat mensen in het ggz-circuit belanden?'⁴³. Ooit werd de psychiatrie zelfs tot 'tegenstander' verklaard, maar dat standpunt veroorzaakte veel discussie binnen de Bond en is later ingetrokken.

Binnen de Bond beschouwt men het bestaan van de ggz als een teken dat de maatschappij nog steeds niet weet om te gaan met afwijkend gedrag en het psychische lijden van mensen. Het bestaan van de ggz is vooral een 'afschuiven' van het falen van de samenleving. De ggz individualiseert problemen, waardoor het lijkt alsof de samenleving als geheel geen blaam treft. De medische benadering stigmatiseert en etiketteert mensen met psychische problemen door hen individueel 'ziek' te verklaren en hen daarmee te diskwalificeren als mondig burgers. Zij maakt mensen afhankelijk, in plaats van hen hun zelfrespect en een eigen identiteit te laten behouden of doen hervinden.

Het is echter, aldus de Bond, juist de maatschappij die ziek is en mensen ziek maakt, en mensen op een ondraaglijke manier dwingt tot normaliteit. Onaangepast gedrag, de omschrijving van de Bond voor psychische problemen, zou in dat kader beter opgevat kunnen worden als protest, en als een manier om te overleven. Het wordt beschouwd als 'een gezonde reactie op een ongezonde situatie, zonder dat overigens andere oorzaken helemaal worden uitgesloten, en zonder dat het onverdraaglijke lijden van de betrokkenen wordt ontkend'⁴⁴. Het gaat bijvoorbeeld om ongunstige opvoedingssituaties, de prestatiegerichtheid van school en vormingsinstituten, en de complexiteit van verslechterende economische omstandigheden.

4.7 Onderlinge steun

In 1974 vergeleek de Cliëntenbond zich met de Koninklijke Zuidhollandse Maatschappij tot Redding van Schipbreukelingen, en die parallel gaat nog steeds op. Met name binnen de plaatselijke en regionale afdelingen wordt veel aan onderlinge opvang en steun gedaan: door het organiseren van inloopmiddagen, telefooncirkels, het bezoeken van mede-patiënten, het organiseren van zelfhulpgroepen, en het organiseren van voorlichtings- en discussiebijeenkomsten. De Telefoon dienst van het landelijk bureau (bemensd door vrijwilligers) geeft informatie over patiëntenrechten en voorziet in de behoefte aan contact met lotgenoten. Tot slot vinden veel patiënten en ex-patiënten in het vrijwilligerswerk in de Bond een vorm van dagbesteding, en een mogelijkheid weer maatschappelijk actief te zijn.

4.8 Dilemma: vuile handen maken door participatie

Het meedoen met de besluitvorming aan de vergadertafels, in de Bond bekend onder het steekwoord 'participatie', heeft in de loop der jaren veel discussie teweeggebracht.

In de praktijk hebben leden van de Bond altijd veel tijd en energie gestoken in deelname aan de besturen en overlegvormen van het gevestigde ggz-circuit. Er werd rond concrete punten overlegd en onderhandeld met de nationale overheid, de Geneeskundige Inspectie, ggz-instellingen en hun koepelorganisaties,

^{43]} Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnotitie Cliëntenbond in de GGZ*, 16 juli 1988.

^{44]} Cliëntenbond in de GGZ, *Denk- en doeplan. De beleidsnota van de Cliëntenbond*, januari 1982.

en ook meer structureel deelgenomen in besturen en adviesorganen. Dit stuitte echter vaak op problemen. Ten eerste was het de Bond, door gebrek aan menskracht, niet mogelijk om overal aan deel te nemen: er moest gekozen worden, maar op grond waarvan die selectie gemaakt zou moeten worden was niet altijd duidelijk ⁴⁵. Naast het probleem van het gebrek aan menskracht hadden degenen die wél deelnamen aan overleg ook niet het gevoel altijd en overal als volwaardige gesprekspartner te kunnen deelnemen. Bovendien zijn de communicatie-gewoonten van mensen die geroutineerd zijn in het vergaderen voor relatieve buitenstaanders of nieuwkomers vaak moeilijk te volgen, en stroken zij niet met de manier waarop leden van de Cliëntenbond hun standpunten naar voren willen en kunnen brengen. Men kan deze problemen allemaal scharen in de categorie 'praktische bezwaren': de Bond wilde wel, maar het viel niet altijd mee.

Er waren echter ook meer fundamentele bezwaren. Sommigen binnen de Bond hebben zich jarenlang principieel verzet tegen participatie, omdat zij niet verwachtten daardoor iets wezenlijks te kunnen verbeteren. De verwerpelijke mentaliteit van hulpverleners in de ggz zou er toch niet door veranderen. Men was bang 'ingepakt' te worden, en medeverantwoordelijk te worden voor cliënt-onvriendelijke maatregelen. Aanhangers van deze visie kozen voor een accent op onderlinge steun, of actie vanaf de zijlijn: zij waren niet bereid vuile handen te maken, en verwachtten daarvan ook weinig heil.

Ondanks de principiële discussies hebben leden van de Bond in feite altijd geparticipeerd in de meningsvorming en besluitvorming in de ggz, op alle niveaus en rond alle mogelijke onderwerpen. Men wil, zeker nu patiënten een grotere rol zouden kunnen gaan spelen in het kader van de stelselherziening, niet buiten spel gaan staan. Wel moeten er strategische prioriteiten geformuleerd worden. De beschikbare menskracht is immers schaars.

4.9 Dilemma: professionalisering van een vrijwilligersorganisatie

Vanaf het begin is er in de Cliëntenbond voor gekozen alles met vrijwilligers te doen. Niet alleen stond het lidmaatschap uitsluitend open voor cliënten en ex-clieënten, ook vertrouwde men de voorkomende werkzaamheden niet toe aan mensen die niet zelf ervaring hebben in de geestelijke gezondheidszorg. De bemensing van de telefoondienst, het maken van het Bulletin van de Cliëntenbond, de ledenadministratie, maar ook de vertegenwoordiging in besturen en overlegorganen, dit alles was vrijwilligerswerk. In het Denk- en Doeplan uit 1982 werd een eerste voorzichtige opening gemaakt: men wil een uitzondering maken voor zeer duidelijk omschreven taken zoals het bijhouden van de boekhouding, voor zover daar tenminste geen beleidsaangelegenheden bij spelen. In 1984 kwam de eerste (parttime) administratief medewerker; in 1987 een, eveneens parttime, boekhoudkundig medewerker.

Het thema van de 'professionalisering' heeft voortdurend tot verhitte discussies geleid. Men wil de ervaringen van cliënten steeds op alle niveaus van activiteiten, meningsvorming en besluitvorming de doorslag laten geven. Bovendien is het vrijwilligerswerk in de Bond ook een belangrijke activiteit voor de leden. In 1989 wordt dit zelfs als doelstelling geformuleerd: 'het openhouden van de organisatie als (werk)plek om als (ex)cliënt maatschappelijk te functioneren' ⁴⁶. Het werken met vrijwilligers heeft echter steeds tot grote discontinuïteit geleid. Zij komen en gaan, moeten ingewerkt worden en nemen hun ervaring mee bij vertrek, en de coördinatie van het werk met zoveel mensen

⁴⁵] Men kan daaruit overigens wel concluderen, dat de bereidheid in de GGZ om cliënten toe te laten tot de vergadertafels en te laten meespreken, groot is. De vraag naar cliëntenvertegenwoordigers overstijgt het aanbod.

⁴⁶] Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnotitie*, Utrecht, augustus 1989. Opgenomen in het Jaarverslag 1989.

gaat niet van een leien dakje. Een complicatie is bovendien, dat het binnen de Bond niet geaccepteerd wordt dat er eisen aan de vrijwilligers worden gesteld. Een eerste precedent is er echter: er zijn door de landelijke telefoondienst in 1988 tien criteria geformuleerd, waaraan degenen die de telefoon bemensen moeten voldoen. Bij sommigen in de Bond heeft dat echter grote weerstanden opgeroepen: zij vinden het een te hoge drempel, en een te formele: iedereen die zin heeft moet mee kunnen doen.

Gevolg van een en ander is dat regelmatig een werkgroep, afdeling of activiteit zoals de ledenadministratie, de boekhouding of het Bulletin, in crisis verkeert. Dit wringt des te meer, nu er steeds professionelere eisen aan de Bond worden gesteld. Tot nu toe heeft men geprobeerd de chaos te bedwingen door afspraken te maken over een betere coördinatie en een meer systematische wijze van werken. Deze afspraken, die van jaar tot jaar op verschillende terreinen steeds weer gemaakt worden, hebben tot nu toe echter niet tot een structurele verbetering geleid. Improvisatie, discontinuïteit en een veel te groot beroep op de enkele actieve leden die het wat langer volhouden (en dan vervolgens afknappen) zijn een reële bedreiging voor de kracht die de Bond kan ontwikkelen.

4.10 Tussenbalans

In de Cliëntenbond in de GGZ zien we de psychiatrische patiënt bij uitstek als verantwoordelijke 'burger'. Immers, binnen de Bond nemen de leden verantwoordelijkheid voor elkaars lot door de onderlinge steun en opvang die zij elkaar bieden. Het vrijwilligerswerk in de Bond biedt de leden bovendien een oefenterrein voor een aantal vaardigheden, die van belang zijn om als volwaardig burger te kunnen functioneren: nuttige activiteiten verrichten, standpunten formuleren en verdedigen, keuzes maken en een gemeenschappelijk belang vertegenwoordigen. Met de gemeenschappelijke ervaring van de leden is door de Bond met veel energie kritiek geformuleerd op de geestelijke gezondheidszorg en de samenleving, is daartegen actie gevoerd, maar ook deelgenomen aan alle forums waar de ggz ter discussie stond en alternatieven werden ontwikkeld.

Een opvallend verschil met veel andere patiëntenverenigingen is dat door de Cliëntenbond in de GGZ geen beperkt eigenbelang is nagestreefd, maar meer fundamentele visies op ggz en op de maatschappij zijn geformuleerd. Hij had meer het karakter van een maatschappijkritische beweging dan van vertegenwoordiger van een deelbelang. Dat wekte overigens tegelijkertijd veel weerstanden binnen de gevestigde ggz-orde: de Bond werd niet alleen als lastig en eigenwijs beschouwd (op beide kwalificaties is de Bond zelf trots), maar ook als onrealistisch en oncoöperatief. De Bond heeft dan ook over het algemeen niet de rol gespeeld die belangengroepen in een corporatistisch bestel gewoonlijk spelen: intermediair tussen overheid en achterban, waarbij enerzijds geprobeerd wordt het centrale gezag te beïnvloeden, maar anderzijds (bij wijze van ruil) het overheidsbeleid naar de leden 'gecommuniceerd' en 'verkocht' wordt⁴⁷. Het eerste deel van dit spel: beïnvloeding van de overheid vanuit de visie en belangen van de leden, heeft de Bond wel willen spelen. De keerzijde van deze medaille, de impliciete 'ruil', namelijk de leden bekend maken en verzoenen met het beleid waaraan men zelf heeft bijgedragen, is door de Bond nooit gerealiseerd. In die zin kan men hem dan ook geen onderdeel van het 'maatschappelijke middenveld' noemen. Hij is altijd aan de zijlijn blijven staan.

⁴⁷] T.E.D. van der Grinten, 'Macht, tegenmacht en onmacht. De hardnekkige aanwezigheid van het maatschappelijke middenveld in de gezondheidszorg'; in: *Mensen en machten; gezondheidszorg in de jaren '90*; door E. Bekker en E. Elsinga (red.), Houten, Bohn, Stafleu van Loghum, 1990, blz. 115-127.

De activiteiten van de Bond hebben er, in een overigens daarvoor gunstig maatschappelijk klimaat, mede toe bijgedragen dat psychiatrische patiënten ook in het algemeen uit hun afhankelijke ziekterol zijn losgekomen, en zich steeds meer kunnen opstellen als mondige burgers, consumenten met keuzemogelijkheden, en volwaardige gesprekspartners voor de hulpverleners. Zelfbeschikingsrecht, ook voor psychiatrische patiënten, stond steeds hoog in het vaandel en op dit gebied zijn zeker successen geboekt ⁴⁸.

Wel kan men constateren dat er binnen de Bond een wat naïeve opvatting van democratie heerst. Men wil steeds zoveel mogelijk mensen betrekken in de menings- en besluitvorming, en liefst ook iedereen recht doen. Vergaderingen duren daardoor erg lang, en ook na uren slaagt men er niet in alles aan bod te laten komen wat aan de orde was. De emoties lopen daarbij soms hoog op, en besluiten komen nauwelijks tot stand. Met verschillen van mening kan men slecht omgaan. Vertrouwen in de vertegenwoordigers is vaak afwezig. Iedere beslissing kan steeds op een volgend moment weer worden teruggedraaid, en dat gebeurt dan ook veelvuldig. De conflicten die daarvan het gevolg zijn veroorzaken veel onrust en onzekerheid. Bestuurlijk is er, mede daardoor, weinig continuïteit. Een eenduidig beleid dat gedurende enige tijd gehandhaafd blijft, komt moeilijk van de grond.

Tot slot lijkt de Bond niet overweg te kunnen met de gedachte dat burgerschap ook competentie vergt: men wenst geen eisen te stellen aan de vrijwilligers die werk verrichten in de Bond, noch aan degenen die de Bond naar buiten toe vertegenwoordigen. Men lijkt er steeds, en ondanks de overvloedige bewijzen van het tegendeel, vanuit te zijn gaan dat alleen ggz-ervaring voldoende is om iedere willekeurige taak bevredigend te kunnen verrichten. Dit is veeleer een ideologisch bepaalde stellingname dan een strategisch bepaalde keuze. Onhandigheid, overmatige ijver en onbezonnen subjectivisme kunnen fataal zijn voor democratiseringsbewegingen ⁴⁹ en dat gevaar bedreigt zonder twijfel ook de Cliëntenbond.

⁴⁸] Deze successen kunnen overigens niet uitsluitend aan de Cliëntenbond worden toegeschreven. Vele anderen hebben naast de Cliëntenbond in de afgelopen jaren gelijksoortige kritiek geuit op de psychiatrie en zich ingezet voor verbeteringen. De Stichting Pandora, de Stichting Landelijke Patiënten- en bewonersraden (LPR), en de Stichting Patiëntenvertrouwenspersoon zijn daarvan belangrijke exponenten, maar ook zij zijn zeker niet de enigen. De Cliëntenbond is echter de enige organisatie in de hele 'patiëntenbeweging' waarin uitsluitend patiënten of ex-patiënten zelf actief zijn. De andere organisaties werken mede, en soms overwegend of uitsluitend, met professionele beroepskrachten. Omdat het thema van dit betoog het burgerschap van psychiatrische patiënten is (vooral belichaamd in de Cliëntenbond), en niet de kritiek op de psychiatrie en de pogingen daarin verbeteringen aan te brengen (gedragen door veel meer mensen en organisaties), wordt hier uitsluitend de Cliëntenbond belicht.

⁴⁹] H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.); Jaarboek 1991 Beleid en Maatschappij, Amsterdam, Meppel, Boom, 1992.

Vanuit drie invalshoeken is hierboven de positie van psychiatrische patiënten als burgers belicht: hun vermogen tot zelfbeschikking, de mate waarin het hen mogelijk wordt gemaakt hun rechten als burgers uit te oefenen en maatschappelijk te functioneren, en de mate waarin en de manier waarop zij als 'burgers' bijdragen aan de vormgeving van onze samenleving. Die invalshoeken zijn op zichzelf niet ter discussie gesteld. Impliciet kan uit de gekozen benadering echter wel gelezen worden dat de auteur meent dat er geen sprake is van burgerschap wanneer een van de genoemde elementen daarin ontbreekt, of althans: dat het visioen van een samenleving met burgers waar slechts een of twee van de genoemde elementen gerealiseerd zijn, de auteur niet erg aantrekkelijk voorkomt. Het is natuurlijk wel mogelijk een debat te voeren over de manier waarop nadere invulling wordt gegeven aan ieder van de drie elementen. Wat verstaan we nu bijvoorbeeld eigenlijk onder autonomie, in hoeverre is het als begrip in een realiteit geworteld, en waar liggen in het dagelijks leven grenzen van de autonomie waarmee we bij de inrichting van onze samenleving rekening moeten houden? Hoever moet verantwoordelijkheid van burgers gaan, waarop moet het verantwoordelijke gedrag zich richten, en wie kan hen op die verantwoordelijkheid aanspreken? Hoe kunnen we onze samenleving zo inrichten, dat alle burgers daarin autonoom kunnen kiezen en hun verantwoordelijkheid jegens medemens en samenleving kunnen realiseren?

De psychiatrische patiënt als burger lijkt geschikt om knelpunten in burgerschapsconcepties en de realisatie ervan te signaleren. Misschien ligt in het 'anders zijn' (naast de geestelijke pijn en geringe ervaren kwaliteit van leven) uiteindelijk de kern van de definitie van psychiatrisch problemen. Psychiatrische patiënten denken en voelen anders, nemen anders waar, redeneren en gedragen zich anders dan we op basis van onze gemiddelde ervaring met mensen verwachten. Ze zijn soms erg anders, zo anders dat het maatschappelijk leven en de omgangsvormen die we met elkaar hebben afgesproken er geen weg mee weten, en onze zingevingskaders tekort schieten. We begonnen dit essay met een uitspraak van Gastelaars, dat de grootste uitdaging van onze tijd ligt in het omgaan met verschillen tussen mensen zonder daaraan negatieve consequenties voor bepaalde groepen te verbinden. Voor de psychiatrische patiënten is die uitdaging in ieder geval nog actueel.

Niet alleen illustreert de psychiatrie de problemen die de maatschappij heeft met mensen die anders zijn, ook wordt met de psychiatrie het concept van autonomie fundamenteel ter discussie gesteld. Het wordt duidelijk dat de vooronderstelling van oordeelsvermogen en keuzevrijheid bij alle inwoners van onze samenleving een illusie is. Psychiatrische patiënten vertegenwoordigen hoogstens een extreme pool op een continuüm, en bij een analyse van die extreme pool wordt des te duidelijker dat er sprake is van een continuüm en niet van een dichotomie, laat staan dat de a priori stelling dat alle mensen autonoom zijn enige realiteitswaarde heeft. Dat hoeft ons niet te verhinderen in het maatschappelijk verkeer en in de wetgeving steeds van die vooronderstelling uit te gaan wanneer dat ten gunste van de betrokkenen zou zijn. Wanneer die vooronderstelling de betrokkene echter kan schaden, zijn beschermende maatregelen vereist. De waarborgen waarmee we de positie van kinderen in onze samenleving omgeven is daarvan een voorbeeld. In de psychiatrie zien we dit in het debat over de plicht (en het juridische recht) van hulpverleners om in te grijpen wanneer zij een psychiatrische patiënt zien die zichzelf schaadt of dreigt te schaden maar onvoldoende in staat is om de eigen situatie te beoordelen en daarin verantwoorde keuzes te maken. In het huidige recht staat de zelfbeschikking van psychiatrische patiënten voorop. Het is echter een a priori beginsel geworden, dat hulpverleners verhindert hulp te verlenen waar nodig, en dat zich daarmee soms tegen de betrokkenen keert.

In het voorgaande werd ook zichtbaar gemaakt dat burgerzin, het nemen van verantwoordelijkheid jegens medeburgers en samenleving, niet samen hoeft te vallen met de herbevestiging van traditionele waarden en nastreven van de status quo. Vanuit betrokkenheid bij lotgenoten en bij de publieke zaak kan men – binnen zekere grenzen – ook de maatschappelijke orde zelf ter discussie stellen, lastig en kritisch zijn en vanuit een ander dan het heersende waardenpatroon optreden. De Cliëntenbond in de GGZ is daarvan een mooi voorbeeld.

Literatuur

T. van Asperen, *Bedreigd burgerschap*. Dr. J.M. den Uyl-lezing, 20 december 1991.

D.M.J. Bauduin, 'Over autonomie. Kanttekeningen bij een complex begrip'; in: *Andermans eigenbelang. Morele dilemma's in de geestelijke gezondheidszorg*; door D. Bauduin (red.), Utrecht, NcGv-reeks 88, 1986.

Beknopte handleiding bij de diagnostische criteria van de DSM-III-R; vertaling uit het Engels door G.A.S. Koster van Groos, Amsterdam/Lisse, Swets en Zeitlinger, 1988.

Breed Platform Verzekeringen, *Verzekeringen en gezondheid: een klachteninventarisatie*; Amsterdam, juni 1990.

Breed Platform Verzekeringen, *Jaarverslag 1989-1991*.

Breed Platform Verzekeringen, *Werkprogramma 1992-1993*.

N. Brinkman, J. Mastboom, *Fountainhouse de Waterheuwel. Evaluatie van een clubhuis voor mensen met langdurige psychiatrische problemen*; Utrecht, NcGv-reeks 89-10, 1989.

Cliëntenbond in de Welzijnszorg, *Brief aan alle patiënten in psychiatrische inrichtingen*, Werkgroep psychiatrische inrichtingen, mei 1974.

Cliëntenbond in de Welzijnszorg, *Eerste-hulpstencil voor Amsterdam*, Werkgroep psychiatrische inrichtingen, juli 1974.

Cliëntenbond in de Welzijnszorg, Informatiefolder d.d. november 1977.

Cliëntenbond in de GGZ, *Denk- en doeplan. De beleidsnota van de Cliëntenbond*, januari 1982.

Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnotitie Cliëntenbond in de GGZ*, 16 juli 1988. Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnotitie*, Utrecht, augustus 1989. Opgenomen in het jaarverslag 1989.

Cliëntenbond in de GGZ, *Jaarverslagen 1980 t/m 1990*.

Cliëntenbond in de GGZ, afdeling Utrecht, *Jaarverslag 1980*.

Cliëntenbond in de GGZ, afdeling Groningen, Drenthe, *Werkplan oktober 1990*.

Cliëntenbond in de GGZ, afdeling Den Haag e.o., *Jaarverslag 1982*.

Cliëntenbond in de GGZ, *AWBZ Eigen bijdrage*, voorlichtingsfolder december 1991.

Cliëntenbond in de GGZ, *Beleidsnota Emancipatie*, Utrecht, 1990.

M. Gastelaars, *Vier gevaarlijke kruispunten; een voorzet voor een geestelijk volksgezondheidsbeleid*; Utrecht/Amsterdam, Centrum voor Beleid en Management, 1991.

T.E.D. van der Grinten, 'Macht, tegenmacht, onmacht. De hardnekkige aanwezigheid van het maatschappelijke middenveld in de gezondheidszorg'; in: *Mensen en machten; gezondheidszorg in de jaren 90*; door E. Dekker en E. Elsinga (red.), Houten, Bohn, Stafleu Van Loghum, 1990, blz. 115-127.

H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger. Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck, P.B. Lehning (red.), Jaarboek 1991 Beleid en Maatschappij, Meppel, Amsterdam, Boom, 1992.

A.J. Heerma van Voss, 'De geschiedenis van de gekkenbeweging. Belangenbehartiging en beeldvorming voor en door psychiatrische patiënten (1965-1978)'; *Maandblad voor de Geestelijke Volksgezondheid*, 1978, nr. 6, blz. 398-429.

B. Hagen en J. van Weeghel, *Werkproject camping Zeeburg*; Utrecht, NcGv-reeks 90-7, 1990.

R.W. Hommes, 'Belangengroepen onder druk'; in: *Gedrag en structuur; de relevantie van microtheorieën voor de verklaring van macroverschijnselen*; door W. Arts, S. Lindenberg, R. Wippler (red.), Universitaire Pers Rotterdam, 1976, blz. 194-216.

C. Jacobs en R. Bijl, *GGZ in getallen 1991. Kwantitatief overzicht van de geestelijke gezondheidszorg: instellingen, zorgcircuits, trends 1980-2000*; Utrecht, NcGv-reeks 91-14, 1991.

M. Janssen en J. van Weeghel, *Bezigheden buitenshuis. Arbeidsrehabilitatie en dagbesteding in Den Haag*; Utrecht, NcGv-reeks 90-25, 1990.

De patiënt als burger. Een bezoek aan de democratische psychiatrie in Triëst; door M. van de Kamp, e.a. (red.), Utrecht, Uitgeverij SWP, 1989.

H. van de Klippe, 'Wilsonbekwaamheid in de psychiatrie: zes benaderingen'; *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 1990, nr. 2, blz. 123-138.

J. Legemaate, *De rechtspositie van vrijwillig opgenomen psychiatrische patiënten*. Academisch Proefschrift Universiteit van Amsterdam; Arnhem, Gouda Quint BV, Arnhem, 1991.

Life after mental illness? Opportunities in an age of unemployment. Major papers from MIND's 1984 annual conference, MIND, Londen, 1985.

H. Michon en J. van Weeghel, *Werken met handicaps. Een verkennend onderzoek naar de positie van gehandicapten op de Nederlandse arbeidsmarkt*; Utrecht, NcGv-reeks 90-24, 1990.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer 1986, 19 200 nr. 34.

A. Mol, 'De publieke patiënt'; *TGP*, juli 1991, blz. 18-19. (Bewerking van een inleiding op het congres 'The Quality of Citizenship', Faculteit Sociale Wetenschappen RUU, 27 maart 1991).

Nationale Raad voor de Volksgezondheid, *Advies Mentorschap. Advies inzake voorontwerp van wet mentorschap ten behoeve van meerderjarigen*, uitgebracht aan de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur; Zoetermeer, juni 1988.

Nationale Raad voor de Volksgezondheid, *Advies dagbesteding en dagopvang in de ggz*; Zoetermeer, NRV, 1987.

E. Paull, *In het land der blinden. Een martelgang door de psychiatrie*; Bilthoven, Ambo, 1973.

F.H. Poletiek, 'De beoordeling van toerekeningsvatbaarheid. Een conceptuele analyse'; *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, 1988, nr. 5, blz. 542-554.

J. Pols, *Zelfbeschikking in de psychiatrie*; Trimboslezing 1990, Utrecht, NcGv, 1990.

RUU/Pandora, *Wat voor kansen hebben ex-cliënten bij het solliciteren? Onderzoek voor de Stichting Pandora door de Vakgroep Andragologie van de Rijksuniversiteit Utrecht*, ongedateerd.

P. Schnabel, *Het recht om niet gestoord te worden. Naar een nieuwe sociologie van de psychiatrie*; Trimboslezing 1992, Utrecht, NcGv, 1992.

P. Schnabel, *The patiënt as citizen, the citizen as patiënt*. Lezing voor de internationale conferentie 'Quality of citizenship'; Utrecht/Zeist, 20-22 maart 1991.

'Schoffelen in de tuin van pijn en hoop. Over gelijkheid, vrijheid en schaarste in de gezondheidszorg'; *TGP*, mei 1991, blz. 20-24.

W. Swildens, *Werken aan integratie. Onderzoek naar werk en dagbesteding van mensen met een psychiatrische achtergrond*; Andragologisch Instituut Rijksuniversiteit Groningen, 1991.

E. Verkaar, *Strategisch gedrag van kategoriale patiëntenorganisaties*; Dissertatie Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1991.

Een welbestede dag. Regionale plannen voor dagbesteding en arbeidsrehabilitatie; door J. van Weeghel (red.), Utrecht, Ncgv-reeks 90-11, 1990.

N.L.M. Weijers, 'Wat zijn de praktijkervaringen van werkgeverszijde?'; in: *Arbeid(sperspectieven) voor mensen met een psychiatrische handicap*. Verslag van een minisymposium georganiseerd door het Landelijk Comité EG-Helios-programma Gehandicapten op 16 mei 1990 te Zeist.

F.C.B. van Wijmen, *Driehoeksverhoudingen; gezondheidsrechtelijke beschouwingen over vertegenwoordiging van meerderjarige onbekwamen*. Preadvies uitgebracht ten behoeve van de vergadering van de Vereniging voor Gezondheidsrecht op 27 april 1990.

Ziekenfondsraad, 'Derde advies dagbesteding'; Amstelveen, *ZFR*, januari 1990.

Burgers in uniform

Over de relaties tussen krijgsmacht en
staatsburgerschap

J.A.A. van Doorn

Inhoudsopgave

1.	Civiel en militair	197
2.	De weerplicht van de burger	199
2.1	Systemen van legervorming	199
2.2	Burgers als soldaten	200
2.3	Is dienstplicht burgerschapsplicht?	202
3.	De burgerplichten van de militair	205
3.1	Het overwicht van de militaire organisatie	205
3.2	Een staat in de staat?	207
3.3	'Ontsporing van geweld'	209
4.	Militaire verantwoordelijkheid in wording	211

In een veel geciteerde passage heeft Huizinga het Nederlandse volk boven alles 'burgerlijk' genoemd:

'Onze nationale cultuur is burgerlijk in elken zin, dien men aan het woord hechten wil. De burgerlijke levensopvatting heeft zich meegedeeld aan alle groepen of klassen, die ons volk telt, landelijke en stedelijke, bezittende en niet-bezittende. Onze gansche geschiedenis weerspiegelt die burgerlijke aspiraties'¹.

Ernest Zahn heeft er terecht een tweede trek aan toegevoegd: de onuitroeibare neiging tot protest en verzet:

'Niet de identificatie met de macht (zoals in Duitsland), maar de identificatie met het verzet hiertegen staat aan het begin van de vaderlandse geschiedenis. Verzet vormde een nationale traditie'².

Uit een internationaal vergelijkend onderzoek naar de neiging tot burgerlijke ongehoorzaamheid, dat in 1979 werd gepubliceerd, blijkt dat het 'protest-potentieel' van de bevolking nergens zo groot was als in Nederland. Het percentage van mensen dat protestacties goedkeurde, was in Nederland van alle democratische landen het hoogste³.

Vandaar, zegt Huizinga, 'onze weinig militaire geest'. Vandaar, voegt Zahn eraan toe, de immense bijval voor de vredesbeweging in de afgelopen decennia. Inderdaad staan in deze typering burgerlijkheid en protestgeneigdheid bijna per definitie haaks op de militaire cultuur en de militaire praktijk, lijnrecht tegenover de eis van gehoorzaamheid die zo lang 'de ziel van de militaire dienst' werd genoemd. Ze verhouden zich zelfs ongemakkelijk ten opzichte van neutraal bedoelde termen als 'dienst' en 'plicht', om maar te zwijgen van 'dienstplicht'. Het contrast wordt overigens minder scherp gevoeld dan het geval is in de gebruikelijke onderscheiding van militair en civiel, zoals in: krijgsmacht versus burgermaatschappij, militaire of civiele verdediging, civiel en militair ingenieur, militaire en civiele luchtvaart – termen van technische aard, zonder emotionele betekenis.

Merkwaardig genoeg verdwijnt de spanningsverhouding tussen burger en militair vrijwel geheel indien in plaats van 'burger' de term 'staatsburger' wordt gebruikt; zo ook in het Engels: *citizen* in plaats van *civilian*. Het begrip staatsburgerschap brengt de krijgsmacht volledig in het beeld en het kan zelfs bij uitstek dienen als een brugconstructie tussen de wereld van de burgers en het domein van de militairen. De connectie is trouwens grondwettelijk vastgelegd: de staatsburger is verplicht mee te werken aan de handhaving van de onafhankelijkheid van het Rijk en geroepen tot verdediging van het grondgebied. Er is een grondwettelijke 'verplichte krijgsmacht'.

Wie als vrijwilliger of dienstplichtige onder de wapenen komt, neemt dus enerzijds afscheid van de status van burger in de conventionele zin van het woord, maar wordt anderzijds belast met een staatsburgerlijke taak die hij desnoods ten koste van zijn leven moet vervullen. Al klinkt het paradoxaal, het is niettemin juist: de burger die militair wordt, toont zich daarmee bereid uit zijn burgerschap de meest vérgaande consequentie te trekken.

¹] J. Huizinga, *Nederland's geestesmerk*; herziene editie, Leiden, A.W. Sijthoff, 1946, blz. 20.

²] E. Zahn, *Regenten, rebellen en reformatoren: Een visie op Nederland en de Nederlanders*; Amsterdam, Contact, 1989, blz. 30.

³] E. Zahn, op. cit., blz. 25.

Weér anders wordt het beeld, indien burgerschap wordt gedefinieerd als het vermogen op verantwoorde wijze deel te nemen aan de publieke gemeenschap, als competentie in de zin van verstandig en vakkundig omgaan met politieke bevoegdheden, en als het beoefenen van publieke deugden als tolerantie en rationaliteit⁴. Deze vorm van burgerschap veronderstelt immers noodzakelijkerwijs een zekere mate van vrijheid en onafhankelijkheid, kenmerken die niet bepaald typisch zijn voor het militaire bestaan.

Weliswaar wordt de militair tegenwoordig gezien als een burger in uniform, maar de praktijk van het militaire handwerk beperkt niettemin de uitoefening van het burgerschap in volle omvang. Beroepsmilitairen zullen zich terughoudend opstellen indien uitgesproken politieke preferenties aan de orde zijn; van de dienstplichtigen verwachten zij een zelfde houding. Sterker dan bij andere maatschappelijke instituten het geval is, vloeit alle loyaliteit toe aan de eigen organisatie.

Temidden van de 'burgermaatschappij' vormt de krijgsmacht daardoor een eiland waar aparte wetten, normen en waarden gelden. Gegeven de bijzondere machtsmiddelen waarover de krijgsmacht beschikt, wekt het instituut als zodanig niet zelden wantrouwen en weerstand; de geslotenheid naar buiten doet spreken van 'een staat in de staat'. Vooral in perioden dat actief of zelfs activistisch burgerschap sterk op de voorgrond treedt – zoals in de late jaren zestig en de vroege jaren zeventig – openbaren zich spanningen tussen de krijgsmacht en de civiele maatschappij.

'Vermaatschappelijking' en 'democratisering' waren destijds de eisen die de politieke gemeenschap aan de krijgsmacht stelde, en die in zekere zin waren op te vatten als een streven naar 'ontmilitarisering' en 'verburgerlijking'. In het afgelopen decennium is deze kritiek vrijwel weggeëbd; de vroegere kloof tussen het militaire beroep en de beleving van modern burgerschap is aanzienlijk smaller geworden. Recentelijk is de aandacht verschoven naar het vraagstuk van de dienstplicht, sinds de beëindiging van de Koude Oorlog als reservoir van mankracht aanzienlijk minder belangrijk geworden. Tegelijk worden plannen ontwikkeld die de inzetbaarheid in het kader van de beheersing van internationale conflicten kunnen vergroten.

In het volgende zal de relatie tussen burgerschap en krijgsmacht langs drie lijnen worden onderzocht. Eerst komen de problemen aan de orde die voortvloeien uit de weerplicht van burgers; burgerschapsaspecten van de dienstplicht staan daarbij centraal. Vervolgens wordt nagegaan hoe het staat met het burgerschap van degenen die, vrijwillig of verplicht, als militair dienen.

Tenslotte zal kort aandacht worden besteed aan de zich thans aftekenende internationalisering van militaire interventie, met opnieuw de vraag wat deze ontwikkeling betekent voor de burgerschapsconceptie.

Nog een enkel woord over de terminologie. Het ruimste begrip is 'defensie': hierbij zijn zowel militairen als burgers betrokken, samenwerkend in de defensie-organisatie waarvan de krijgsmacht het militaire gedeelte vormt. Deze krijgsmacht (strijdkrachten, gewapende macht) bestaat uit drie hoofdcomponenten: leger, vloot en luchtmacht, of, met andere woorden: landstrijdkrachten (landmacht), zeestrijdkrachten (zeemacht) en luchstrijdkrachten (luchtmacht). Soms wordt 'leger' gebruikt voor het gehele militaire apparaat. Het leger in de zin van de landstrijdkrachten is voor ons het belangrijkste krijgsmachtdeel, enerzijds omdat zich daar de dienstplichtigen concentreren, anderzijds omdat de meeste problemen die wij bespreken, in hoofdzaak – niet uitsluitend overigens – bij de landmacht aan de orde plegen te komen. Vloot en luchtmacht hebben veel sterker dan de landmacht een bedrijfsmatig karakter.

⁴] H.R. van Gunsteren, 'Vier concepties van burgerschap'; in: *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; door J.B.D. Simonis, A.C. Hemerijck en P.B. Lehning (red.), Meppel/Amsterdam, Boom, 1992, blz. 55 e.v.

2.1 Systemen van legervorming

Politieke gemeenschappen, met name staten, streven steeds naar zelfhandhaving en niet zelden naar expansie, desnoods met gebruikmaking van geweld. De krijgsmacht is daarbij het voornaamste instrument. Voor de vorming en instandhouding van een dergelijke krijgsmacht staan, schematisch uitgedrukt, drie middelen ter beschikking: geld, dwang en overtuigingskracht.

De staat kan soldaten in dienst nemen en voor de diensten betalen; hij kan de onderdanen dwingen tot de krijgsmacht toe te treden; tenslotte kan hij de burgers overtuigen dat verdediging van de staat in hun belang is dan wel om andere reden offers waard is⁵. Dienovereenkomstig wordt doorgaans onderscheid gemaakt tussen drie legervormen: een beroeps- of huurleger (*professional of mercenary soldiers*), een dienstplichtleger (*conscript soldiers*) of een militeuleger (*citizen soldiers*). Uiteraard zijn mengvormen eer regel dan uitzondering. Milities en conscriptielegers kennen vrijwel altijd een bovenbouw van beroepsmilitairen; anderzijds bestaan vele zogenaamde beroepslegers deels uit kort dienende vrijwilligers. Vandaar termen als 'kader-militiekrijgsmacht' en 'kader-vrijwilligerskrijgsmacht'.

Historisch gezien komen strijdkrachten samengesteld uit beroepspersoneel het meeste voor. Het systeem floreert vooral in drie omstandigheden. De eerste doet zich voor indien een staat imperialistische of koloniale expansie nastreeft. Het Romeinse Rijk is het grote voorbeeld uit de Oudheid, de moderne koloniale rijken bieden meer recente voorbeelden. Ook Nederlands-Indië kende, anders dan het moederland, een beroepsmatig vrijwilligersleger, in de negentiende eeuw deels een huurleger. In de tweede plaats waren huurlegers kenmerkend voor de periode van vroeg-moderne staatsvorming en kwamen beroepslegers veel voor in het tijdperk van het absolutisme waarbij de adel de gewapende arm van de staat werd.

Tenslotte stonden vrijwilligerslegers in dienst van de grote handelssteden en handelsnaties, waaronder de Verenigde Nederlanden in de zestiende en zeventiende eeuw.

Conscriptie of dienstplicht is bij uitstek typerend voor de negentiende-eeuwse massalegers. Alle mannen van een bepaalde leeftijdscategorie gelden als dienstplichtig. Na een eerste, relatief korte oefenperiode worden zij bij de reserve ingedeeld waar zij enkele tientallen jaren ter beschikking blijven. De kern van de krijgsmacht bestaat uit beroepspersoneel, dat zich vooral met opleiding en training bezighoudt; het militaire instituut is eigenlijk in hoofdzaak een scholingsorganisatie, met de beroepsmilitairen ('kader') als leraren. Indien alleen berustend op dwang, zijn conscriptielegers uiteraard weinig effectief. Dat verandert indien de dienstplicht samengaat met een sterk nationaal bewustzijn, zoals normaal was in de hoogtijdagen van de Europese natie-staat.

Het derde systeem van legervorming leidt tot het volksleger of de militia. In dit geval zijn alle burgers tevens levenslang militair: burgerschap drukt zich uit in weerplicht. Zij worden jaarlijks een tijdlang in werkelijke dienst geroepen en zij bekleden ook vele van de kaderfuncties die in dienstplichtlegers aan

^{5]} Een goed overzicht biedt M.R.D. Foot, *Men in uniform: Military Manpower in Modern Industrial Societies*; Londen, Wiedenfeld & Nicolson, 1961.

beroepsmilitairen plegen te worden toevertrouwd. De Griekse polis en het Republikeinse Rome kenden de militie; in het moderne Europa werd Zwitserland het grote voorbeeld en thans valt ook Israël in deze categorie. Karakteristiek is de overwegend defensieve functie; als expeditielegers, laat staan als koloniale legers, zijn milities niet geschikt. Waar zij uit een opstand of een revolutie ontstonden – zoals in de Amerikaanse onafhankelijkheidsoorlog en tijdens de Franse revolutie: de *levée en masse* – waren zij slechts korte tijd succesvol. Voor zijn veroveringsoorlogen moest Napoleon toevlucht nemen tot conscriptielegers, aangevoerd door beroepsofficieren.

2.2 Burgers als soldaten

Het lijkt niet meer dan logisch te veronderstellen dat politieke democratieën die een volwaardig burgerschap kennen, hun militaire expressie vinden in het volksleger of de militie. De burgers nemen immers actief deel aan de politieke besluitvorming – beschouwen de staat als *hun* staat – en hebben daarmee een redelijk belang bij de instandhouding van hun zelfgekozen politieke orde. Zij zullen daarom bereid zijn hun politieke gemeenschap en de daarin geïnvesteerde belangen tegen aanslagen van buitenaf te verdedigen, desnoods met geweld. Evenzeer lijkt het aannemelijk dat de burgers waakzaam zijn ten aanzien van bedreigingen van binnenuit, en in de vorm van een ‘burgerwacht’ (*national guard*) dergelijke bedreigingen zullen keren. Tenslotte mag worden verwacht dat de burgers een staand leger van beroepssoldaten afwijzen, zeker indien die verbonden is met de vorst en de adel. Kortom: bij volksovereiniteit passen volksweerbaarheid, volksbewapening en volksmilitie.

In theorie is deze stelling zeker juist. Liberale en later socialistische politieke denkers hebben het volksleger altijd geprefereerd en het staande leger gewantrouwd en afgewezen. Desondanks hebben milities in de moderne Westerse wereld vrijwel altijd een secundaire rol gespeeld en somtijds geen enkele rol. Waar milities bestonden, stonden ze ook altijd naast veel machtiger staande legers. Zo was het ook in de negentiende eeuw in Nederland ⁶.

De verklaring is tweeledig. Aan de ene kant zette zich na de Napoleontische tijd in vele Europese landen een restauratieve beweging door. Op militair gebied betekende dit een terugkeer naar het koninklijk opperbevel, herstel van het overzicht van adellijken in het officierscorps en vergroting van de afstand tussen krijgsmacht en maatschappij. Dat de burgerij hiertegen niet krachtig protesteerde, heeft te maken met de tweede verklarende factor: de burgerlijke afkeer van het militaire bestaan en de optimistische idee dat in burgerlijk-industriële maatschappijen oorlog en krijgsmacht geen toekomst meer hadden ⁷. Ook de Nederlandse burgerij prees zich gelukkig niet met het leger te maken te hebben. De dienstplicht kon voor een gering bedrag worden afgekocht en overgedragen aan gegadigden uit de volksklasse, met als gevolg dat de krijgsmacht, behalve uit beroepskader, bestond uit proletariërs, beiden door de burgerij gemeden. Voor de militaire expedities die gedurende de hele negentiende eeuw nodig waren om de Indische archipel onder Nederlands gezag te brengen, werden vrijwilligers gerecruteerd, gezien de geringe animo in het moederland voor een groot deel buitenlanders; uitzending van dienst-

⁶] O. Hintze, ‘Military Organization and the Organization of the State’; in: *The Historical Essays of Otto Hintze*, door F. Gilbert (red.), New York, Oxford University Press, 1975, blz. 202 e.v. F.C. Spits, *De metamorfose van de oorlog in de 18e en 19e eeuw*, Assen, van Gorcum, 1971, blz. 157 e.v., blz. 169 e.v.

⁷] J.A.A. van Doorn, ‘Een mammoet in een mijnenveld: Over het riskante bestaan van het militaire apparaat in de twintigste eeuw’; in: *Besturing en beheersing van organisaties*; door J. Ramondt en H. Vrijhof (red.), Rotterdam, Atlas Holland, 1988, blz. 157 e.v.

plichtigen overzee werd door de Grondwet verboden⁸.

In het laatste kwart van de negentiende eeuw begon het internationale klimaat ingrijpend te veranderen. Duitsland, dat als enig land algemene dienstplicht had aanvaard, ging als voorbeeld dienen voor de andere grote mogendheden. Een virulent nationalisme begon zich van de Europese volken meester te maken, extra aangewakkerd door spanningen die ontstonden als gevolg van koloniaal-imperialistische avonturen.

De hevigheid en omvang van de militaire conflicten die zich in die tijd begonnen af te tekenen, boden aan ideeën als volksbewapening en militia geen kansen meer. Alleen goed-getrainde strijdkrachten, door beroepsmilitairen geleid en met behulp van algemene dienstplicht tot formidabele massalegers uitgebouwd, zouden voldoende effectief zijn. Zelfs Friedrich Engels verwierp de militia – in zijn kring algemeen geprezen – als 'fantasie'⁹. Ook Nederland voerde, in 1898, algemene dienstplicht in. Een late poging, in het eerste decennium van deze eeuw van links-liberale zijde ondernomen, om alsnog tot een volksleger te komen, vond geen steun¹⁰.

De invoering van de algemene dienstplicht en het daarmee betrekken van de hele mannelijke bevolking bij de defensie-inspanning, vroeg wel een prijs. De socialisten, vertrouwend op het revolutionaire sentiment van de arbeidersklasse, hoopten zelfs op een hoofdprijs: 'die Sprengung des Militarismus und mit ihm aller stehenden Armeen von innen heraus'¹¹. In ieder geval dienden tegenover de nieuwe burgerplicht nieuwe burgerrechten te worden gesteld, een concessie die algemeen werd onderkend. Franse politieke waarnemers noemden de dienstplicht 'la contrepartie et comme la ran'ou du droit politique' en van de Amerikaanse president Theodore Roosevelt (1901-1909) zijn de woorden: 'Universal service and universal suffrage go hand in hand'¹².

De beide wereldoorlogen hebben dit proces alleen maar versneld. De enorme offers die de volken bereid waren te brengen, konden slechts worden 'terugbetaald' met versterkte invloed van de massa op de politiek, vooral door invoering van het algemeen kiesrecht. Na de Tweede Wereldoorlog wordt de lijn doorgetrokken door de politieke burgerrechten uit te breiden met sociale rechten. Zoals de vorst twee eeuwen eerder de aristocratie slechts voor de krijgsdienst kon winnen door haar privileges te verschaffen, zo zag de moderne staat zich verplicht de politieke partijen en vakbonden als bondgenoten te accepteren en aan hun eisen tegemoet te komen¹³. Overdreven geformuleerd: zonder Tweede Wereldoorlog geen verzorgingsstaat¹⁴.

⁸] M. Bossenbroek, *Volk voor Indië: De werving van Europese militairen voor de Nederlandse koloniale dienst 1814-1909*; Amsterdam, Van Soeren, 1992, passim.

⁹] K. Kautzky, *Sozialisten und Krieg*; Praag, Orbis-Verlag, 1937, blz. 179.

¹⁰] R.P.F. Bijkerk, *Naar een weerbare natie? Het volkslegerideaal van de linkse liberalen in Nederland in de jaren 1901-1911*; scriptie Geschiedenis, R.U. Utrecht, 1991.

¹¹] F. Engels, *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft*; Berlijn, Dietz, 1928, blz. 177.

¹²] M.D. Feld, 'Military Professionalism and the Mass Army'; *Armed Forces and Society*, 1 winter 1975, blz. 213. Zie ook M. Janowitz, 'Military Institutions and Citizenship in Western Societies'; in: *The Military and the Problem of Legitimacy*, door G. Harries-Jenkins en J.A.A. van Doorn (red.), Londen, Sage, 1976, blz. 77 e.v.

¹³] M. Howard, *War in European History*; Oxford, Oxford University Press, 1976, blz. 114. Het geldt in het algemeen: 'Viable political regimes have therefore tended throughout history to confine effective political rights to those who had arms and knew how to use them'. W.H. McNeill, 'The Draft in the Light of History'; in: *The Draft: A Handbook of facts and Alternatives*, door Sol Tax (red.), Chicago/Londen, University of Chicago Press, 1967, blz. 117.

¹⁴] R.M. Titmuss, 'War and Social Policy'; in: *Essays on 'the Welfare State'*, 2e editie, Londen, Allen & Unwin, 1963, blz. 75 e.v. H.L. Wilensky, *The Welfare State and Equality*; Berkeley/Los Angeles, University California Press, 1975, blz. 70 e.v. M. Janowitz, *Social Control of the Welfare State*; New York, Oxford, Amsterdam, Elsevier, 1976, blz. 36 e.v..

2.3 Is dienstplicht burgerschapsplicht?

Tegen de achtergrond van deze historische schets kan nader worden ingegaan op de vraag die ons bezighoudt: is militaire dienstplicht een burgerschapsplicht?

Er is veel dat daarvoor pleit. Indien burgerschap bestaat in actieve, toegewijde deelneming aan alle cruciale activiteiten die de publieke zaak ten goede komen, dan volgt daaruit dat de bescherming van de publieke gemeenschap – in het uiterste geval met opoffering van lijf en goed – bij uitstek van burgerschap getuigt. Voorstanders van het burgerschapsconcept concluderen dan ook dat intensivering van de militaire dienstplicht wenselijk is, en wel in de vorm van een militeerplicht: 'burgerschap impliceert een zo klein mogelijk corps van beroepsmilitairen en een groot en eventueel langdurig en herhaaldelijk beroep op de tijd en inzet van gewone burgers'¹⁵. Bovendien garandeert het systeem van algemene dienstplicht dat de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de politieke gemeenschap over alle lagen van de bevolking wordt gespreid. Er is geen ander maatschappelijk instituut dat zo duidelijk alle (manlijke) burgers op overeenkomstige wijze aanspreekt op hun publieke plicht.

Verder wordt vaak betoogd dat de dienstplicht betekenis heeft voor de vorming van jonge mensen tot verantwoordelijke burgers: het uitoefenen van de gemeenschapstaak kan gelden als een training in burgerschap¹⁶. Het is ook filosofischer uit te drukken, zoals in de woorden van de stichter en president van Tsjechoslowakije Thomas Masaryk, overigens bepaald geen bewonderaar van 'das Militär': 'Der Soldatenstand, psychologisch betrachtet, ist ein Objektivierungsmittel gegen den modernen Subjektivismus, daher gesund und gut'¹⁷.

Logica en ervaring vallen echter niet samen. De grootste én de oudste democratie wijzen beide dienstplicht af en hebben er zelfs in oorlogstijd moeite mee. De Verenigde Staten kenden slechts enkele decennia – van 1940 tot 1973 – een dienstplichtleger en toonden zich bereid lopende de Koude Oorlog naar een vrijwilligerskrijgsmacht terug te keren. Groot-Brittannië heeft traditioneel altijd een vrijwilligersleger gehad. Nederland heeft weliswaar in 1898 de algemene dienstplicht ingevoerd maar populair is het instituut nooit geweest, eerder continu een steen des aanstoets.

De militaire literatuur van heel de afgelopen eeuw biedt een bijna doorlopende serie klachten en bezwaren tegen de militaire dienst. Na de laatste wereldoorlog heeft alleen de dreiging uit het Oosten de afschaffing van de dienstplicht belet; vrijwel onmiddellijk na de val van het communisme ontstonden voorstellen om er een einde aan te maken. De eerdergenoemde commissie-Meijer, die in september 1991 door de minister van Defensie werd ingesteld en een jaar later rapporteerde, had als opdracht na te gaan of het wenselijk danwel noodzakelijk is de dienstplicht te handhaven danwel af te schaffen. De commissie adviseerde handhaving. Op het moment van afsluiting van deze nota is het nog onzeker of de regering dit advies zal overnemen. Onlangs werd bekend dat België einde 1993 de militaire dienstplicht zal opheffen.

¹⁵] M.A.P. Bovens, 'Liberalisme als gemeenschap'; in: *Beleid voor de vrije samenleving*, door J.W. de Beus en P.B. Lehning (red.), Mepel/Amsterdam, Boom, 1990, blz. 125.

¹⁶] *Verplicht of vrijwillig dienen: Een onderzoek naar de wenselijkheid en mogelijkheid van een vrijwilligerskrijgsmacht*; Eindrapport Staatscommissie van advies inzake de personeelsvoorziening voor de krijgsmacht, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1977, blz. 27. Het rapport van de commissie-Meijer, *Naar dienstplicht nieuwe stijl*; 's-Gravenhage, Sdu Uitgeverij, september 1992, gaat in hoofdstuk 3 uitvoerig op deze en andere argumenten in.

¹⁷] E. Ludwig, *Gespräche mit Masaryk*; Amsterdam, Querido, 1935, blz. 232.

Wie op zoek is naar enthousiasme voor dienen bij de gewapende macht, zal dit eerder aantreffen in autocratisch en totalitair geregeerde staten dan in democratieën. Duitsland is uiteraard het grote voorbeeld, zowel in de periode van het Wilhelmische keizerrijk als tijdens het nationaal-socialistische regime. Ook in Frankrijk, vanouds een minder stabiele democratie, is het verzet tegen de dienstplicht altijd te verwaarlozen geweest.

Hierop doordenkend komt de veronderstelling naar voren dat militaire dienst van grote aantallen burgers niet zozeer fungeert als een expressie van burgerschap maar als een instrument van de staat. Anders gezegd: dienstplicht is vooral verbonden met een sterk patriotisme dat door nationale staten wordt aangemoedigd en geëxploiteerd ter vergroting van het potentieel aan militaire mankracht. In de eerste helft van deze eeuw bereikte dit streven een hoogtepunt en sleepte tenslotte ook de aanvankelijk onwillige liberale democratieën mee.

In de afgelopen decennia is de hechte band tussen staat en natie, bij uitstek gesymboliseerd in de militaire dienstplicht, steeds losser geworden. De legitimiteit van de staat en de staatsoverheid is verzwakt tot een punt dat zelfs van een zekere desintegratie van de 'natie-staat' kan worden gesproken. De krijgsmacht representeert niet meer de volkswil maar keert als het ware terug naar de positie die zij twee eeuwen geleden innam, vóór de negentiende-eeuwse fusie van staat en natie zich voltrok. De krijgsmacht verdwijnt niet, maar zij verandert; zij wordt tot staatsinstrument pur sang¹⁸.

In zekere zin betekent dit een proces van 'normalisering'. Het nationale volksleger dat tussen ongeveer 1870 en 1945 in vele Europese landen tot ontwikkeling kwam, was historisch gezien een abnormaliteit. De normale situatie is dat de verdediging van de politieke gemeenschap is gedelegeerd aan een bepaalde maatschappelijke klasse of een gespecialiseerd instituut, en wordt gefinancierd door de burgers die daartoe aan vorst en/of staat gelden ter beschikking stellen.

De recente 'terugkeer' naar dit systeem is mede bevorderd door de veranderingen in bewapening en oorlogvoering. Het massaleger dat algemene dienstplicht noodzakelijk maakte, is inmiddels afgelost door een veel compactere en technisch zeer hoogwaardige oorlogsmachinerie. De gewapende man, overigens nog steeds onmisbaar, is steeds meer vervangen door het bemande wapen en is momenteel op weg door het onbemande wapen – de raket – te worden afgelost. Als gevolg van deze transformatie is het aantal dienstplichtigen dat in werkelijke dienst wordt geroepen, steeds verder teruggelopen. De moderne wapens vragen om beperkte maar hooggespecialiseerde mankracht, niet om een massa licht gewapende en vluchtig getrainde gelegenheidssoldaten. In dit opzicht volgt de krijgsmacht de technologische ontwikkelingen in de civiele sfeer.

Tenslotte is er de invloed van een culturele omslag. De leden van hoog-ontwikkelde samenlevingen zijn zelden meer in staat – en bereid – persoonlijk geweld tegen mensen aan te wenden. Zij leven een zeer beschermd leven en komen, anders dan hun grootouders, niet meer in contact met bloed (jacht en slacht), vuil, koude en andere fysieke ontberingen. Als militairen zullen zij alleen geschikt zijn voor de bediening van technische wapens waarbij zij afstand bewaren ten opzichte van het effect van het door hen uitgeoefende geweld en confrontatie met hun slachtoffers achterwege blijft.

Deze verandering in het cultuurpatroon heeft tevens geleid tot grotere aantallen dienstweigeraars alsook tot de keuze voor zogenaamde civiele of sociale verdediging, hetzij als aanvulling op, hetzij als alternatief voor militaire

^{18]} M. Howard, 'War and the Nation-state'; *Daedalus*, CVIII (herfst 1979), blz. 101 e.v.

defensie. Dergelijke sociale verdediging is primair gericht op het voorkomen van de bezetting van het eigen land met behulp van strijdmiddelen die door burgers kunnen worden gehanteerd. Hoewel de vooruitzichten van deze strijdwijze weinig beloven en de ervaringen die ermee zijn opgedaan – bijvoorbeeld bij de invasie van de Warschaupactlegers in TsjechoSlowakije – teleurstellend zijn gebleken, is de hele gedachtengang die achter deze defensievorm zit uit hoofde van de burgerschapsconceptie uiteraard bijzonder interessant.

In de voorgaande paragraaf was de vraag aan de orde hoe de status van de burger zich verhoudt tot het dienen bij de gewapende macht. In het volgende zal de relatie van de andere kant worden bekeken: hoe staat het met het burgerschap van de leden van de krijgsmacht? Blijven militairen, vrijwillig of verplicht dienend, tevens burgers?

3.1 Het overzicht van de militaire organisatie

Betrokken op de huidige Nederlandse situatie lijkt het antwoord op deze vragen eenvoudig. Uiteraard zijn militairen, inclusief beroepsmilitairen, 'normale' burgers, dan wil zeggen: in het bezit van alle burgerlijke rechten en onderworpen aan alle plichten die voor Nederlandse staatsburgers gelden. Natuurlijk kan er sprake zijn van incompatibiliteit van het militaire ambt en andere ambten, maar dat heeft niet met de aard van de militaire functie te maken. Slechts op enkele punten is er reden voor een bijzondere regeling, bijvoorbeeld ten aanzien van het verbod lid te zijn van bepaalde politieke partijen.

Tot zover is de redenering echter sterk formeel. Getoetst aan een materieel burgerschapsconcept wordt de zaak aanzienlijk meer ingewikkeld. Feit is dat de militair als ambtsdrager of functionaris niet denkbaar is buiten de krijgsmacht, en dat de krijgsmacht een uniek instituut is waaraan het staatsmonopolie is toevertrouwd terzake van de uitoefening van georganiseerd massaal geweld. De vraag naar het burgerschap van de individuele militair kan daarom alleen langs een omweg worden beantwoord, namelijk via de analyse van aard en functie van de krijgsmacht.

De krijgsmacht is meer dan welke andere organisatie instrumenteel. Ze is niet geleidelijk gegroeid, zoals een kerk of een vakbond, maar rationeel ontworpen en ontwikkeld als een sociale constructie met een zeer specifiek doel. Uit die doelstelling vloeien de belangrijkste kenmerken rechtstreeks voort; in die doelstelling vinden ze tevens hun morele rechtsvaardiging. Die kenmerken zijn onder meer: eenhoofdige leiding, hiërarchische opbouw, straffe discipline, geformaliseerd gedrag, esprit de corps, autarkie en isolement.

De krijgsmacht biedt een goed voorbeeld van een *total institution*. Ze omvat vrijwel alle voorzieningen die in de burgermaatschappij bestaan, maar dan ingebouwd in een en hetzelfde centraal geleide apparaat: transport, opleidingen, medische voorzieningen, zielzorg, ontspanning, etcetera. Een grote militaire eenheid – een legerplaats, een vliegbasis of een groot oorlogsschip – is tegelijk restaurant, hotel, school, werkplaats, hospitaal, transportvoorziening, ontspanningsruimte en postkantoor voor duizenden personen. In ruimer verband beschikt de krijgsmacht over eigen onderzoeksinstituten, hogere opleidingen, een complete administratie en een politieke inlichtingendienst; al bij al een sub-maatschappij, die bovendien mobiel moet kunnen zijn, zelfs oceanen moet kunnen oversteken en woestijnen tot vestigingsplaats kiezen. Het alomvattende karakter van de krijgsmacht wordt symbolisch geprofileerd door het uniform, het ceremonieel en de eigen wet- en regelgeving. Militaire installaties zijn bovendien geografisch afgezonderd en via een eigen communicatienetwerk met elkaar verbonden. Tenslotte wordt de geslotenheid ten opzichte van de buitenwereld versterkt door de unieke en uitzonderlijke functie van het militaire apparaat, met geen andere organisatie te vergelijken.

Dit complex van kenmerken is niet bij toeval ontstaan of onder invloed van specifieke culturele en maatschappelijke factoren tot stand gekomen.

De krijgsmacht kent een structuur die over de gehele wereld vrijwel dezelfde is, om de eenvoudige reden dat die structuur het meest adequaat is gezien de eisen die voortvloeien uit de hoofdtaak: de produktie van massaal geweld met het doel de tegenpartij de wil op te leggen.

Gaan we er nu vanuit dat centraal geleide organisaties in het algemeen de uitoefening van burgerschap door hun leden zullen ontmoedigen en beperken¹⁹, dan mogen wij aannemen dat dit bij de krijgsmacht in bijzonder sterke mate het geval is. Allereerst is het organisatie-interne burgerschap zeer zwak ontwikkeld. Medezeggenschap, in civiele bedrijven al een moeizame aangelegenheid, is in de krijgsmacht alleen in vreedetijd en dan nog op ondergeschikte punten toegestaan. In wezenlijke zaken is medebeslissingsrecht ('interne democratie') non-existent en in oorlogstijd zelfs geheel ondenkbaar.

In de tweede plaats is het organisatie-externe burgerschap zeer beperkt. Klasieke rechten als vrijheid van meningsuiting, vereniging, vergadering en betoging, alsook het stakingsrecht, worden onder vredesomstandigheden mondjesmaat, in oorlogssituaties in het geheel niet toegestaan. Het bewijst ten overvloede dat de tegenwoordig populaire aanduiding van de strijdkrachten als een 'bedrijf' dat 'veiligheid produceert' misleidend is. Wezenlijk, en afwijkend van ieder ander 'bedrijf', is de eis die aan de leden wordt gesteld: bereid zijn te doden en zich aan doodsgevaar bloot te stellen, niet als een bijkomstigheid maar bij wijze van kerntaak.

Slechts bij uitzondering – bijvoorbeeld in het midden van de jaren zeventig – is dan ook van overheidszijde getracht de beperkte burgerrechten van de militair te verruimen, zonder dat overigens werd ontkend dat militairen uit hoofde van hun bijzondere relatie tot de overheid aan verdergaande restricties worden onderworpen dan de overige staatsburgers²⁰. Zelfs bij die eenmalige stoutmoedige poging bleven onvermijdelijk allerlei beperkingen verbonden aan de toegekende rechten, niet onbegrijpelijk omdat de grens tussen de uitoefening van vrijheidsrechten en het voeren van politieke agitatie nauwelijks is te trekken; dit laatste trachtte de overheid uiteraard te verhinderen²¹.

De andere strategie – politieke vorming – bleek al even riskant. Lessen in 'Westerse normen en waarden', zoals in de Nederlandse strijdkrachten een tijdlang gegeven, voldeden slecht omdat ze hetzij een kritische lading bleken te vervoeven, hetzij uitliepen op anti-communistische propaganda. In de Verenigde Staten ontstond dit streven het eerst, als reactie op traumatische ervaringen in de Koreaanse oorlog, toen een aantal Amerikaanse krijgsgevangenen niet bestand bleek tegen de ideologische pressie van de Koreaanse communisten. Om begrijpelijke redenen werd de kwestie in de Duitse Bundeswehr met nog meer elan aangepakt. In reactie op het nationaal-socialistische verleden zochten men de nieuwe Duitse militairen te doordringen van de betekenis van de politieke democratie: *Staatsbürger in Waffen*, dan wel: *Staatsbürger als Voraussetzung des Soldaten*. Daar echter de positieve betekenis van democratische waarden moeilijker is over te brengen – en bovendien minder motiverend

¹⁹] M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie: Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1990. M.A.P. Bovens, 'De republiek der rechtspersonen: over burgerschap en bedrijven'; in: *De staat van de burger: Beschouwingen over hedendaags burgerschap*; op. cit., blz. 93 e.v.

²⁰] *Om de veiligheid van het bestaan*; Defensienota 1974, Zitting Tweede Kamer 1973-1974, 's-Gravenhage, 1974, blz. 75.

²¹] J.A.A. van Doorn, 'Defensiebeleid en het streven naar politisering - een geschiedenis van slecht begrepen dilemma's; *Beleid en Maatschappij* II, 1975, blz. 191 e.v.

werkt – dan negatieve stereotypering van de tegenstander, werd ook dit experiment geen succes²².

De conclusie kan geen andere zijn dan dat de spanningsverhouding tussen krijgsmacht en burgerschap aanvaard zal moeten worden. De krijgsmacht vindt haar centrale functie niet in de beleving van democratische waarden maar in de bescherming van onze democratische orde tegen gewelddadige aanslagen. Om die functie effectief uit te oefenen respectievelijk daartoe gereed te zijn, moet niet alleen een kolossale machts- en geweldsconcentratie plaatsvinden, maar ook een interne beperking van de democratische vrijheden en van de beleving van burgerschap in het algemeen.

Men kan spreken van een paradox: de krijgsmacht opereert in de politieke en ideologische grenszone waar de democratie, uit zelfbehoud, 'ondemocratisch' moet worden. Zij operationaliseert en symboliseert een houding en een activiteit die noodzakelijk zijn als alle democratische middelen zijn uitgeput. De krijgsmacht oefent de uiterste intolerantie tegen de uiterste intolerantie van buitenaf.

De spanning tussen krijgsmacht en democratie, tussen het militaire ethos, of *the military mind*, en het burgerschapsconcept, die hiermee is gegeven, kan alleen worden opgelost door naar een van beide zijden toe te geven. Aan de ene kant bieden autocratie en totalitarisme, die geen burgerschap kennen, een spanningsverminderde formule omdat het gebruik van geweld in de lijn van het politieke systeem ligt. Aan de andere kant bevindt zich het pacifisme dat het gebruik van geweld principieel afwijst en daardoor niet voor de paradox tussen beginselen en middelen gesteld zal worden. Wie beide formules onaanvaardbaar acht, kan de spanning tussen krijgsmacht en democratie niet ontlopen²³.

3.2 Een staat in de staat?

Een aansluitende en nog niet beantwoorde vraag is of het zwakke burgerschapsgehalte van de krijgsmacht niet een gevaar inhoudt voor de politieke orde. Moet niet worden gevreesd dat het machtsinstrument dat krijgsmacht heet bij gebrek aan voldoende maatschappelijke en politieke integratie in de samenleving als geheel te veel een eigen koers zal gaan varen, moeilijk beheersbaar zal blijken en zelfs druk op het politieke bestel zal trachten uit te oefenen? Sterker nog: indien militairen zich van de staatsmacht zouden willen meester maken, wie zou hen dat kunnen beletten?

Het algemene antwoord luidt dat dit in hoofdzaak afhankelijk is van de volwassenheid van het politieke systeem. Succesvolle militaire pressie en militaire staatsgrepen komen in onderontwikkelde landen en nieuwe staten zonder een democratische traditie inderdaad veel voor maar ze zijn zeldzaam in landen waar democratische instellingen stevig zijn gevestigd²⁴.

Ondanks deze geruststellende ervaringen zijn er nogal wat deskundigen die een extra beveiliging tegen de vervreemding en het isolement van het militaire apparaat zoeken en daartoe handhaving van de algemene dienstplicht bepleiten. Is niet de voortdurende massale doorstroming door de krijgs-

²²] *Vom künftigen Deutschen Soldaten. Gedanken und Planungen der Dienststelle Blank*; Verlag Westunion, Bonn, 1955, blz. 25 e.v. en blz. 27 e.v. W. von Bredow, *Die unbewältigte Bundeswehr: Zur Perfektionierung eines Anachronismus*; Frankfurt am Main, Fischer Verlag, 1973, passim.

²³] Nader uitgewerkt in: J.A.A. van Doorn, 'Krijgsmacht en democratie'; *Mars in Cathedra*, 1969, blz. 128-134.

²⁴] S.E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1976, passim.

macht van cohorten jonge burgers de beste wijze om volk en strijdkrachten in open verbinding met elkaar te brengen? Het zijn gedachten die in de Verenigde Staten rond 1970, toen de beëindiging van de dienstplicht in zicht kwam, veelvuldig werden gehoord ²⁵, en die in Nederland werden geuit toen rond 1975 de Staatscommissie-Mommersteeg de mogelijkheden van een vrijwilligerskrijgsmacht onderzocht ²⁶.

De argumenten die bij deze gelegenheden naar voren werden gebracht, zijn een korte bespreking waard. Allereerst werd gevreesd voor de versmalling van het maatschappelijk draagvlak. Bij de overgang naar een (kader-)vrijwilligerskrijgsmacht wordt het dienen bij de gewapende macht inderdaad bewust onttrokken aan de sfeer van de gemeenschappelijke dienst aan de publieke zaak, en gereserveerd voor een beperkte categorie van speciaal hiertoe geselecteerde en opgeleide personen. Militaire dienst is geen 'nationale dienst' meer, geen uitdrukking van burgerzin, maar deelneming aan een speciaal veiligheidsbeleid.

Zonder het feit te ontkennen, moeten wij de consequenties niet overdrijven. In de eerste plaats is het eigenlijk nooit zo geweest dat alle daarvoor in aanmerking komende jonge mannen in dienst werden geroepen; de 'algemene dienstplicht' was in feite altijd selectief. In de tweede plaats wordt over het hoofd gezien dat de dienstplichtigen in meerderheid niet worden vervangen door beroepsmilitairen (*career soldiers*) maar door vrijwilligers met een dienstverband van drie à vier jaar, zodat de doorstromingsnelheid – zeker vergeleken bij andere grote organisaties – nog altijd zeer aanzienlijk is. Tenslotte moet worden opgemerkt dat tal van andere belangrijke maatschappelijke organisaties al lange tijd met beroepspersoneel werken zonder dat dit hun status als nationale instellingen aantast: van het Nederlandse elftal tot Waterstaat.

Een tweede gevaar dat verbonden is aan de invoering van een vrijwilligerskrijgsmacht, is het verlies van sociale en politieke representativiteit. Met het verdwijnen van de algemene dienstplicht vertoont de krijgsmacht niet langer een redelijk getrouwe afspiegeling van de geledingen in de bevolking.

Dit kan in twee opzichten tot uiting komen. Allereerst kan er in politiek opzicht een 'verrechtsing' in het personeelsbestand optreden: beroepsmilitairen staan overwegend op de rechterflank, ook al omdat politiek links zich altijd kritisch tegenover het militaire apparaat heeft opgesteld. Gezien het feit dat in ons democratisch bestel politieke keuze vrij is, lijkt deze ontwikkeling van weinig belang. Daarbij komt dat aan de loyaliteit van de Nederlandse beroepsmilitairen niet getwijfeld hoeft te worden, terwijl bovendien het apolitieke karakter van de krijgsmacht het innemen van partijpolitieke standpunten onwaarschijnlijk maakt.

De maatschappelijke afspiegeling kan echter ook verminderen door de toestroom van veel 'kansarmen' naar posities aan de basis van de vrijwilligerskrijgsmacht. Zullen niet vooral werkloze en slecht geschoolde jongeren de rangen van het uitvoerend personeel vullen en functies bekleden die per definitie – het betreft immers kort-verbanders – geen toekomstmogelijkheden bieden, zeker niet voor een baan in de burgermaatschappij? Zelfs indien de recrutering zo eenzijdig zou verlopen als hier wordt verondersteld, wat niet bij voorbaat zeker is maar wel waarschijnlijk, dan nog zijn er maatregelen te nemen die dit effect beperken: scholing in dienstdienst voor een civiel beroep, hulp bij het vinden van werk in de civiele sector, een voorkeursbehandeling

²⁵] M. Janowitz, *The U.S. Forces and the Zero Draft*, Adelphi Paper, Londen, International Institute for Strategic Studies (I.I.S.S.), 1973, blz. 21 e.v.

²⁶] *Verplicht of vrijwillig dienen*, op. cit., blz. 33 e.v. Zie ook *Naar een dienstplicht nieuwe stijl*, op. cit., passim.

met betrekking tot de overheidssector en overgang in beroepdienst.

Tenslotte pleit tegen de veronderstelde versterking van het isolement van de krijgsmacht het simpele feit dat bij afschaffing van de dienstplicht – goedkope gedwongen arbeid – een beroep zal moeten worden gedaan op de arbeidsmarkt, met als gevolg dat de arbeidsvoorwaarden meer die van het civiele bedrijfsleven zullen moeten naderen. Een kader-vrijwilligerskrijgsmacht zal er waarschijnlijk toe neigen meer bedrijfsmatig te gaan werken en meer openheid te betrachten op de gebieden van werkklimaat, arbeidsomstandigheden en personeelsbeleid. Deze verwachting wordt bevestigd door vergelijking met krijgsmachtdelen als marine en luchtmacht die veel sterker dan de landmacht op vrijwillig personeel zijn aangewezen en dientengevolge meer bedrijfsmatig en minder traditioneel zijn georganiseerd.

3.3 'Ontsporing van geweld'

Het bovenstaande heeft vrijwel geheel betrekking op de krijgsmacht in de vredessituatie, gezien de doelstelling van de krijgsmacht een 'onnatuurlijke' toestand waarin de organisatie, veroordeeld tot inactiviteit - alleen training en planning – gemakkelijk kunstmatige trekken krijgt. Die kunstmatigheid deelt zich mee aan vrijwel alle aspecten van structuur en functioneren. In feite leiden militairen in vredetijd een beschermd leven, risicolozers dan dat van de meeste burgers, die in hun beroep of bedrijf nu eenmaal met allerlei onzekerheden plegen te worden geconfronteerd. Het verklaart het bureaucratisch karakter van de militaire organisatie, de verregaande regulering en standaardisering van het gedrag en de routineuze afwikkeling van de diverse taken.

In oorlogstijd slaat de balans ver naar de andere zijde door. Er is geen chaotischer werkelijkheid dan oorlog en geen grotere bedreiging van fysiek en psychisch welzijn dan de betrokkenheid bij de uitoefening van massaal geweld. Dit verklaart het streven tot iedere prijs vast te houden aan de bevelshierarchie als ruggegraat van de organisatie en aan de daarmee samenhangende beginselen van discipline en gehoorzaamheid. Formeel berust hun handhaving op de, overigens niet geheel gerechtvaardigde, veronderstelling dat het hogere niveau altijd beter is geïnformeerd dan het lagere en dus een zwaardere verantwoordelijkheid kan en moet dragen. De psychologische functie van de bevelslijn is waarschijnlijk veel belangrijker: de onaantastbare positie van de commandant, van iedere 'meerdere' ten opzichte van iedere 'mindere', en het adagium 'bevel is bevel' vormen de laatst-overgebleven zekerheid in een situatie die tegelijk fluïde, onoverzichtelijk en buitengewoon bedreigend is.

Niettemin is het zonneklaar dat de gehoorzaamheidsdoctrine op alle niveaus aanleiding kan geven tot ernstige onenigheid inzake de legaliteit en legitimiteit van de verstrekte opdracht. Het kan zelfs voorkomen dat hoge officieren in verzet komen tegen de regering als zij menen dat door het beginnen, voortzetten of beëindigen van een oorlog de toekomst van staat en volk in gevaar worden gebracht. Een dramatisch voorbeeld biedt het openlijk verzet in 1961 van het Franse opperbevel in Algerije tegen de politiek van de regering in Parijs. Een ander voorbeeld is de aanslag op Hitler die in 1944 door Duitse officieren werd gepleegd. Beide interventies mislukten, deels omdat het politieke draagvlak ontbrak, deels om de psychologische reden dat de diep-ingeslepen loyaliteit van de coup-leiders aan het hoogste gezag, hun doortastendheid had aangetast²⁷.

^{27]} K. Lang, 'The Military Putsch in a Developed Political Culture: Confrontations of Military and Civil Power in Germany and France'; in: *Armed Forces and Society*, door J.A.A. van Doorn (red.), 's-Gravenhage en Parijs, Mouton, 1968, blz. 216 e.v.

De Franse officieren zijn als staatsgevaarlijke elementen veroordeeld en bestraft, de Duitse officieren zijn – achteraf – om hun *Zivildourage* geprezen. Indien we ervan uitgaan dat het verzet tegen de koers van de regering in beide gevallen voortkwam uit oprechte bezorgdheid, dan wordt duidelijk hoe moeilijk het is maatstaven te vinden ter beoordeling van de gerechtvaardigheid van militaire ongehoorzaamheid, zo men wil: van de keuze van burgerplicht boven loyaliteit aan het gezag. Van hieruit zijn lijnen te trekken naar de klassieke discussie over de 'rechtvaardige oorlog' en de meer actuele kwestie van de strafwaardigheid van de 'agressieve oorlog', zoals in Neurenberg en Tokio aan de orde kwam²⁸. Hoe actueel deze problematiek is, kan worden afgeleid uit de debatten die vorig jaar werden gevoerd naar aanleiding van de oorlog tegen Irak toen dit land Koeweit had bezet.

Op de lagere niveaus doet de strijd om het 'bevel is bevel' zich uiteraard in bescheidener proporties voor, maar de ingewikkeldheid en dubbelzinnigheid van de materie zijn er niet minder om, zeker vanuit juridisch standpunt gezien²⁹. We hebben hier te maken met extreme vormen van het algemene probleem van wat wel 'institutioneel burgerschap' is genoemd: het conflict tussen persoonlijke verantwoordelijkheid, maatschappelijk normbesef en institutioneel of collectief belang³⁰.

Lang niet al deze conflicten verwijzen naar het burgerschapsconcept. De militair die zich, bijvoorbeeld, verzet tegen gewelddadig optreden tegen de burgerbevolking of tegen krijgsgevangenen, hoeft zich daarbij niet te beroepen op zijn plicht als burger maar kan volstaan met te refereren aan het oorlogsrecht dat dergelijk gedrag uitdrukkelijk verbiedt. Hij blijft binnen de normatieve grenzen die rond het krijgsbedrijf zijn getrokken en waarbuiten de aanwending van geweld tot 'ontsporing van geweld' ontaardt³¹. Het is krasser te formuleren: het is de professionele code van de militair die hem dergelijk gedrag verbiedt, en het zijn militaire rechtbanken die hem bij overtreding veroordelen. Het effect van deze normstelling moet zeker niet worden overschat; niettemin is het te verwachten dat volledige absentie van enige normerende code en juridische instantie tot nog veel grovere schending van de mensenrechten zal leiden. Revoluties, guerrilla-oorlogen en vooral burgeroorlogen (*burgeroorlogen!*) zijn doorgaans wreder dan conflicten die tussen geregelde legers worden uitgevochten. De huidige strijd in Yoegoslavië en in de Kaukasus laat dit weer eens overduidelijk zien.

^{28]} M. Walzer, *Just and Unjust Wars*; New York, Basic Books, 1977; B.V.A. Röling, *Strafbaarheid van de agressieve oorlog*; Groningen en Djakarta, J.B. Wolters, 1950.

^{29]} Th.W. van den Bosch, *Beschouwingen over het militaire dienstbevel*; Zutphen, Walburg Pers, 1976; N. Keijzer, *The Military Duty to Obey*; diss. V.U., 1977.

^{30]} Een groot deel van de problematiek die door Bovens in zijn *Verantwoordelijkheid en organisatie* wordt behandeld, geldt evenzeer voor de krijgsmacht, zij het dat heel wat militairen zullen aarzelen Bovens' optimisme te delen.

^{31]} J.A.A. van Doorn en W.J. Hendrix, *Het Nederlands-Indonesisch conflict: Ontsporing van geweld*, 2de, herziene editie, De Bataafsche Leeuw, Dieren 1983, passim; J.A.A. van Doorn, 'Geweldsuitoefening: een probleem van gedeelde verantwoordelijkheid'; in: *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid*, XXVIII, 1973, blz. 3-16.

Militaire verantwoordelijkheid in wording

4

Indien burgerschap slechts kan bloeien in publieke gemeenschappen en instellingen die worden gedragen door vrije en zelfstandige personen, dan biedt de krijgsmacht kennelijk weinig mogelijkheden. Het volksleger van bewapende burgers, in het verleden al vrij uitzonderlijk, is in alle ontwikkelde landen definitief vervangen door een complex en gespecialiseerd gewelddapparaat, geleid door beroepsmilitairen. Hoewel de geslotenheid, de kaste-achtigheid, van dit apparaat vergeleken bij vroeger in allerlei opzichten is verzwakt, blijft het een aparte wereld, met eigen normen en waarden, weinig gevoelig voor het appèl dat van het burgerschapsideaal uitgaat. De militaire zelfrechtvaardiging is eenvoudig te omschrijven: de soldaat die zijn plicht vervult doet alles wat de staat van hem, als staatsburger in uniform, mag verwachten. *The rest is silence.*

Deze conclusie zou te pessimistisch zijn. Na de Tweede Wereldoorlog is er wel degelijk een omslag in het militaire denken te signaleren. Aan de ene kant zijn militaire inspanningen, anders dan vroeger, veel uitdrukkelijker gericht op het voorkómen van oorlog. In de wereld van de ontwikkelde landen is het klassieke adagium *si vis pacem, para bellum* tot een praktische richtlijn geworden. De organisatie van de nationale defensie en de bevordering van de vrede zijn min of meer op één lijn komen te liggen. Aan de andere kant is de beperkte opvatting van oorlog als een politiek instrument, in de zin die Clausewitz eraan gaf, na een eeuw van verwoestende vernietigingsoorlogen in ere hersteld³². Aanwending van geweld moet volgens deze opvatting steeds proportioneel zijn, in overeenstemming met het beoogde doel. Daaruit vloeit voort dat militaire middelen zo beperkt mogelijk worden ingezet. De Amerikaanse socioloog Morris Janowitz ziet zelfs een geleidelijke overgang van 'militair' naar 'politieel' (*constabulary*) optreden:

'The use of force in international relations has been so altered that it seems appropriate to speak of constabulary forces, rather than of military forces. (...) The military establishment becomes a constabulary force when it is continuously prepared to act, committed to the minimum use of force, and seeks viable international relations, rather than victory, because it has incorporated a protective military posture. The constabulary outlook is grounded in, and extends, a pragmatic doctrine'³³.

In deze opvatting verdwijnt de scherpe scheiding tussen vrede en oorlog, met de bijbehorende dubbele moraal. Een 'constabulary force' is evenals de politie altijd beschikbaar en waakzaam, maar in elk geval steeds terughoudend in het gebruik van geweld, omdat primair de oplossing van conflicten en pas secundair repressie wordt nagestreefd.

Een belangrijke consequentie van deze doctrine is het losser worden van de band tussen de krijgsmacht en de nationale staat. De motivering van interventie verplaatst zich immers van het eng-nationale belang naar internationale conflictbehandeling. Samenwerking in bondgenootschappelijk verband wordt nu aantrekkelijker en de rol van internationale organen wordt opgewaarderd. Ideaal is de inzet van *peacekeeping forces* onder auspiciën van Verenigde Naties en Veiligheidsraad.

³²] C. von Clausewitz, *Vom Kriege*; Rowohlt, 1963, blz. 16 e.v., blz. 266 e.v. (bewerking van editie, oorspronkelijk verschenen in 1832-1834).

³³] M. Janowitz, *The Professional Soldier*; Illinois, The Free Press Gloecoe, 1960, blz. 418.

Keren we tot slot terug naar het begrip 'burgerschap', dan blijkt er een nieuwe militaire figuur in wording te zijn, die zich enerzijds verwijdt van het klassieke militieconcept, maar die anderzijds opvalt door een rationele, beheerste en verantwoorde omgang met macht en geweld – en in die zin bij uitstek doet denken aan de deugden die karakteristiek heten voor goed burgerschap. Het betreft echter een vorm van burgerschap die zich geheel of gedeeltelijk onttrekt aan het nationale kader en het best tot gelding komt in internationaal verband. Dit is de nieuwe formule: de militair als wereldburger in uniform, handelend op gezag van een supranationale autoriteit.

Burgerschap, staatsbestel en politiewezen

C.J.C.F. Fijnaut

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	217
2.	Burgerschap en politiewezen: de traditionele staatkundige discussie	219
2.1	Burgerschap en de bestuurlijke organisatie van het politiewezen	219
2.2	Burgerschap en de bevoegdheden van het politiewezen	220
3.	De toekomstige evolutie van de verhouding tussen politie-wezen en burgerschap	223
4.	Besluit	225

Inleiding

Wie in een Europese context spreekt van burgerschap kan dit moeilijk anders doen dan in relatie tot een bepaald concept van staat of staatsbestel of, ruimer, tot een of ander idee van algemeen belang, politieke collectiviteit of staatkundige eenheid. Alleen al vanuit etymologisch oogpunt is de relevantie van de politie, het politiewezen, in dit verband niet ver te zoeken. Het woord 'politie' gaat overduidelijk terug op het Griekse woord 'polis', dat niet alleen zoveel wil zeggen als stad of stadstaat maar dat ook de betekenis van stadsbestuur of staatsbestel draagt. En tot in de achttiende eeuw stond 'politie' ook hoofdzakelijk voor binnenlands bestuur; een 'Polizeistaat', een 'état policé' was in de eerste plaats een goed, een behoorlijk bestuurde staat en dus een beschaafde staat. Deze primaire betekenis van het woord 'politie' leeft tot op de dag van vandaag voort in termen als 'politierglementen', bijvoorbeeld voor de waterwegen.

Van groot belang is echter te weten dat juist de opbloei van de nationale staten waarin de machthebbers op een 'verlichte' manier een in hun ogen beschaafd binnenlands bestuur wilden realiseren, gepaard is gegaan met de vorming van een apparaat, een middel, waarmee deze doelstelling, desnoods met (dreiging met) geweld, kan worden bereikt: een politieapparaat, de 'sterke arm'. Vanaf de achttiende eeuw heeft het woord 'politie' m.a.w. een tweede betekenis gekregen, die van politieapparaat of politiewezen. Hierbij moet worden bedacht dat het intrinsieke verband tussen de instrumentele betekenis van dit woord en zijn teleologische betekenis vaak wel weggedeemsterd is, maar nimmer echt verloren is gegaan. Een staat die binnenlands behoorlijk wordt bestuurd valt niet te rijmen met een politiewezen dat niet behoorlijk is georganiseerd of niet behoorlijk werkt.

Deze innerlijke samenhang tussen de beide hoofdbetekeningen van de term 'politie' komt voortreffelijk tot uitdrukking in het feit dat in de moderne staatkundige discussie over een behoorlijk georganiseerde en behoorlijk functionerende politie steeds twee vragen centraal hebben gestaan. De ene vraag is die naar de relaties tussen de politie, als politieapparaat, en andere bestuurlijke staatsinstellingen, de andere vraag die naar de relaties tussen de politie, opnieuw als apparaat, en de staatsburgers. Meer concreet geformuleerd gaat in het eerstgenoemde geval vooral om de vraag naar de zeggenschap – gezag en beheer – van bestuurlijke, justitiële en eventueel militaire autoriteiten over dit apparaat, en in het laatstgenoemde geval hoofdzakelijk om de vraag naar de bevoegdheden waarover dit apparaat in relatie tot burgers beschikt. Dat de antwoorden op deze twee onderling nauw gelieerde vragen niet los van elkaar kunnen worden gegeven, ligt vrij voor de hand. De bestuurlijke organisatie van een politiewezen en zijn rechtsbetrekkingen met de burger moeten nu eenmaal binnen één en dezelfde staatsvorm worden bepaald. De staatsvorm waarvoor wordt gekozen is met andere woorden beslissend voor de organisatie en voor het gehalte van die betrekkingen.

Doorgekoppeld naar de discussie over eigentijds burgerschap zoals die in 'Vier concepties van burgerschap' is opgevoerd, kan de relevantie van het politiewezen in dit verband nu beter, helderder, preciezer worden aangegeven dan in het allereerste begin van deze inleiding. In deze discussie wordt het nieuwe, neo-republikeinse, burgerschap niet alleen uitgedrukt in de klassieke termen van het individuele bezit van onvervreemdbare rechten en vrijheden maar ook in de moderne termen van het oordeelkundig, ethisch, individueel gebruik van deze rechten en vrijheden met het oog op de belangen van de publieke gemeenschap. Welnu, heden ten dage is het bij uitstek het politiewezen dat beschikt over bevoegdheden om, uiteindelijk terwille van algemene belangen, inbreuk

te maken op die rechten en vrijheden en de al dan niet oordeelkundige uitoefening ervan. Over welke bevoegdheden dit politiewezen hiertoe beschikt en hoe het hiervan gebruik maakt, met andere woorden in hoeverre het burgerschap van mensen in een gegeven staat door het politiewezen kan worden bevorderd dan wel gefnuikt, hangt zeker samen met de manier waarop dit apparaat bestuurlijk is georganiseerd. Maar zoals gezegd, allesbepalend, zowel voor het een als voor het ander, is uiteindelijk de algemene staatsvorm waarbinnen aan beide gestalte wordt gegeven. Om dit verband met een actueel voorbeeld te verduidelijken kan worden verwezen naar de organisatie en werking van het politiewezen in Zuid-Afrika. Dat het in dit land, bestuurlijk gesproken, een zeer autonome positie heeft, over verregaande bevoegdheden beschikt, en hiervan, in elk geval tot voor kort, vaak een uitermate bruut gebruik maakt, is alleen denkbaar en feitelijk mogelijk in een staat die naar haar vorm als een dictatuur kan worden gekarakteriseerd.

Om te achterhalen in welke verhouding burgerschap en politiewezen tot elkaar staan in een staatsvorm welke idealiter als het tegendeel van de dictatuur, als die van de democratische rechtsstaat kan worden getypeerd, zal hun verhouding, binnen die context, hierna worden geëxploreerd langs de twee hoofdlijnen in het traditionele staatkundige debat over het politiewezen die hiervoor zijn aangeduid: de lijn van zijn organisatie en de lijn van zijn bevoegdheden. Vervolgens zal aan de hand van enkele voorbeelden worden geschetst hoe de min of meer gevestigde verhouding tussen beide, burgerschap en politiewezen, momenteel onder druk staat en in welke richting zij zou kunnen evolueren. Ter afronding zal worden gewezen op de mogelijke implicaties van een dergelijke evolutie voor de traditionele opvattingen over die verhouding.

Burgerschap en politiewezen: de traditionele staatkundige discussie

2

2.1 Burgerschap en de bestuurlijke organisatie van het politiewezen

Het denken over de vraag wanneer de bestuurlijke organisatie van het politiewezen in een democratie behoorlijk kan worden genoemd, beweegt zich grosso modo tussen twee polen.

Aan de ene kant is er de positieve referentie naar de organisatie van het politiewezen op het niveau, de schaal van het gemeentelijk bestuur; dit zou in een democratie de ideale organisatie zijn. De werking van een op dit decentrale niveau, op deze kleine schaal georganiseerd politiewezen kan door de betrokken overheden, zo luidt de achterliggende redenering, gemakkelijk worden afgestemd op de werkelijke behoeften en noden van de lokale bevolking, terwijl deze ook zelf zeer direct, zeer veelvuldig en op allerhande manieren haar invloed kan doen gelden op de wijze waarop het politiewezen zijn uiteenlopende taken vervult. En, zo gaat de redenering verder, een politiewezen dat zo is ingeklemd tussen lokaal bestuur en plaatselijke bevolking zal er ook uit eigen beweging alles aan doen om zijn functioneren optimaal af te stemmen op wat er zich in zijn onmiddellijke omgeving afspeelt en op de verwachtingen die daaromtrent bij bestuur en bevolking ten aanzien van hem leven.

Met het oog op de verwezenlijking van burgerschap in een democratie lijkt zulk een gedecentraliseerd politiewezen welhaast een idylle. Niet alleen omdat burgers ten overstaan van zulk een politiewezen hun rechten en vrijheden volop kunnen ontplooiën maar ook omdat politiemensen in een dergelijke situatie hun bevoegdheden om er inbreuk op te maken uitermate behoedzaam zullen aanwenden. Hier staan echter een aantal argumenten tegenover die deze idylle gemakkelijk kunnen verstoren. Meer in het bijzonder is het ten eerste de vraag of een politiewezen als hiervoor bedoeld wel bij machte is om zijn bevoegdheden adequaat aan te wenden wanneer de gerechtvaardigde belangen van 'zijn' burgers door 'derden' op grote schaal – zowel naar plaats als naar omvang – worden geschonden, bijvoorbeeld door (inter)nationaal opererende misdadigers. Verder mag ook niet het feit worden uitgevlakt dat lokale besturen niet altijd uit zijn op de ontplooiing van het burgerschap van de ingezetenen van hun gemeenten; in zijn meest extreme vorm blijkt dit bijvoorbeeld wel in Zuid-Italië waar menig plaatselijk bestuur vooral in functie van maffiose machtsgroepen optreedt. En tenslotte kan men er, zeker in onze verstedelijkte en gemassificeerde samenleving, toch ook niet om heen dat grote groepen burgers lang niet altijd op zo'n oordeelkundige wijze hun rechten en vrijheden realiseren. Hoe zou men hen – wanneer ze zich aan massale ordeverstoringen overgeven – kunnen intomen met een politiewezen dat uitsluitend op lokale voet is georganiseerd.

Aan de andere kant is er de negatieve referentie naar de organisatie van het politiewezen in poliestaten. In zulke staten – het werd al even aangeduid met de verwijzing naar het politiewezen in Zuid-Afrika – is het politiewezen gewoonlijk centraal, als één geheel, georganiseerd. Verder is het hier in de regel direct ondergeschikt aan de werkelijke politieke machthebbers en dient het dus eerst en vooral hun doeleinden en belangen, en niet die van de bevolking in het algemeen, maar hooguit die van bepaalde delen hiervan. Daarenboven beschikt het in zulk een situatie steeds over ruime bevoegdheden en dito

middelen om de minste of geringste uiting van burgerschap – of wat daar nog van over is – die in strijd is met het heersende regime, de kop in te drukken. Zou in het vorenstaande geval de verhouding tussen politiewezenen en burgerschap in beginsel dan ook als een positieve verhouding kunnen worden gekenschetst omdat zij elkaar niet slechts verdragen maar ook wederzijds versterken, in dit geval is veeleer het omgekeerde aan de orde: het politiewezenen vormt de negatie van burgerschap, sluit dit zelfs uit, althans voor grote delen van de bevolking.

In het licht van het vorenstaande valt het te begrijpen dat in de Westerse democratieën het politiewezenen op zeer uiteenlopende wijze - tussen deze twee polen in – is georganiseerd. In sommige gevallen – zoals in Frankrijk en Italië – is het opgebouwd uit meerdere, min of meer onafhankelijk van elkaar opererende centrale diensten, in andere gevallen – zoals in het Verenigd Koninkrijk en Nederland – is het samengesteld uit regionale korpsen die zijn ingebed in een en dezelfde nationale structuur, en in weer andere gevallen – zoals in België en de Verenigde Staten – treft men zowel lokale als regionale en nationale/federale diensten aan. Maar wat al deze gevallen gemeen hebben – en waarom zij kennelijk allemaal toch met zoiets als democratie te verenigen zijn – is een extern systeem van checks and balances, dat wil zeggen een verdeling van de zeggenschap over het politieapparaat tussen bestuurlijke, justitiële en militaire overheden die elkaars optreden in dezen ofwel kunnen controleren ofwel kunnen tegenwerken. Dus niet de al dan niet uniforme samenstelling van het politieapparaat is cruciaal in een democratie maar de pluriforme samenstelling van de overheden die er zeggenschap over hebben. En dit is dan ook typisch hetgeen in een moderne politiestaat nimmer het geval is. In zulk een staat wordt het politieapparaat steeds losgeweekt uit de traditionele bestuurlijke, justitiële en militaire structuren waarin het tot dan toe was geïncorporeerd en rechtstreeks opgehangen aan de machthebbers van het moment. Die kunnen er zo het geweldsinstrument van maken om de harde kern van hun politieke programma te verwezenlijken. Dit is in elk geval wat is gebeurd in de marxistische en nationaal-socialistische revoluties van voor de Tweede Wereldoorlog en wat men sinds de Tweede Wereldoorlog heeft zien gebeuren in zovele andere staten rondom de wereld.

Toegepast op de verhouding tussen politiewezenen en burgerschap betekent de verdeeldheid van de zeggenschap over het politieapparaat in een democratie naar mijn mening vooral dat zij, over de hele lijn bekeken, een matig, oordeelkundig gebruik van – veelal toch al gematigde – politiebevoegdheden bewerkstelligt en zo in elk geval tegengaat dat het burgerschap van ingezetenen onnodig vaak of onnodig hard wordt gebruskeerd. Daarenboven valt niet uit te sluiten dat een evenwichtig, verantwoord en controleerbaar gebruik van zulke op zich zelf toch altijd nog indringende bevoegdheden, aanzet tot een weloverwogen beroep op de eigen rechten en vrijheden door individuele burgers. En dit niet alleen, of zelfs niet zozeer, vanwege de voorbeeldwerking die eventueel van gemodereerd politioptreden uitgaat, maar vooral omdat zulk optreden de waardering vergroot voor de publieke gemeenschap waarbinnen de betrokken individuen hun eigen burgerschap tot leven moeten brengen.

2.2 Burgerschap en de bevoegdheden van het politiewezenen

Hiervoor werd als het ware via een bestuurlijke omweg de verhouding tussen burgerschap en politiewezenen – uitgedrukt in termen van rechten en vrijheden enerzijds en bevoegdheden anderzijds – onderzocht. Nu komt het erop aan haar rechtstreeks te exploreren. Wat dan onmiddellijk opvalt, wanneer men zich hieraan zet, is dat in het verleden in West-Europa, en dus ook in Nederland, niet of nauwelijks systematisch is nagedacht over deze verhouding in termen van beginselen zoals die figureren in alle mogelijke verklaringen over de rechten en vrijheden van de mens. Wie zich bijvoorbeeld verdiept in de voorgeschiedenis en in de geschiedenis van het Europees Verdrag tot bescherming

van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), in elk geval tot in de jaren '70, komt tot de vaststelling dat het politiewezen hierin geen enkele rol speelt, al was het maar onder de vorm van politiebevoegdheden.

In een poging om enig licht te werpen op de onderhavige verhouding binnen het kader van het EVRM past het allereerst om op te merken – hoewel dit overbodig lijkt – dat het in dit verdrag voor alles gaat om een catalogus van vrijheden en rechten van de burger waarop, in sommige gevallen, slechts onder vrij strikte voorwaarden door de overheid inbreuk kan worden gemaakt, bijvoorbeeld de vrijwaring tegen vrijheidsberoving (art. 5) en het recht op privacy (art. 8). Deze formulering van het verdrag is met het oog op de problematiek die ons hier interesseert, leerrijk. Want zij berust kennelijk op de grondgedachte dat de overheid in beginsel een gevaar en geen garantie voor de (behoorlijke uitoefening van de) betrokken rechten en vrijheden vormt. Gelet op de 'verlichte' bronnen waaruit ook voor dit verdrag is geput en gelet op de politieke geschiedenis van Europa in de voorbije twee eeuwen, is deze negatieve formulering (t.a.v. de overheid) natuurlijk wel begrijpelijk, maar hierom niet minder verwonderlijk. Zij is in elk geval verwonderlijk omdat in het Europese 'moederverdrag' van al zulke verdragen als het EVRM, de Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen van 1789, wel duidelijk staat (art. 12) dat 'La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique'. De overheid wordt in dit 'verdrag' dus kennelijk niet enkel als een gevaar voor de behoorlijke uitoefening van de opgesomde vrijheden en rechten gezien, maar juist ook als een noodzakelijke voorwaarde hiervoor. Dit 'verdrag' is tegenover de overheid, inclusief het politiewezen, dus heel wat positiever geformuleerd.

De consequentie van de beginselmatig negatieve benadering van de verhouding tussen overheid en burger voor de manier waarop in het algemeen de verhouding tussen politiewezen en burgerschap wordt gezien, laat zich raden. Op wat incidentele uitzonderingen na wordt het politiewezen veelal niet gezien en behandeld als een instelling die instaat voor een adequate realisering van rechten en vrijheden door burgers, laat staan voor de bevordering hiervan. De verhouding tussen politiewezen en burgerschap wordt met andere woorden primair gedefinieerd als een negatieve verhouding, die – zo mag men erbij denken – haar treurig dieptepunt bereikt in de politiestaat. Dat dit ernstig moet worden betreurd, behoeft niet veel betoog. Niet alleen omdat hierdoor door burgers te gemakkelijk over het hoofd wordt gezien dat het politiewezen door zijn inbreng in de handhaving van openbare orde en veiligheid juist ruimte schept voor de individuele uitoefening van rechten en vrijheden, maar vooral ook omdat politiemensen hierdoor de rechten en vrijheden van burgers te gemakkelijk zien als obstakels voor een behoorlijke uitvoering van politietaken. En het zal niet eenvoudig zijn om in deze situatie verandering te brengen. Dit vereist immers zowel de ontwikkeling van een heel ander publiek discours over politiewezen en burgerschap als een verandering van diep ingeslepen houdingen.

Niettemin heeft het feit dat de verhouding tussen politiewezen en burgerschap binnen het kader van het EVRM als een negatieve verhouding wordt gezien, het voordeel dat alom het besef leeft dat in een rechtstaat de uitoefening van politiebevoegdheden geen voorrang heeft op de uitoefening van rechten en vrijheden, of, anders gezegd, dat in een rechtsstaat, totaal anders dan in een politiestaat, de realisering van burgerschap in beginsel voorrang heeft op de uitvoering van politietaken. En hieraan zit onmiddellijk de gedachte verbonden dat in het geval dat van politiebevoegdheden gebruik wordt gemaakt, dit gematigd dient te gebeuren, dat wil zeggen met inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit ten aanzien van de eigen middelen, de ernst van de situatie en het gestelde doel. Zo draagt een in beginsel negatieve verhouding toch positieve vruchten, in elk geval voor de individuele ontplooiing van burgerschap in een rechtsstaat.

Opmerkelijk is ondertussen wel dat het respect dat hiermee in het politiewezen voor burgerschap welhaast wordt afgedwongen, binnen het genoemde kader pas de laatste vijftien à twintig jaar langs jurisprudentiële weg 'hard' wordt gemaakt. Zoals reeds werd aangegeven speelde het politiewezen tot in de jaren '70 in dat verband niet of nauwelijks een rol. Maar sinds die tijd wordt door de Straatsburgse rechtscolleges – en in hun kielzog door de nationale wetgevers en rechters – meer en meer aandacht geschonken aan het optreden van het politiewezen en, meer in het bijzonder, aan de manier waarop het van zijn geschreven dan wel ongeschreven bevoegdheden gebruik maakt. Zo blijkt uit een aantal uitspraken de tendens om de rechten die beschuldigten op grond van art. 6 EVRM toekomen met het oog op een eerlijk proces, ook toepasselijk te verklaren op de politieke fase van het voorbereidend onderzoek in strafzaken. En uit een aantal andere uitspraken spreekt een duidelijke wil om de ontplooiing van die vormen van politietoedreding die de privacy van burgers (art. 8 EVRM) schenden, zoals het afluisteren van telefoons en, ruimer, de observatie van verdachten, aan duidelijke wettelijke criteria te binden.

Door deze ontwikkeling komt de verhouding tussen politiewezen en burgerschap zeker onder druk te staan en wordt de noodzaak alsmaar groter haar scherper – zowel in de zin van: principiëler, als in de zin van: fijner – te stellen; algemene frasen beginnen in dit verband hun betekenis te verliezen. Uiteindelijk zal zij er mijns inziens onontkoombaar toe leiden dat een andere, een positieve, visie op hun onderlinge verhouding wordt ontwikkeld. Maar alvorens deze conclusie te beargumenteren, is het, met het oog op hetgeen nog volgt, van meer belang aan te geven waar die ontwikkeling vandaan komt. Want zodoende kan gemakkelijker de overstap worden gemaakt naar nog andere ontwikkelingen die de traditionele verhouding tussen politiewezen en burgerschap in het gedrang brengen.

Een van de drie belangrijkste factoren die de genoemde ontwikkeling direct in de hand hebben gewerkt is de enorme uitbreiding van het politieapparaat om het hoofd te kunnen bieden aan alsmaar grootschaliger en bewerklijker problemen in de sfeer van de openbare orde en veiligheid. Hierdoor immers is ook in de sfeer van de strafrechtspleging het materiële zwaartepunt van het overheidsoptreden in de richting van het politiewezen verschoven, en weg van de autoriteiten die het over dit apparaat te zeggen hebben. Deze ontwikkeling heeft – op de tweede plaats – het besef doen groeien dat de bescherming van rechten en vrijheden niet langer enkel moet plaatsvinden in de justitiële fase van de strafrechtspleging maar reeds veel vroeger, ja onmiddellijk bij het begin, bij de politie, moet worden ingezet. En hier sluit de derde factor nauw bij aan: dit begin is door de proactivering van het politietoedreding dat wil zeggen de gerichte sturing ervan op basis van eigen analyse van maatschappelijke gevaren en risico's en niet langer op basis van externe signalen zoals de aangiften, steeds meer vervroegd. Hierdoor is de politie meer en meer actief geworden, vooral door de verzameling van privacy-gevoelige gegevens, lang voordat er van concrete, vervolgbare verdachten sprake is.

Wat er, kort en algemeen gezegd, in de voorbije jaren via de relevante Straatsburgse jurisprudentie is gebeurd, kan dan ook worden beschreven als een voortdurende poging tot herstel van een zeker evenwicht tussen politiewezen en burgerschap dat door toedoen van de genoemde factoren ernstig verstoord dreigde te worden. Die jurisprudentie heeft het politiewezen als het ware (weer) binnen het bereik gebracht van de rechten en vrijheden die het burgerschap, zoals geformuleerd in het EVRM, belichamen. Tot een principiële herziening van de verhouding tussen beide heeft deze ontwikkeling niet geleid. Politiebevoegdheden worden nog steeds gezien als negatieve inbreuken op rechten en vrijheden.

De toekomstige evolutie van de verhouding tussen politiewezen en burgerschap

3

De vorenstaande beschouwingen over de verhouding tussen politiewezen en burgerschap, bezien zowel vanuit de bestuurlijke organisatie als vanuit de bevoegdheden van dit apparaat, leveren, samengevoegd, de slotsom op dat die verhouding in een democratische rechtsstaat – geplaatst tegenover die in de politiestaat – nogal gecompliceerd, om niet te zeggen: ambivalent, is. Immers, in democratisch opzicht heeft zij een positieve allure, terwijl zij in rechtsstatelijk opzicht eerder negatief is gekleurd. En ook al hoeft deze innerlijke tweespalt in hun onderlinge verhouding niet zonder meer afbreuk te doen aan het resultaat dat met deze dubbele, althans dubbelzinnige verhouding in een democratische rechtsstaat kennelijk wordt beoogd, namelijk een zodanige matiging van het politieoptreden dat een optimale ontplooiing van het burgerschap mogelijk is, het is de vraag of deze tweespalt kan, moet worden gehandhaafd in het licht van een aantal eigentijdse ontwikkelingen welke op die verhouding inspelen.

Samengevat komen die ontwikkelingen neer op een versterking van het politiewezen onder druk van toenemende problemen in de sfeer van de binnenlandse veiligheid, met name internationale (georganiseerde) criminaliteit, grensoverschrijdende politiek georiënteerde gewelddadigheid en collectieve ordeverstoringen in stedelijke gebieden.

Deze versterking zal zich – in termen van bevoegdheden – vertalen in de uitbreiding van zowel proactief als preventief getinte bevoegdheden, zoals verruiming van de mogelijkheden om gesprekken af te luisteren en verbreding van de mogelijkheden om bij dreigende gewelddadige collectieve acties (voor)tijdig in te grijpen. De ontwikkeling zoals die hiervoor in verband met het EVRM al werd uiteengezet, zal zich dus sterker manifesteren. Gegeven het traditionele discours over politiebevoegdheden zal zij in het algemeen ongetwijfeld worden gezien als een verdere aantasting van de individuele rechten en vrijheden en dus als een verdere uitholling, ondermijning, beperking van het burgerschap dat met deze rechten en vrijheden is gegeven. En dit wil dus zeggen dat het toch al zo problematische, negatief gekleurde, karakter van de verhouding tussen politiewezen en burgerschap in dit verband door deze ontwikkeling weer scherper zal worden geaccentueerd.

In termen van bestuurlijke organisatie zal die versterking van het politiewezen zich, denk ik, vooral manifesteren in vergroting van de operationele zelfstandigheid van het politiewezen, nationaal en zeker ook internationaal, want ten gevolge van de genoemde maatschappelijke problemen neemt de grensoverschrijdende politiesamenwerking alsmaar toe. Maar het valt te vrezen dat bij een groeiende operationele verzelfstandiging de – laat ons zeggen – politieke greep van bestuurlijke en justitiële overheden op het politieapparaat naar verhouding zal verzwakken, slapper worden, omdat zulke overheden het steeds moeilijker zullen hebben hun zeggenschap erover te realiseren. Zulk een ontwikkeling hoeft niet meteen een negatieve weerslag te hebben op de in beginsel positief getinte verhouding tussen politiewezen en burgerschap in de democratische rechtsstaten, maar deze verhouding komt er zeker door onder druk te staan, al was het maar omdat het geloof postvat dat de matigende invloed die overheden op de werking van het politieapparaat kunnen uitoefenen, telooft. Met andere woorden: ook in dit verband kan de onderhavige verhouding problematischer worden dan ze in lange jaren is geweest.

Gelet op deze ontwikkelingen en hun verontrustende weerslag op de traditionele verhouding tussen politiewezen en burgerij is naar mijn mening het moment gekomen om die verhouding in een democratische rechtsstaat als de onze opnieuw te doordenken. Een dergelijke denkoefening kan gerust aanvangen bij een moderne definitie van burgerschap zoals die in 'Vier concepties van burgerschap' is gegeven. Maar zij moet eindigen met een definitie van het politiewezen als een noodzakelijke en positieve voorwaarde voor de verwezenlijking daarvan. Dit wil allereerst zeggen dat de innerlijke tweespalt die nu in hun onderlinge verhouding leeft, moet worden opgeheven: 'La garantie des droits de l'homme et du citoyen necessite une force publique'. Vervolgens komt het er enerzijds op aan positief te omschrijven welke organisatie van het politiewezen behoorlijk is, dat wil zeggen naar de maat is van het burgerschap als tevoor omschreven, en is het anderzijds zaak om positief te bepalen welke bevoegdheden van het politiewezen bij dat burgerschap passen en dus behoorlijk zijn. En het spreekt tenslotte welhaast voor zich dat zulk een uitwerking van de verhouding tussen politiewezen en burgerschap niet in het ijle kan geschieden maar vraagt om een analyse van de maatschappelijke problemen die in relatie tot het politiewezen het burgerschap van allen het meest in het gedrang brengen. De resultaten van een dergelijke analyse moeten beslissend zijn voor de manier waarop het politiewezen wordt georganiseerd en met bevoegdheden wordt toegerust. Zijn organisatie en toerusting moeten dus positief op een maatschappelijk 'bemiddeld' burgerschapsideaal worden gestoeld, en niet in tegenspraak hiermee worden ontwikkeld. Want zoals art. 12 van de Déclaration vervolgt: 'Cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée'.

Het denken over de verhouding tussen politiewezen en burgerschap staat overwegend in het teken van de politiestaat. Hierom wordt over de organisatie van het politiewezen overwegend gedacht in termen van de zeggenschap erover door bestuurlijke, justitiële en militaire autoriteiten, en wordt over zijn bevoegdheden gewoonlijk gedacht in termen van inbreuken op rechten en vrijheden van burgers. Heel het denken wordt met andere woorden beheerst door het streven om de eventuele ontwikkeling van een politiestaat tegen te gaan.

Dat er zo wordt gedacht is niet alleen vanuit historisch oogpunt begrijpelijk maar ook vanuit bestuurlijk oogpunt. De referentie naar de organisatie en bevoegdheden van het politiewezen in een politiestaat leert hoe het een en het ander in een democratische rechtsstaat niet moeten worden uitgewerkt. Hoe dit dan wel moet kan via dat negatieve referentiekader natuurlijk niet worden geleerd.

Hierom is hiervoor dan ook het voorstel gedaan om naast dit negatieve referentiekader een positief referentiekader op te bouwen: hoe moet het politiewezen in een democratische rechtsstaat worden ingericht om het burgerschap van zoveel mogelijk mensen zoveel mogelijk tot zijn recht te laten komen? De beantwoording van deze vraag lijkt mij een opgave waarvan de oplossing in de nabije toekomst alsmaar dringender zal worden.

Ambtenaren als burgers

P. den Hoed

Inhoudsopgave

1.	Foute ambtenaren	231
1.1	Voorbeelden	231
1.2	Kaders van interpretatie	234
1.3	Zuivering	236
1.4	Eéndimensionaliteit	241
1.5	Meerdere loyaliteiten en competenties	244
2.	Leren, streven en regelen	247
2.1	Leren van burgerschap	247
2.2	Streven naar burgerschap	247
2.3	Regelen van burgerschap	248
3.	Overheid als black box	251
3.1	Beleidsvoorbeeld	251
3.2	Politieke soevereiniteit	252
3.3	Produkt van recht en wetenschap	252
4.	Ambtenaar als begrip	255

Foute ambtenaren

Een ambtenaar is een ander dan een burger. Een ambtenaar vertegenwoordigt de staat. De tegenstelling staat en burger, staat en maatschappij is een klassieke. Uiteraard is de ambtenaar wel burger buiten dienstverband. Hij mag stemmen en politiek actief zijn en mag net als ieder ander alle burgerlijke rechten en plichten uitoefenen, maar in functie is de ambtenaar gezien vanuit de burger de ander. Dat is althans in theorie het beeld. Maar klopt dat beeld ook met de werkelijkheid? Gedragen burgers en ambtenaren zich er ook naar? In het onderstaande geef ik enkele voorbeelden van ambtelijk gedrag dat na de Tweede Wereldoorlog aanleiding tot vragen heeft gegeven. Vervolgens wordt besproken binnen welk kader die vragen passen. Ik merk daarbij volledigheidshalve op dat deze tekst niet is geschreven vanuit de bedoeling om een afgerond beeld te geven van de geschiedenis van de ambtenaren in oorlogstijd, maar om de problematiek van ambtenaren als burgers te doordenken met gebruikmaking van historische gegevens ¹.

1.1 Voorbeelden

Er zijn verschillende voorbeelden uit de tijd van de Tweede Wereldoorlog die in verband kunnen worden gebracht met het hier behandelde thema. Het eerste voorbeeld heeft betrekking op een minister, die alom gold als een uitstekend jurist en specialist op het terrein van de overheidsfinanciën. De betrokken minister beschikte over een grote dossierkennis, hield zich, naar men zei, altijd bij de feiten en gaf blijk van een grote beduchtheid voor de gevaren van ideologieën, zoals fascisme en communisme. Hij ging ervan uit dat je als minister bij elk besluit dat was voorbereid door je ondergeschikten moest nagaan of het wel juist was, omdat de minister er uiteindelijk verantwoordelijk voor gehouden zou worden. Bovendien moest je als minister afgaan op je eigen oordeel en je niet zonder meer aansluiten bij wat men in de samenleving of in het parlement zei. Een minister moest in de eerste plaats gouvernementeel zijn.

Een tweede voorbeeld heeft betrekking op een ambtenaar die altijd zeer toegewijd is geweest aan de zaak die hem was opgedragen. Zowel bij zijn eerste baan bij de gemeente Den Haag, in zijn latere functie bij het Centraal Bureau voor de Statistiek, als onder zijn laatste werkgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken, heeft hij zich ingezet voor één zaak: het maken van een sluitend systeem van bevolkingsregistratie. Op dit gebied gold hij als geen ander als deskundige. Deze deskundigheid was ontstaan uit een lange ervaring en was stapje voor stapje opgebouwd. Tot op het laatst bleef er nog een opening in het systeem van bevolkingsregistratie bestaan, maar uiteindelijk had hij ook hier een oplossing voor gevonden.

Een derde voorbeeld heeft betrekking op een ambtenaar die in de sector van het binnenlands bestuur gold als de machtigste ambtenaar. Hij moest de minister adviseren over de benoeming van commissarissen van de Koningin en burgemeesters en voorts over wijziging van gemeentegrenzen en samenvoegingen van gemeenten. Hij stond in de jaren dertig bekend als een bekwaam ambtenaar die, alhoewel hij het inhoudelijk lang niet altijd eens was met zijn minister, meende dat men in eerste instantie werd beoordeeld op plichtsbesef en gehoorzaamheid aan politieke meerderen. Niet hij, maar de minister was immers voor het parlement politiek aanspreekbaar. Hij was voorstander van een verjoning van het bestand van burgemeesters in verband met de naar zijn

¹ Ik ben H.R. van Gunsteren en R.Ph. Wirtz bijzonder erkentelijk voor hun theoretische adviezen en praktische tips. Het Rijksinstituut voor oorlogsdocumentatie dank ik voor de hulp bij het zoeken naar literatuur.

mening nodige modernisering van het binnenlands bestuur. Ook vond hij dat de schaal van sommige grote gemeenten aanzienlijk vergroot moest worden in verband met de eisen van de moderne tijd.

De personen die met de voorbeelden worden bedoeld, zijn na de oorlog onderwerp geweest van de zuivering in de ruime zin van het woord (mede omvattend een deel van de bijzondere rechtspleging). Het voorbeeld van een minister die een sterk besef had van de eigen verantwoordelijkheid van de ambtenaar was Jhr. mr. D.J. de Geer. Voor de oorlog was hij enige malen minister van Financiën en minister-president. Hij werd in 1939 voor de tweede maal minister-president en bekleedde die functie ook toen de oorlog uitbrak. Vooral nadat de zetel van het kabinet naar Londen was overgebracht, werd zijn positie steeds onhoudbaar; onder andere omdat hij zich in gesprekken met Churchill en in toespraken voor het Nederlandse publiek via de radio vanuit Londen bleef baseren op argumenten die ontleend waren aan de Nederlandse neutraliteitspolitiek. Ook zijn verzet tegen 'wetsbesluiten' die de regering in Londen wilde nemen, bedreigde zijn positie. Hij verzette zich bijvoorbeeld tegen het besluit dat regelde dat de inmiddels aanzienlijk gegroeide Nederlandse banktegoeden in het buitenland niet zouden kunnen worden opgevraagd door de bezetter en tegen het besluit dat rechtsverkeer verbood tussen buiten Nederland gevestigde landgenoten en die in bezet gebied. Hij stelde zich aanvankelijk op het formele standpunt dat hoewel Duitsland de Nederlandse neutraliteit geschonden had, geen maatregelen mochten worden genomen die in strijd waren met de Nederlandse rechtsorde. Over wat er moest gebeuren in Nederland moest eventueel overleg worden gepleegd met de Duitsers. Hij meende daartoe een opening te zien in een toespraak van Hitler in het voorjaar van 1940. De achtergebleven Nederlandse ambtenaren moesten erop worden gewezen dat zij zich aan de wet te houden hadden en dat zij de achting van de Duitsers moesten zien te verwerven. Op die manier kon verder bloedvergieten worden voorkomen. Niet wij hebben de wet overschreden, maar zij; en dat zij dat hebben gedaan, is nog geen reden om dit nu ook maar te doen. Zo zou men in het kort de redenering kunnen samenvatten.

Al na een paar maanden verblijf in Londen werd de positie van de minister-president onhoudbaar. Aan Engelse zijde ontstond zelfs de vrees dat de Nederlandse regering een vijfde colonne aan het worden was. De Geer werd dan ook gedwongen om zijn positie af te staan aan prof. mr. P.S. Gerbrandy, de man die dé Nederlandse minister-president in oorlogstijd is geworden. Na de oorlog moest de oud-minister-president verschijnen voor het Amsterdams Bijzonder Gerechtshof, waar hij werd veroordeeld wegens het benadelen van de belangen van de Nederlandse staat. Onder andere werden hem alle eretekenen ontnomen; overigens niet vanwege zijn gedrag als minister-president in de eerste maanden van de oorlog, maar om zijn terugkeer naar Nederland (tegen de afspraak met de Koningin en de achtergebleven ministers in) en vanwege zijn brochure 'Synthese in den oorlog'. Na de oorlog werd hij een politieke outcast².

De man die zijn ambtelijk leven met toewijding had gewerkt aan het moeilijke vraagstuk van de bevolkingsregistratie was de ambtenaar J.L. Lentz. In zijn laatste functie was hij hoofd van de mede door zijn voorbereidend werk opgerichte Rijksinspectie der Bevolkingsregisters. Nadat hij het probleem van de gebrekkige bevolkingsregistratie had opgelost – in het begin van de eeuw deed elke gemeente dat nog op haar eigen manier en bij verhuizingen werden bewoners vaak niet uit- en ingeschreven – bleef de moeilijkheid bestaan dat mensen niet verplicht waren om zich te identificeren. Tegen de achtergrond van het

²] Gegevens ontleend aan L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*; deel 9 eerste helft, 's-Gravenhage, 1979, Staatsdrukkerij, blz. 1 t/m 96; en aan G. Puchinger, *Nederlandse minister-presidenten van de twintigste eeuw*; Amsterdam, Sijthoff, 1984, blz. 140 t/m 158.

toenemende internationale vluchtelingenprobleem werd door de regering aan het eind van de jaren dertig overwogen om een wettelijke identificatieplicht in te voeren. Hiertoe heeft Lentz in het begin van de jaren veertig een sluitend systeem van persoonsbewijzen ontworpen. Van elk uitgegeven persoonsbewijs bestond een ontvangstbewijs dat de ontvanger moest tekenen bij uitreiking. Hierop stonden dezelfde gegevens als op het persoonsbewijs zelf. Alle persoonsbewijzen waren genummerd en op alle bewijzen stonden vingerafdrukken en foto's.

Al tijdens de oorlog ondervond Lentz kritiek van de zijde van Nederlandse burgers. Na de oorlog is hem verweten niet te hebben stilgestaan bij wat hij heeft gedaan. Het ontwikkelen van een systeem van persoonsbewijzen is geen doel op zichzelf, maar moet worden afgewogen tegen het gebruik dat er in de praktijk van zou kunnen worden gemaakt (bijvoorbeeld het selecteren van de joden). Dit afwegen is een zaak die de ambtenaar onder de omstandigheden van de bezetting voor zichzelf moet doen, zo luidde het standpunt dat de Londense regering al tijdens de oorlog uitdroeg. Na de oorlog is het gedrag van Lentz veroordeeld. Hij mocht niet meer naar zijn ambtelijke post terugkeren. In feite had hij zijn functie al eerder neergelegd, mede vanwege het feit dat hij zich bedreigd voelde ³.

In het derde voorbeeld wordt bedoeld op mr. K.J. Frederiks, de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken op het moment dat de oorlog uitbrak. In het laatste oorlogsjaar is hij ondergedoken. Hij mocht na de oorlog niet meer op zijn positie terugkeren. Hem is na de oorlog onder meer nagedragen dat hij te veel op de stoel van de inmiddels vertrokken minister is gaan zitten. Hij was te weinig terughoudend geweest in zijn deelname aan de aanpassingspolitiek van het nieuw gevormde College van Secretarissen-Generaal. Hij verlangde van de commissarissen van de Koningin dat zij geen woord in het publiek zouden spreken dat niet eerst aan de Duitsers was voorgelegd. Bovendien ontried hij in de eerste maanden van de oorlog protestvergaderingen van gemeenteraden die zich tegen de Duitse inval wilden uitspreken. Hij had bovendien in de ogen van sommigen van zijn ondergeschikten de – vooral jonge – burgemeesters te weinig aangemoedigd om zelfstandig te oordelen, doordat hij ze sterk aan zichzelf bond en doordat hij hun ten onrechte vertrouwen gaf op een goede afloop van de oorlog. Hij had ook moeten beseffen dat burgemeesters en anderen hun gedrag zouden legitimeren met een verwijzing naar hem ⁴. Formeel werd het besluit hem zijn functie te ontnemen, gemotiveerd door aan te voeren dat hij zich te weinig op de hoogte had gesteld van instructies vanuit Londen. De Parlementaire enquêtecommissie verweet Frederiks medewerking aan enkele omstrede proclamaties (ondermeer de oproep niet deel te nemen aan sabotage-acties, waar vanuit Londen overigens wel toe was opgeroepen) ⁵.

Evenals de andere genoemde personen was Frederiks niet lid van een 'foute organisatie'. Lentz werd nog verdacht van enige pro Duitse sympathieën, maar dat gold niet voor de beide anderen. Frederiks heeft zich er altijd op beroepen, daarin gesteund door een deel van de burgemeesters, dat hij veel benoemingen

³] L. de Jong, op. cit., 1974, deel 5, eerste helft, blz. 422-434.

⁴] Ibid., 1972, Deel 4, eerste helft, mei '40; maart '41, blz. 142-146.

⁵] H.C. Posthumus Meyjes, *De enquêtecommissie is van oordeel...*, een samenvatting van het parlementair onderzoek naar het regeringsbeleid in oorlogsjaren; Amsterdam, Arnhem, 1958, blz. 207-208. Ook: Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945, *Leiding en voorlichting aan ambtenaren en burgers in de bezette gebieden. Het contact met de politici ten aanzien van de verzetsbeweging in Nederland*; 's-Gravenhage, Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf, 1955; Deel 7a en b, verslag, bijlagen, blz. 81 en Deel 7c, verhooren, blz. 532. Voorts L. de Jong, op. cit., 1974, deel 5, tweede helft, blz. 763-768.

van NSB-burgemeesters heeft weten tegen te houden⁶. Het besluit na de oorlog om Frederiks niet naar zijn positie te laten terugkeren, is altijd omstreden gebleven. Meer in het algemeen leek het verwijt na de oorlog te luiden dat hij door zijn gedrag anderen niet voldoende had aangemoedigd om voor zichzelf te beoordelen waar de grenzen van het ambtelijk handelen liggen. Het gaat daarbij trouwens altijd om een kwestie van afweging van verschillende loyaliteiten: aan de regering, de ondergeschikten, het eigen gezin en anderen (zie hierover par. 1.5).

1.2 Kaders van interpretatie

De vraag is binnen welk kader men de voorbeelden kan interpreteren. Is dat het kader van de schending van 'elementaire beginselen van beschaving zowel binnen naties als in hun onderlinge betrekkingen'? De voorbeelden hadden echter geen betrekking op zogeheten oorlogsmisdrijven, zoals het uitroeien van bevolkingsgroepen, moord, plundering en verkrachting. De normen van oorlogsrecht die al voor de Eerste Wereldoorlog waren geformuleerd en tussen beide wereldoorlogen nader waren geformaliseerd, waren hier niet van niet van toepassing⁷. Een andere mogelijkheid is dat de casus passen in het kader van schending van de Nederlandse wet en Grondwet. Het probleem was echter dat zij daar nu juist niet onder vielen: de betrokkenen konden voor het merendeel niet worden beschuldigd van landverraad en waren niet in vreemde dienst getreden. Het ging om in het merendeel van de gevallen normale Nederlanders, die op het moment dat de oorlog uitbrak ambtenaar waren en die tijdens de oorlog handelden op manieren die achteraf en publiekelijk werden afgekeurd. Weer een andere mogelijkheid is dat de voorbeelden passen in het kader van het ambtelijk tuchtrecht. Maar dat heeft meer betrekking op zaken die het beroep van ambtenaar raken en beroepsmatig gezien viel er niet veel op het gedrag van voornoemden aan te merken. Zij beriepen zich er dan ook tijdens hun verdediging op zich bewust te zijn geweest van de eisen die hun beroep inhield en altijd gehoorzaam te zijn geweest aan de regering, voorzover zij konden weten wat die regering in concreto van hen verlangde. De regering zetelde immers in Londen en nam besluiten die in Nederland niet bekend konden worden gemaakt en waarvan men de status (wetsbesluiten) niet kende. Ook meenden zij gevolg te hebben gegeven aan de Aanwijzingen aan ambtenaren in geval van oorlog uit 1937. Wellicht dat zij onder normale omstandigheden net als zovele andere ambtenaren onderscheidingen zouden hebben gekregen voor hun verdiensten voor het land; een opmerking die zeker geldt voor Frederiks.

Toch zijn de genoemde personen onderwerp geworden van een juridisch onderzoek. En zij niet alleen, maar ook vele duizenden andere ambtenaren⁸. De vraag is op welke titel dit geschiedde, als dit niet gebeurde op basis van de eerder genoemde sfeer van schending van beginselen van beschaving, strafrecht, en ambtelijk tuchtrecht. Om hierop een antwoord te vinden, moeten we terugkeren naar wat aan het begin van dit stuk is gezegd over de scheiding tussen staat en burger. De ambtenaar is de vertegenwoordiger van de staat en is logischerwijs het tegendeel van de burger in het begrippenpaar staat en burger. Maar is dat werkelijk zo?

⁶] De Jong merkt op dat Seyss-Inquart daar minder problemen mee had dan men zou denken, gezien de matige bekwaamheid (en waarschijnlijk geringe populariteit) van veel NSB kandidaten. L. de Jong, op. cit., 1972, deel 4a, blz. 145.

⁷] J.H. Sikkens, ... in geval van een vijandelijke inval. *Ambtelijk gedrag in bezettingstijd en de daarvoor geldende aanwijzingen*; Deventer, Kluwer, 1985, en J.P.A. Francois, *Grondlijnen van het volkenrecht*; Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink, 1957.

⁸] P. Romijn, *Snel, streng en rechtvaardig. Politiek beleid inzake de bestraffing en reclassering van 'foute' Nederlanders 1945-1951*; Groningen, De Haan, 1989, blz. 153. Dit boek is in Nederland de belangrijkste bron voor gegevens over de zuivering en bijzondere rechtspleging.

Er zijn, naar een schatting gemaakt in 1946, 23.000 zuiveringsmaatregelen genomen, waarvan circa 17.000 ontslagen. Er waren toen ongeveer 5000 gevallen nog niet afgedaan of volledig behandeld.

In het onderstaande wordt aangegeven dat dit schema van enerzijds staat en anderzijds burger niet altijd door de praktijk bevestigd wordt. Is er wellicht een ander kader werkzaam?

Uit een onderzoek van Peter Romijn naar de behandeling van 'foute' ambtenaren na de oorlog kan worden afgeleid dat in de zuivering de mening opgeld deed dat ambtenaren zich ter bescherming van de burgers teweer dienen te stellen tegenover een vijandelijke indringer. Zij moeten met andere woorden de burgers beschermen tegen ingrepen in hun leven door een bezetter. Zij werden geacht zoals dat na de oorlog heette een 'zwaard en schild' te zijn van de burgers⁹.

De ambtenaar vertegenwoordigt in de situatie van oorlog en bezetting de burger tegenover de bezetter. De in de zuivering gehanteerde zwaard en schild theorie laat zien dat de grens tussen ambtenaar en burger onder sommige omstandigheden wegvalt, niet omdat de ambtenaar niet meer de staat vertegenwoordigt, maar omdat hij daarnaast – als reservefunctie - geacht wordt om burgers te beschermen. In oorlogstijd komt deze reservefunctie meer naar voren dan onder vreedestijd. Dit hangt samen met het ontbreken van het parlement dat het overheidshandelen als vertegenwoordiging van de burgers kan controleren. Als dit ontbreekt moeten ambtenaren zelf nagaan of bepaalde besluiten wel mogen worden genomen. Overigens kan het potentiële vertrouwen van burgers in de zittende ambtenaren voor een bezetter aanleiding zijn om het bestaande apparaat te handhaven. In dit verband kan erop worden gewezen dat de Duitsers al in het begin van de oorlog besloten om het zittende apparaat te hanteren in hun contacten met de burgerij, waarschijnlijk ook wetende dat als de burgers zagen dat de ambtenaren meewerkten aan hun politiek dit de gedachte zou versterken dat het met de bedoelingen van de bezetter wel mee zou vallen.

In aansluiting hierop kan op een ander aspect worden gewezen. Ambtenaren maken deel uit van de voorstelling die burgers zich maken van de kwaliteit van hun bestaan. Ambtenaren moeten helpen om die kwaliteit in stand te houden door bijvoorbeeld veiligheid te garanderen en onderlinge 'vrede' tussen bevolkingsgroepen te bewaken. Dat ambtenaren met die taak belast zijn, zou men kunnen zien als een kwestie van taakverdeling. Burgers kunnen niet voortdurend nagaan of anderen zich houden aan de regels. Dat doen met name ambtenaren voor ze. Zo doorredenerend mag men ook verwachten dat ambtenaren aan burgers duidelijk maken dat zij hun taken niet meer uitvoeren of uit kunnen voeren op het moment dat zij vinden dat dit zo is. Burgers weten dan dat een 'taakverdeling' waarvan zij uitgingen niet meer opgaat en dat zij zelf voor hun vrede en veiligheid zullen moeten vechten. Zij hoeven niet meer te rekenen op de handhaving van de vrede tussen bevolkingsgroepen en ook niet meer op regelingen van de vrijheid van de één ten opzichte van de ander. Gezien vanuit de noodzaak om burgers te beschermen (zwaard en schild) mag van ambtenaren worden verwacht dat zij tijdig een teken geven als de taakverdeling niet meer opgaat.

In dit verband kan worden gewezen op de moeite die de regering in Londen had met het gedrag van een aantal achtergebleven ambtenaren. Zij besloot daarom een Commentaar op te stellen op de Aanwijzing voor het gedrag van ambtenaren uit 1937. Daarin wilde de regering mede benadrukken dat ambtenaren ieder voor zich een afweging moesten maken of zij nog wel konden aanblijven mede gezien het feit dat hun aanblijven soms kon leiden tot een verkeerde indruk over de ware bedoelingen van de Duitsers. Dit bevestigt wat hierboven staat, namelijk dat ambtenaren ook deel uitmaken van de voorstelling die

⁹] Ibid., blz. 70.

burgers zich maken van hun vrede en veiligheid. Burgers zien in ambtenaren een bepaalde 'burgerlijke kwaliteit' en blijken ambtenaren daarop soms aan te spreken. Zolang zij niet vertrekken van hun positie kan dat door burgers worden opgevat als teken dat zij nog niet zo bang hoeven te zijn voor een verstoring van hun orde. De indruk kan ontstaan dat met de bezetter wel valt samen te werken. Als ambtenaren daarentegen wel vertrekken kan daarvan het signaal uitgaan dat burgers zelf hun voorbereidingen moeten treffen en dat zij op hen als ambtenaren niet meer hoeven te rekenen.

Tot nu toe zijn twee interpretaties van de zwaard en schild theorie gegeven: een actieve, ambtenaren als actieve beschermers van het burgerschap; en een passieve, ambtenaren als uitdrukking van een bepaalde kwaliteit van burgerlijk leven. Het feit dat zij er zijn, is een teken dat bestaande voorstellingen over het gebruik van vrijheden nog geldig zijn. De actieve en passieve interpretatie zijn twee polen op een continuüm. Bij de vraag van ambtenaren of zij moeten aanblijven, gaat het om de moeilijke afweging tussen enerzijds blijven zitten waardoor zij de belangen van burgers tegenover de bezetter kunnen blijven behartigen, bijvoorbeeld door NSB benoemingen tegen te houden. Hiertegenover staat dat van hun aanblijven het verkeerde signaal kan uitgaan naar de burger: de mogelijkheid ontstaat dat burgers niet tijdig het juiste teken krijgen of dat aan hen zelfs het verkeerde voorbeeld wordt gegeven. De burgers kunnen ten onrechte de indruk krijgen dat er geen gevaar dreigt of dat het gevaar het beste kan worden afgewend door een coulante houding tegenover de bezetter.

Een bijzonder probleem is dat ambtenaren echter ook te vroeg kunnen wijken voor hun verantwoordelijkheden. Aanvankelijk bestond in Nederland kritiek op het vertrek van de regering naar Londen in de eerste dagen na de inval van de Duitsers. Sommigen, waaronder oud-minister-president Colijn, beschouwden dit aanvankelijk als het in de steek laten van de bevolking. In dit verband kan ook nog worden gewezen op het standpunt dat oud-minister en kamerlid Burger innam na de oorlog: hij verweet sommige ambtenaren dat zij te vroeg waren opgestapt en zo ruimte hadden gecreëerd voor de benoemingen van 'foute elementen'. De burgers hadden vertrouwen in bepaalde ministers, burgemeesters en andere ambtenaren. Men kan tegenover de burgers niet zonder meer zijn positie verlaten. Ambtenaren die het zich financieel konden veroorloven om uit hun ambtelijke betrekking te stappen, hadden het zich zijns inziens soms te gemakkelijk gemaakt en hadden dan ook minder recht van spreken als het om de veroordeling ging van ambtenaren die wel waren blijven zitten¹⁰.

1.3 Zuivering

Wat hiervoor aan de orde is gesteld, is gebeurd onder het hoofd zuivering. Hoe zou men zuivering theoretisch kunnen duiden? Zuivering biedt een ander soort kader dan dat van respectievelijk handelen in strijd met regels van de menselijkheid, strafrecht en tuchtrecht. Bij zuivering gaat het om de vraag of iemand fout geweest is. Al vroeg in de oorlog was er kritiek op zogeheten foute ambtenaren. Fout zijn is een totaalbegrip dat een drietal elementen omvat: totalitarisme-kritiek, ontnemen van burgerrechten en disciplineren. Elk van deze elementen licht ik hieronder afzonderlijk toe.

Totalitarismekritiek. Wat naar voren komt uit de kritiek op foute ambtenaren na en trouwens ook al tijdens de oorlog is dat zij hun eigen oordeelsvermogen hebben opgegeven ten gunste van een totaalsysteem waaraan zij zich 'smadelijk' onderworpen hebben; de onderwerping kan zijn afgedwongen, maar men kan het anderzijds ook met 'enthousiasme' hebben gedaan, en dat maakt het

¹⁰] Ibid., blz. 91.

smadelijk. Er is in de werkelijkheid niet één centraal uitgangspunt waaraan het leven ondergeschikt moet worden gemaakt. Bijvoorbeeld omdat men anders de wetten van de geschiedenis in de weg zit of omdat men de vanzelfsprekende overwinning van een bepaalde ideologie onnodig ophoudt. Met zuivering wordt zoiets bedoeld als het aanspreken van gezagsdragers op hun slaafsheid ten opzichte van één veronderstelling van de werkelijkheid, waarnaar die hele werkelijkheid wordt gemodelleerd. Zij wisten in feite beter, maar hadden dat weten bewust het zwijgen opgelegd om zich volledig te onderwerpen aan een totaalsysteem. Dit onderwerpen aan een systeem heeft in feite drie kenmerken.

Ten eerste het ontbreken van *onderscheidingsvermogen*: het vermogen om een onderscheid te maken tussen de verwachtingen die vanuit verschillende levensgebieden aan het handelen van mensen worden gesteld. Aan een mens worden vanuit de opvoeding andere eisen gesteld dan door de staat en die stelt weer andere eisen aan het gedrag dan bijvoorbeeld de kerk waartoe men behoort, en die weer andere dan de vriendenkring waar men deel van uitmaakt, het bedrijf waarin men werkt of de buurt waarin men woont. Telkens worden aan het gedrag van mensen vanuit verschillende kaders eisen gesteld, die kunnen verschillen en ook met elkaar kunnen strijden. Men kan de tegenstellingen tussen deze eisen trachten te ontkennen door net te doen alsof er geen onderscheidingen gelden, er geen grenzen bestaan. Alles wordt gezien als een totaal.

Ten tweede het ontbreken van het *ordeningsvermogen*: de kunst om gegeven de tegenstrijdigheid van verwachtingen ten aanzien van een zelfde handeling, toch handelen mogelijk te maken door het opleggen van verbindende schakels van vorderingen en verplichtingen naar vele zijden tegelijk. Het gaat daarbij om het bepalen van de grenzen tussen verschillende gebieden, tussen wat wel meetelt en wat niet. In het voorbeeld van schoolgaande kinderen, wat mag de staat van het lesgeven verwachten, wat mag de ouder daarvan verwachten, wat de leerling en wat het schoolbestuur? De verwachtingen spreken elkaar ten dele tegen. Om te voorkomen dat dit leidt tot een blokkering van het handelen wordt gezocht naar een ordening van de verschillende eisen. De ene eis wordt voor de andere geplaatst. Dit is een kunst in het afbakenen en vergelijken wat op hetzelfde niveau staat en wat onder en wat boven staat. Het ordenen is een proces waarin dwingend wordt bepaald – bijvoorbeeld via een rechtszaak – welke vordering en verplichting voor de andere gaat.

Ten derde het ontbreken van het vermogen om te *participeren* door gebruik te maken van de bestaande methoden van doen, van de bestaande handelingsrepertoires. Ambtenaren zijn op veel plaatsen betrokken bij het proces van ordening, waardoor de ene soort van recht boven de andere wordt geplaatst in een netwerk van relaties. Door het recht wordt zo verkeer tussen mensen mogelijk gemaakt, wordt figuurlijk gesproken een veld gecreëerd waarbinnen de één kan reageren op de ander. Ambtenaren zijn echter op twee niveaus betrokken bij deze praktijk. Enerzijds op het niveau van het ordenen. Anderzijds op het niveau van het handelen waarbij gebruik moet worden gemaakt van de methodes van doen in de maatschappij, van wat men in het verkeer van elkaar gewend is en wat niet. Op het laatstgenoemde niveau komt het aan op hun participatievermogen.

Ambtenaren die zich onderwerpen aan een totaliteit, plaatsen zich echter boven de werkelijkheid. Zij participeren niet. Zij leven niet overeenkomstig de gebruiken. Dat heeft twee nadelen. Enerzijds laten zij mogelijkheden ongebruikt om vooruit te komen. De werkelijkheid behoeft niet eerst te worden geconstrueerd alvorens men tot handelen overgaat. Op die manier gaat tijd verloren en creëert het bestuur voor zichzelf schijnwerelden. Anderzijds ondermijnen ambtenaren door zelf de repertoires van handelen niet te gebruiken de

normatieve kracht die deze repertoires voor anderen wel hebben. De kans neemt dan toe dat een over generaties opgebouwde maatschappelijke vrede – een vrede die bestaat omdat mensen die in hun dagelijks handelen reproduceren – wordt ontkracht, omdat burgers zien dat de overheid er niet aan hecht.

Bedacht moet worden dat gebruiken vaak alleen al gelden, omdat zij voor de mensen in hun handelen vanzelfsprekend zijn. Men denkt niet elke dag na wat men van de ander mag verwachten. De verwachtingen van de één ten opzichte van de ander en omgekeerd vormen een soort tweede natuur. De staat en zijn vertegenwoordigers handhaven door hun woordgebruik die tweede natuur. Anders kunnen de burgers hen niet verstaan. Maar juist de onderschikking van de staat aan een boven de werkelijkheid geplaatst systeem houdt de verleiding in om de bestaande woorden wel te gebruiken, maar om ze stilzwijgend een andere betekenis te geven. Elk woord dat ambtenaren hanteren, moet in een totalitair systeem eerst worden geijkt in het nieuwe idioom. Uiterlijk handhaaft de overheid de bestaande woorden, maar de betekenis ervan wordt ontleend aan een van tevoren uitgedachte taal. Een burger die een bepaald woord tegenover een ambtenaar gebruikt, kan dan geconfronteerd worden met gevolgen van het gebruik van zijn woorden die hij van te voren niet had kunnen bedenken. Ook langs die weg van niet deelname aan het spel vernietigt de overheid de vrede. Woorden gelden ook in het verkeer tussen mensen onderling. Door bewuste manipulatie van de woorden wordt de betrouwbaarheid van het verkeer tussen mensen en dus hun vrede aangetast.

De totalitarismekritiek bevat samenvattend de constatering van drie tekorten:

- het onvermogen om onderscheid te maken in de werkelijkheid;
- het onvermogen om te ordenen, dat wil zeggen om hiërarchieën aan te brengen van multilaterale vorderingen en verplichtingen;
- het onvermogen om te participeren, dat wil zeggen het onvermogen om de mogelijkheden te benutten die besloten liggen in de geldende methoden van doen.

Dat ambtenaren zich niet eenzijdig mogen verafhankelijken van een totaalsysteem, kan niet worden vastgelegd in een juridische norm, maar is een grens die in en door het ambtelijk handelen zelf wordt gehandhaafd.

Ontneming van burgerrechten. Een tweede element van zuivering is de ontzegging aan burgers van onderdelen van hun burgerschap voor een bepaalde tijd. Er is bij zuivering sprake van meer dan ideologiekritiek. Het gaat ook om het afnemen van rechten, en met name van burgerrechten aan ‘foute’ ambtenaren. Dat is ook na de Tweede Wereldoorlog gebeurd. Na de oorlog zijn zogeheten foute elementen uit de overheid verwijderd. Het was niet de bedoeling om foute ambtenaren (inclusief burgemeesters, en commissarissen van de Koningin) te verbannen naar Nederlands Indië of naar Duitsland, al werd dat toen van de zijde van het verzet soms bepleit. Het verbannen moest partieel en binnen de bestaande maatschappij gebeuren door aan hen rechten van burgers te ontnemen, zoals het recht op inkomen van de staat, het recht om nog een openbaar ambt uit te oefenen (ook een minder aanzienlijk ambt), het recht om te kiezen, om gekozen te worden en het recht op de Nederlandse nationaliteit.

Al direct na de bevrijding van het zuiden van Nederland in de zomer van 1944 heeft het Militair Gezag in samenwerking met de uit het verzet voortgekomen Binnenlandse Strijdkrachten grote groepen ambtenaren gestaakt en geschorst. Zij deden dit spontaan en achteraf vaak formeel op grond van het Besluit Bijzondere Bestuursvoorziening dat was opgesteld in Londen (vaak onbekend bij diegenen die het recht in eigen hand namen). In het geval van staken werden ambtenaren op non-actief gesteld met voorlopig behoud van hun rechten (salaris, wachtgeld, pensioen). In geval van schorsing verloor men ook (een deel van) die rechten. Vaak verliep dat staken en schorsen direct doordat bestuurders van hun posities verjaagd werden en werden geïnterneerd

in kampen. Maar wat moest men er mee nadat zij eenmaal verjaagd waren? Men kon hen in principe alle rechten ontnemen. Maar het ontnemen van het volledige burgerschap bleek voor de meeste gevallen een te zware straf. Wat moest men bovendien aan met grote groepen mensen die hun nationaliteit zouden verliezen en in feite statenloos werden gemaakt?

Daarom komt het in de praktijk vrijwel altijd neer op een partiële uitsluiting. Enerzijds verliest men burgerrechten, maar anderzijds moet het verlies in verhouding staan tot de strafbare handelingen die ten laste worden gelegd; boete moet in verhouding staan tot schuld; straf tot overtreding. Verloor men alleen zijn wachtgeld of ook zijn pensioenrechten; mocht men nooit meer naar een ambtelijke functie solliciteren of hing dat af van het soort functie; verloor men zijn stemrecht en voor hoeveel jaren; enzovoort?

Disciplineren. Het derde element van de zuivering is disciplineren. Niet alleen ideologiekritiek, niet alleen een soort juridische vaststelling van schuld en ontnemen van rechten, maar er is ook een element van moraal en sociale controle. Men wordt als het ware onderworpen aan de controle en mores van de groep. Men is buiten de groep komen te staan en moet daar weer aan onderworpen worden. Wat foute ambtenaren verweten wordt, is dus ook een kwestie van houding: ongehoorzaamheid, arrogantie, misbruik van vertrouwen, je plaats niet weten, niet denken aan de bescherming van anderen, slapheid. Degenen die uitmaken of dat zo is, bevestigen hun eigen inclusiviteit; zij staan binnen, de anderen buiten en zij moeten zien binnen te komen. Soms wordt dat ondersteund door uiterlijk herkenbaar te maken wie buiten staat, bijvoorbeeld door kleding of door kaalscheren. Men moet voor de kring verschijnen en deze maakt uit in hoeverre je er nog bij mag horen en onder welke condities. De grenzen van de groep kunnen verschillend getrokken worden. Is het de kring van medeburgers, of is het alleen die van mede-ambtenaren, waaraan je wordt onderworpen? In de praktijk is het meestal een combinatie van beide. Aan gezagsdragers wordt ruimte gelaten om hun medegezagsdragers op hun plaats te wijzen, maar dat gebeurt weer onder toezicht en na advies van de ruimere kring van burgers. Dat is ook wat na de Tweede Wereldoorlog plaatsvond. Aanvankelijk namen de zogeheten Binnenlandse Strijdkrachten de leiding in dit proces. Ambtenaren werden opgepakt en geïnterneerd in kampen. Maar later verschoof het initiatief naar de officiële 'meerderen' van de betrokken ambtenaren. In laatste instantie was het de minister van Binnenlandse Zaken die de disciplinaire straf bepaalde, en deze deed dat dan weer na raadpleging van het georganiseerde verzet.

De onderwerping aan de groep vereist meestal een actieve instelling. Van de (tijdelijk) uitgesloten wordt verwacht dat zij hun best doen om tot inzicht te komen wat fout is geweest aan hun houding. Zij worden daarbij 'voorgelicht'. Van hun bekering moeten zij vaak weer openbaar blijf geven door het opnieuw afleggen van een bekentenis en een eed van trouw (dat heeft ook een aantal NSB'ers gedaan na de Tweede Wereldoorlog).

In de zuivering na de Tweede Wereldoorlog ziet men dit element van moraal, sociale controle en disciplineren duidelijk. Vooral in de laatste fase van de zuivering kwam naar voren dat men de bedoeling die ambtenaren hadden gehad met hun handelingen niet buiten kon sluiten en dat men het oordeel niet slechts kon baseren op het uiterlijk gedrag, maar dat ook de houding van de betrokken ambtenaren moest meetellen. Dit bleek alleen al uit praktische overwegingen noodzakelijk. Ging men louter af op gedrag dan zou het handelen van het overgrote deel van de ambtenaren voor nader onderzoek op 'strafbaarheid' in aanmerking komen en zou het bestuur in feite lamgelegd worden. Bovendien kon het gevolg averechts zijn. Met een berechting van alle ambtenaren die wel eens iets fout hadden gedaan, zou weldra het onderscheid vervagen tussen werkelijk 'foute' ambtenaren en functionarissen die een fout

hadden gemaakt. Daardoor zou de straf aan betekenis verliezen en de eerstgenoemde groep verhoudingsgewijs minder treffen. Daarom ging men bij de zuivering in de loop van de tijd steeds meer onderscheid maken naar bedoeling. Had men fout gehandeld met goede bedoelingen dan was dat minder ernstig dan wanneer men dat gedaan had met foute bedoelingen. De onderwerping aan de groep ziet men ook in het – door met name de kerken en de Stichting Toezicht Politieke Delinquenten (een soort maatschappelijk werk in het kader van de zuivering) – gesteunde ‘inburgeren’: het weer voorbereiden van de mensen in de kampen op hun levensstijl in een ‘hernieuwd’ Nederland, het verzoenen van burgers met elkaar en het via de pers voorbereiden van medeburgers op het weer in hun gemeenschap accepteren van voorheen ‘foute’ landgenoten.

Concluderend: zuivering heeft betrekking op een totaal verschijnsel dat wordt aangeduid met: fout zijn. Zuivering bevat drie elementen, die elk ook weer uit verschillende onderdelen zijn opgebouwd. Deze kenmerken zijn: totalitarismekritiek, ontneming van burgerrechten en disciplineren. Uit deze drie elementen komt naar voren dat de eerdergenoemde kaders van beoordeling van gedrag van ambtenaren er gedeeltelijk in zijn verwerkt. Het eerste element is verwant aan het meest fundamentele niveau (schending van fundamentele beginselen van beschaving): een ambtenaar mag zijn oordeels-, orde- en participatievermogen niet opschorten (bijvoorbeeld met een beroep op een metahistorische opdracht, of op ‘bevel is bevel’ en dergelijke). Het tweede element heeft verwantschap met het strafrecht: er is geen boete zonder schuld, geen straf zonder regel. De disciplineren heeft uiteraard verwantschap met het tuchtrecht: ongehoorzaamheid en het redresseren van een verkeerde houding en bedoeling.

Ook als men kijkt naar de procedures treft men in de zuivering een combinatie aan van elementen die verwijzen naar de eerder genoemde kaders van schending van beginselen van beschaving, strafrecht en tuchtrecht. Deze elementen zijn: de invloed van het publiek, formalisme en hiërarchie. Zij worden hieronder kort toegelicht.

Publiek. Het publiek speelt een zeer belangrijke rol tijdens de zuivering. Het gaat om publieke verontwaardiging. Het publiek heeft ook een recht om mee te spreken over wat er met foute ambtenaren moet gebeuren. Het wijst diegenen aan die fout zijn geweest. Men ziet dat ook na de Tweede Wereldoorlog, wanneer de illegaliteit aanvankelijk meent dat het aan haar is om uit te maken wat er met bepaalde functionarissen moet gebeuren. In de meer georganiseerde fase van de zuivering blijven zij bij het proces betrokken in de rol van adviseurs van de regering, door bijvoorbeeld de adviserende taak van hun overkoepelende organisaties¹¹. Ook de pers (vooral de oud-illegale) speelt een belangrijke rol bij de beoordeling. En tenslotte laat de regering niet na om haar beslissingen te onderbouwen met gegevens uit publieksonderzoeken, waaruit blijkt hoeveel mensen een eventuele beslissing van de regering al dan niet kunnen billijken.

Formalisme. De verwantschap van de zuivering met het strafrecht qua vorm ziet men in het formele karakter van de zuivering. Er zijn allerlei zuiveringsraden en commissies, de zuivering moet verschillende fasen doorlopen. Allereerst moet documentatie tegen de betrokkenen worden verzameld (de arrestatie zelf is immers een onvoldoende basis voor een oordeel). Via onderzoek moet worden vastgesteld waaruit iemands fout bestaat. Vervolgens moet een advies worden uitgebracht over de strafbaarheid van het gedrag, dan moet de straf worden vastgesteld en tenslotte bestaat soms de mogelijkheid van beroep. Het hele proces wordt bovendien ondersteund door een soort – inderhaast opge-

¹¹] Twee adviserende organisaties zijn de Grote Advies Commissie der Illegaliteit (GAC) en de Nationale Advies Commissie (NAC).

zette – jurisprudentie, opdat men verspreid over verschillende zuiveringsinstanties meer zekerheid krijgt over de vraag bij welke gevallen welk soort straf hoort. Na de Tweede Wereldoorlog trad deze meer geformaliseerde fase op, nadat in de eerste wilde fase veel ambtenaren direct werden opgepakt.

Hiërarchie. De verwantschap van een deel van de zuivering met het tuchtrecht komt duidelijk tot uiting in het hiërarchisch karakter van het opleggen van strafmaatregelen. De verantwoordelijkheid voor het opleggen van een straf ligt bij de ambtelijke meerdere, in laatste instantie bij de regering. De regering organiseert samen met het Openbaar Ministerie het gehele proces. Dat ziet men ook na de Tweede Wereldoorlog gebeuren. Alle draden kwamen samen bij de minister van Binnenlandse Zaken, in dit geval vooral minister Beel, die met het beleid ten opzichte van foute ambtenaren was belast en daarvoor verantwoording aflegde aan de Staten-Generaal. Ook de motivering voor de straf verwees naar hiërarchie. Het meest concrete dat men ambtenaren kon verwijten was dat zij niet gehoorzaam waren geweest aan hun superieuren en met name aan de regering. In feite kon ze dat lang niet altijd aangewreven worden, omdat de regering in Londen zetelde en niet in Den Haag. Maar het was tenminste een kapstok om de straf te kunnen motiveren.

Samenvattend: uit het bovenstaande is naar voren gekomen dat zuivering zowel naar inhoud als naar vorm bestaat uit een samenstel van een aantal elementen die elk op zich verwant zijn met respectievelijk schending van elementaire beginselen van beschaving (het fundamentele aspect), strafrecht (het juridische aspect), en tuchtrecht (het disciplinaire aspect). Burgerschap bij ambtenaren kan vooral negatief worden geformuleerd. Burgerschap ligt besloten in het niet 'fout' zijn. Aanwijzingen voor gebrek aan burgerschap zijn: het ontbreken van onderscheidingsvermogen, van orderingsvermogen, van participatievermogen, schending van publiek vertrouwen, overschrijding van grenzen van de overheid(ambtenarij) en ongehoorzaamheid aan de legale regering. Er is een systeem van fora met verschillende lagen waarvoor de ambtenaar zich achteraf moet verantwoorden: het publiek, de kring van de juristen en de kring van zijn ambtelijke meerderen, in laatste instantie de regering.

1.4 Eéndimensionaliteit

Wat fout is, is niet een aanwijsbaar geheel in de zin van de stelling dat deze of gene beschaving ten onder is gegaan omdat deze toch fout was. Bij het begrip fout gaat het zowel om het handelen als om de instelling van waaruit dat gebeurt. Beschavingen handelen niet en hebben geen bedoeling. Beschavingen zijn abstracties die wij hier en nu maken, waarbij we een diepte aan het leven van mensen in bepaalde perioden geven die deze voor de betrokkenen waarschijnlijk nooit gehad heeft.

Evenmin kunnen we vinden wat fout is door uit te gaan van formules, in de zin van: als mensen zich eenzijdig onderschikken aan anderen dan is dat een teken van gebrek aan burgerschap. Dat hoeft helemaal niet zo te zijn. Men vindt het meestal niet fout als mensen zich bijvoorbeeld voor anderen wegcijferen. Bestuurders die zich zo gedragen worden soms bewonderd. Een verhouding naar haar louter uiterlijke aspecten zegt op zichzelf niet zo veel. Zij krijgt pas meer betekenis als we er een interpretatie aan kunnen geven, bijvoorbeeld als we waarnemen dat mensen zich verlaagd hebben en een soort beesten zijn geworden. Fout zijn laat zich kortom niet louter vatten in termen van beschavingen noch in die van nominalia, zoals onder- of bovenschikking zonder meer. Het gaat telkens om een combinatie van een aantal elementen, waarbij de verschillende elementen naar elkaar verwijzen. Een onderschikking heeft een bepaalde betekenis in combinatie met uitspraken van iemand, in combinatie met zijn handelingen en de mensen met wie hij omgaat. Zo worden totaalbeelden samengesteld. Wat fout is, is ook zo'n totaalbeeld.

Wat men onder zo'n totaalverschijnsel laat vallen, met andere woorden, welke elementen men wel en niet belangrijk vindt, varieert. Om een voorbeeld te geven: creatief omgaan met regels wordt in onze tijd anders gewaardeerd dan kort na de oorlog. Soms ontstaat aarzeling of men de juiste elementen wel genomen heeft. Dat bleek ook al tijdens de zuivering na de oorlog. Na het 'enthousiasme' om schoon schip te maken van het eerste begin, ging de zuivering steeds meer langs gebaande wegen verlopen en op den duur verloor het publiek zijn belangstelling ervoor. In versneld tempo werden al enkele jaren na de oorlog vrijwel alle dossiers afgedaan en was in het begin van de jaren vijftig de zuivering in feite beëindigd.

Er zijn verschillende verklaringen gegeven voor deze snelle afloop. Eén ervan is dat het kwam doordat het publiek zich bewust werd van de omvang van de zuivering; en dat gegeven ging als het ware de betekenis van de zuivering en de definitie van wat fout is, beïnvloeden¹². De omvang van de collaboratie bleek zo groot dat bij de regering en het grote publiek bovendien twijfel ontstond over de vraag of het wel verstandig was alle gevallen tot op de bodem uit te zoeken. 'Je kan er soms maar beter een punt achter zetten'. Een andere verklaring is dat de zuivering niet hierom verliep, maar vanwege praktische noodzaak. Men kan immers niet jarenlang vele duizenden mensen in kampen vasthouden en men kan ambtenaren niet jaren in het onzekere houden over hun positie zonder het ambtelijk apparaat te ontwrichten, zeker niet in een tijd van wederopbouw. Bovendien kosten gestaakte ambtenaren de schatkist geld zonder dat er prestaties tegenover staan. Weer een andere verklaring is dat de zuivering een beginfout had die op den duur wel moest leiden tot haar gedeeltelijke 'mislukking'. Als men aanvankelijk kieskeuriger was geweest met de arrestatie van mensen en zich beperkt had tot mensen die niet alleen fout gehandeld hadden, maar die dat bovendien gedaan hadden vanuit een onjuiste houding, dan waren minder mensen tijdelijk uitgesloten en had de regering zich de pijnlijke situatie van een soort generaal pardon kunnen besparen (dit standpunt nam vooral mr. J.A.W. Burger in). En tenslotte wordt de versnelde afloop van de zuivering in verband gebracht met de koude oorlog en het opkomend anticommunisme. Ondanks verschil in verklaring van het verloop van de zuivering komen alle verklaringen echter in dat opzicht overeen dat zij onderkennen dat wat fout is geen vaste structuur heeft en besloten ligt in de verandering van de maatschappelijke ervaring en van de categorieën waarin men deze rubriceert. Waar de grenzen liggen van wat fout is, wordt door een reeks van ervaringen opnieuw beleefd.

In latere jaren is de verwerking van het verleden na de Tweede Wereldoorlog nog enkele keren onderwerp geweest van een nieuwe golf van verwerking. De eerste golf van verwerking was al in de jaren vijftig aanwezig in de kritiek op verschillende vormen van persoonlijke toeëigening van macht. Dit klinkt ook door in het werk van de Parlementaire Enquêtecommissie naar het Regeeringsbeleid in de oorlogsjaren die rapporteerde tussen 1949 en 1956. Wat de commissie schrijft over de Bijzondere Bestuursvoorziening, die de Londense regering had ontworpen voor de eerste periode na de bevrijding, was voor een deel een kritiek op eenzijdige machtstoëigening. Kort na de oorlog hoorde men die kritiek niet zo sterk, maar naarmate de tijd voort ging en de regeerperiode van Koningin Wilhelmina verder weg lag, ontstond er meer ruimte voor een andere kijk. De commissie had bijvoorbeeld uitgebreide kritiek op de Londense Commissie Terugkeer die naar haar mening te ver was gegaan in haar streven om in Nederland een autoritaire regeerstijl in te voeren door bijvoorbeeld de macht van het parlement te beknotten. Ook bestond kritiek op Generaal Kruls (Militair Gezag) die eveneens werd verweten er een te autoritaire bestuursstijl op na te houden en erop uit te zijn geweest om het bestuurs-

^{12]} P. Romijn, op. cit., blz. 84.

vacuüm (in de tijd tussen bezetting en bevrijding) te gebruiken voor het creëren van voldoende feiten op staatkundig gebied.

Soortgelijke opmerkingen kunnen worden gemaakt over de discussie aan het eind van de jaren zestig en begin van de jaren zeventig. Het was een tijd waarin mede werd 'afgerekend' met een generatie politici die vooral haar sporen had verdiend in de periode kort voor en direct na de Tweede Wereldoorlog. Vragen waren of zij wel allemaal even zuiver geweest zijn en of zij niet te slap waren geweest bij het verwijderen van foute elementen. Een samenstel van gebeurtenissen droeg bij tot een hernieuwde verwerking van de zuivering. Deze bestonden onder andere uit publikaties (het werk van dr. L. de Jong), antikolonialisme (versterkt door de bevrijding van een groot aantal vooral Afrikaanse gebieden), de kritiek op de Vietnamoorlog van de Amerikanen ('immers onze bondgenoten'), de plannen om de vier (drie) van Breda vrij te laten en vooral de opkomst van een nieuwe generatie van jongeren die in of na de oorlog geboren waren.

De term die kan gelden als een soort operationalisering van wat fout is, was in de jaren zestig ééndimensionaliteit. Daaronder werd ongeveer verstaan het waarnemen van de werkelijkheid vanuit één kader. Het is de kritiek op de neiging om alles terug te brengen tot één dimensie van het leven of dat nu is prestatie, arbeid, macht, familie en zelfs gehoorzaamheid. Aangepast aan de tijd was het een discussie over wat fout is, maar uiteraard toch weer geheel anders dan in de jaren veertig. In de context van de jaren zestig was het wellicht gemakkelijker om te verwoorden wat er fout was aan het handelen van de in het begin van het stuk genoemde personen dan direct na de oorlog. Door de tijd is de werkelijkheid gereduceerd, allerlei hoofdzaken uit het midden van de jaren veertig zien er dan al uit als bijzaken.

De aan het begin van dit essay genoemde personen zouden er in de kritiek op de ééndimensionaliteit uitzien als personen die geen grenzen meer zouden hebben gezien. Bijvoorbeeld grenzen aan zaken die vaak positief gewaardeerd worden, zoals het vasthouden aan bestaande procedures, toewijding aan de overheidszaak en het instandhouden en moderniseren van de bestuurlijke organisatie.

Ééndimensionaliteit is uiteraard niet beperkt tot beoordeling van gebeurtenissen en personen uit de oorlogstijd. Een betrekkelijk onschuldig voorbeeld uit de jaren zeventig is de wijze waarop met het begrip gemeente werd omgesprongen onder andere in plannen tot oprichting in het gehele land van gewesten. Onder gemeente leek men zo iets te verstaan als een beleidsteam; de gemeente louter bezien als onderdeel van een constructie waardoor men de maatschappij beter zou kunnen plannen. Te weinig drong aanvankelijk het besef door dat de gemeente ook een naam is voor een bepaalde wijze van bestaan op een bepaald schaalniveau. Een gemeente is immers ook in de beleving van zijn inwoners aanwezig als een bescherming van hun bestaan. De inwoners ontlenen er zekerheid aan dat in hun gebied onvoorwaardelijk gezag wordt uitgeoefend. Zij zullen er vooral voor willen zorgen dat de aandacht van hun gezagsuitvoerders niet verslapt. De lokale bestuurders moeten aldus doorredenerend daarom voor hun voortbestaan gebonden blijven aan het behoud van de kwaliteit van het leven van de inwoners van het betrokken gebied. En in dezelfde lijn doorredenerend: het rijk moet de lokale bestuurders hieraan helpen herinneren en dient hen zo nodig steun te bieden om hun gezag op lokale schaal waar te maken door het bieden van de nodige ondersteuning (bijvoorbeeld door landelijke diensten)¹³.

¹³] WRR, *Van de stad en de rand*; Rapporten aan de Regering nr. 37, Sdu uitgeverij, 's-Gravenhage, 1990.

Er zijn verschillende momenten geweest waarop geanalyseerd is wat er fout ging bij de plannen voor gewestvorming. Telkens zijn andere accenten gelegd bij de verwerking van het verleden; een verwerking die niet los stond van de ervaringen waardoor men op het moment van de verwerking werd geleid. Ook hier is de 'zuivering' niet statisch, maar verschuift de definitie wat fout is met de feitelijke context en de publieke opinie. Daarom geldt dat deze opinie ook weer eens zo kan zijn samengesteld dat men – bijvoorbeeld tegen de achtergrond van een streven naar een Europa van de gewesten – veel begrip kan opbrengen voor de technocratische pogingen van de jaren zeventig om de schaal van de gemeenten te veranderen in die van gewesten.

1.5 Meerdere loyaliteiten en competenties

In het voorgaande is enkele keren naar voren gebracht dat in de beoordeling meespeelt hoe ambtenaren omgaan met meer loyaliteiten tegelijkertijd. Hieronder wordt daarop nog kort ingegaan. Voorts worden nog enkele opmerkingen gemaakt over verschillende soorten van competentie.

Ambtenaren hebben loyaliteit aan bijvoorbeeld: de wettige regering, aan verwanten en vrienden, de bevolking en de bezetter (voorzover die maatregelen neemt om de orde te handhaven). De wijzen waarop ambtenaren met deze loyaliteitsconflicten weten om te gaan, bieden in tijden van oorlog voorbeelden voor anderen. Ambtenaren hebben deze voorbeeldfunctie temidden van leidinggevende en intellectuele groepen in de maatschappij, zoals journalisten, schrijvers, docenten, wetenschappers, (grote) ondernemers en vakbondsbestuurders. Temidden van deze groepen nemen de ambtenaren in oorlogstijd de eerste plaats in, als het gaat om het geven van voorbeelden. En dat geldt dan weer in het bijzonder voor de leidinggevendenden onder hen zoals de commissarissen van de Koningin (toezicht op burgemeesters), de burgemeesters, de secretarissen-generaal van de departementen en directeuren (generaal).

Onder normale omstandigheden zullen andere groepen zoals journalisten, hoogleraren, schrijvers, ondernemers en werknemersvertegenwoordigers de ambtenaren voorgaan als het gaat om het geven van concrete voorbeelden hoe met loyaliteitsconflicten om te gaan. Daarbij zullen zij soms weerstand moeten bieden aan ambtenaren die alles eenzijdig vanuit de overheid bezien en dus weinig of geen oog hebben voor de veelheid van levensvormen waaraan mensen deelhebben en de wegen die ze moeten vinden om verschillende loyaliteiten tegelijkertijd te hanteren.

Burgerschap is een samengestelde vaardigheid, een complex van vaardigheden, zoals de kunst van het maken van onderscheid, van het aanbrengen van hiërarchie tussen vorderingen en tussen verplichtingen, van het gebruiken van omstandigheden van tijd, plaats en macht, én het weigeren van het beoefenen van competentie als de omstandigheden dat van je vragen. Burgerschap is echter niet de enige competentie die ambtenaren onder omstandigheden ten toon kunnen spreiden. De vaardigheden van lezen, schrijven en rekenen zijn zo vanzelfsprekend dat we ze vaak niet eens meer als afzonderlijke vaardigheden herkennen. Het belang dat ze voor ambtenaren hebben, ziet men nog terug in namen voor ambtenaren zoals, archivaris, griffier en comptabele. Veel van de klassieke functies zijn ontstaan aan de hoven van prelaten en koningen. Dat ze heden ten dage niet altijd zo vanzelfsprekend zijn, bewijst bijvoorbeeld de verplichting die soms aan ambtenaren wordt opgelegd tot het volgen van schrijfcursussen en cursussen wetgevingstechnieken (het leren formuleren van wetsartikelen).

Voor ambtenaren is een wezenlijke vaardigheid dat zij wetten kunnen toepassen en meer algemeen dat zij het geweldsmonopolie kunnen gebruiken.

Ambtenaren zijn gezagsdragers én burgers. Het is niet zo dat burgerschap vanzelfsprekend voorgaat boven geweldsuitoefening. Er zijn omstandigheden dat ambtenaren voor een tragische keuze staan tussen hun loyaliteit aan de staat en die aan de burgers en uiteindelijk voor loyaliteit aan de staat kiezen.

Burgerschap van ambtenaren wordt door burgers ook niet altijd als competentie geapprecieerd. Vaak zal men zich op het standpunt stellen dat ambtenaren er zijn om het gezag te handhaven en dat al het andere reserve is. In oorlogstijd staat echter dat wat in vreedstijd reserve is centraal, omdat andere instanties die de belangen van burgers moeten waarnemen dan zijn uitgeschakeld. Ook tijdens de laatste oorlog waren er geen parlement, geen Raad van State, geen onafhankelijke rechters en geen vrije pers. In feite nam Rijkscommissaris Seyss-Inquart alleen het bestuursapparaat over: de commissarissen van de Koningin, de burgemeesters, de secretarissen-generaal en de overige ambtenaren. Mede krachtens het volkenrecht was hun positie tegenover de bezetter ook niet geheel rechteloos. Zo behoefden zij niet onder alle omstandigheden mee te werken aan maatregelen die hen waren opgedragen door de Rijkscommissaris en waarvan zij meenden dat deze in strijd waren met hun ambt. Juridisch gesproken is in zekere zin 'erkend' dat ambtenaren beschikken over een recht van weigering, zijnde een element van burgerschap.

Hieronder wordt ingegaan op enkele andere vragen die betrekking hebben op het burgerschap van ambtenaren. De eerste vraag is of burgerschap kan worden geleerd. De tweede of men ernaar kan streven. De derde vraag is of men het kan regelen. Deze vragen worden achtereenvolgens behandeld.

2.1 Leren van burgerschap

Bij leren van burgerschap door ambtenaren kan worden gedacht aan lessen maatschappij- of burgerschapskunde, en in de modernere variant aan bestuurskundige theorieën zoals die van het prisonersdilemma, the tragedy of the commons en dergelijke. Dit zijn geformaliseerde en wetenschappelijke soorten van kennis. Om tot leven te komen, hebben zij meestal de achtergrond nodig van eigen spontane ervaringen, bijvoorbeeld naar aanleiding van gebeurtenissen die een ambtenaar zelf overkomen of waarvan deze ziet dat ze anderen overkomen. Van belang is echter ook dat directe ervaringen vanuit verschillende theorieën kunnen worden geïnterpreteerd en dat vanuit de ervaringen met theorieën kan worden gespeeld en elementen ervan kunnen worden gecombineerd. Die wisselwerking komt tot uiting in het al doende leren, waarbij bovendien wat men leert wordt ondersteund doordat tussendoor de lessen worden herhaald en geformaliseerd (vergelijk jurisprudentie en de wetenschappelijke bewerking ervan in leerstukken). Deze gedachte is verwant aan het idee van de ambtelijke carrière waarbij de ambtenaar verschillende leerstadia moet doorlopen, alvorens hij of zij zelfstandig praktijk mag uitoefenen. Zij past ook bij het idee van bestuur als ambacht: de aanduiding van de ervaring van alle doeltreffende manieren van handelen die in en door het handelen zelf bevestigd worden en waarbij de overdracht daarvan binnen de praktijk zelf geschiedt.

2.2 Streven naar burgerschap

Bij het streven naar burgerschap wordt vaak in de eerste plaats gedacht aan aspiratieve soort van moraal. Hiermee wordt bedoeld alles wat om wille van zichzelf maatschappelijk nastrevenswaardig wordt gevonden, bijvoorbeeld de betekenis van het eigen volk: zijn tolerantie, zijn gemeenschapszin, zijn vrijheidstrijd, zijn helden en zijn idealen, zijn openheid, zijn voorbeeld voor anderen, enzovoort. Via opvoeding in het gezin en op school worden de idealen overgedragen, bijvoorbeeld door elke dag op school het volkslied te zingen. Vaak wordt erop gewezen dat aspiratieve moraal niet zo nastrevenswaardig is. Dat klopt. Het nastrevenswaardige houdt niet automatisch het goede in en is niet gelijk aan het wensenswaardige. Wat in onze beschaving waarden heten, hebben in andere beschavingen vaak de naam van demonen gekregen¹⁴.

Toch is hiermee de betekenis van een moreel streven naar burgerschap nog niet afgeschreven. Burgerschap kan bijvoorbeeld ook gesteund worden door een finalistische of utilistische moraal. Juist het denken in termen van doelen en middelen (finalistisch) of dat van nut (utilistisch) kan een belangrijke impuls voor burgerschap vormen. Burgerschap bijvoorbeeld als bijproduct van de verbetering van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat. Ook kan burgerschap worden beoefend vanuit een verantwoordelijkheidsmoraal. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In 1952 heeft de leider van de Sovjet-Unie, Stalin, een nota aan de toenmalige Bondskanselier van de Bondsrepubliek Duitsland,

^{14]} G. Gurvitch, *Handboek van de sociologie deel 3*; Utrecht/Antwerpen, 1968, blz. 226 (uit het Frans vertaald: *Traité de sociologie II*; Paris, 1963).

Adenauer, doen toekomen waarin de eerste de laatste voorstelt om de bezettingszone (Oost-Duitsland) te verlaten. De nota werd van Duitse zijde geïnterpreteerd als een poging van de Sovjet-Unie om te voorkomen dat de Bondsrepubliek zou toetreden tot de Navo en als een poging om de legitimiteit van de Duitse regering te ondermijnen door het verschaffen van hoop op hereniging die vervolgens niet kon worden beantwoord zonder dat de Duitse regering zichzelf in grote verlegenheid zou brengen wegens reeds bestaande geheime afspraken met westelijke geallieerden. De regering zou in grote problemen komen en een constitutionele crisis behoorde zeker tot de mogelijkheden. Duitsland zou onder Sovjet invloed kunnen komen en 'burgerlijke' vrijheden zouden in gevaar komen. Tegen die achtergrond heeft Adenauer zijn verantwoordelijkheid genomen en heeft hij besloten om het bestaan van de nota, indien daarnaar gevraagd werd, naar buiten toe te ontkennen.

2.3 Regelen van burgerschap

Bij regeling van burgerschap in de zin van aanwijzingen voor een 'juiste' houding van ambtenaren onder extreme omstandigheden wordt meestal alleen gewezen op de Aanwijzingen voor de houding van ambtenaren in geval van een vijandelijke inval uit 1937 (gewijzigd in 1962). Zij geven slechts een betrekkelijk houvast¹⁵. Er zijn bijvoorbeeld in geval van oorlog geen instanties die toezien op de handhaving van de aanwijzingen. Onder extreme omstandigheden, als er geen rechters en geen parlement zijn, hangt veel af van het feit of ambtenaren zich bepaalde praktijken blijven herinneren. De aanwijzingen bevatten slechts een aanmoediging om zich die praktijken te blijven herinneren, ook al zijn diegenen met wie men de herinnering deelt uit de buurt.

Wat zijn de praktijken? Zij kunnen worden onderscheiden naar toegang, onderlinge verhoudingen, organisatie en werkwijze. Men zou kunnen zeggen dat de overheid naar haar toegang selectief, naar haar interne verhoudingen voorwaardelijk, naar haar organisatie complementair en naar haar werkwijze adaptief is.

Selectiviteit. De praktijk van selectiviteit heeft betrekking op de toegang tot overheidsfuncties. Als selectie criterium gelden niet alleen feitelijke prestaties. Ook wordt gestreefd naar representativiteit van het overheidspersoneel. Dit komt alleen al tot uiting in het vereiste dat ambtenaren in het bezit moeten zijn van de Nederlandse nationaliteit. Maar ook door representatie van andere kenmerken wordt getracht om de herkenbaarheid van het overheidsapparaat zo groot mogelijk te maken (personeel dat thuis is in het bedrijfsleven op Economische Zaken, en dat thuis is in de sfeer van vakbeweging en sociale verzekeringen op Sociale Zaken, enzovoorts). Selectiviteit is een combinatie van prestatie en representativiteit en komt tot uiting in bijvoorbeeld toegangsprocedures, zoals toelatingsexamens en psychologische tests, waarbij potentiële ambtenaren getoetst worden op een verzameling van elementen (stabiliteit, betrouwbaarheid, intelligentie en dergelijke).

Voorwaardelijkheid. Bij de interne verhoudingen gaat het om de voorwaarden waaronder ambtenaren werken. De interne verhoudingen zijn een combinatie van identiteit en afstand. Met identiteit wordt gezegd dat alle overheidspersoneel ambtenaar is. In dat opzicht is men aan elkaar gelijk. Maar tegelijkertijd is er afstand. De hogere ambtenaar kan de lagere ambtenaar overplaatsen, bevorderen, enzovoort. De voorwaardelijkheid komt tot uiting in spelregels voor de onderlinge verhoudingen; in ambtelijke omgangsvormen en ambtenarenrecht. Bij conflicten is er een 'derde' (bijvoorbeeld de ambtenarenrechter) waar de hogere en de lagere ambtenaar tegelijk als gelijken en als ongelijken verschijnen.

^{15]} J.H. Sikkens, op. cit.

Complementariteit. De inrichting van het openbaar bestuur is complementair. Dat wil zeggen dat de taak van de één aansluit bij de taak van de ander en van de ander bij de één. Zo ontstaan als het ware netwerken van mensen die met elkaar het geheel van de overheid vormen. De overheid als geheel is noch te vatten in termen van handelingen en individualiteit (vergelijk de overheid doet dit of dat) noch in die van een structuur (vergelijk de uitspraak: elke maatschappij krijgt de overheid die zij verdient). Zij is daarentegen een label geheel van allerlei manieren van doen; van partiële handelingspraktijken, die met elkaar in betrekking staan (rechterlijke, wetgevende, fiscale, politionele en andere soorten van handelingspraktijken vormen tezamen de organisatiepraktijk van de overheid).

Adaptiviteit. Ambtenaren handelen enerzijds volgens regels, procedures of schema's, anderzijds moet er ruimte zijn voor een persoonlijke invulling van de taak, voor impulsiviteit, spontaniteit of ondernemingschap (ook in het leger; denk aan het belang van eigen initiatief onder extreme omstandigheden). De combinatie van beide bestaat uit de kunst om met deze verschillen om te gaan; om een juist oordeel te vormen omtrent situaties die spontaniteit toelaten of omstandigheden die juist vereisen dat regels of de planning worden gevolgd.

De genoemde praktijken worden telkens in het handelen van de ambtenaren gereproduceerd. De herhaling ervan onder normale omstandigheden is een voorwaarde voor het vertrouwen in ambtenaren onder extreme omstandigheden, zoals een oorlog. De aanwijzingen voor de houding van ambtenaren in geval van oorlog of oorlogsdreiging zijn belangrijk, maar dan niet anders dan als geheugensteuntje en aanmoediging. Daaraan vooraf gaat dat ambtenaren in de praktijk er telkens aan worden herinnerd dat de overheid naar haar toegang selectief, naar haar interne verhoudingen voorwaardelijk, naar haar inrichting complementair, en naar haar werkwijze adaptief is.

Samenvattend: in deze paragraaf is veronderstellenderwijs de vraag aan de orde geweest of burgerschap te leren valt. Het antwoord was dat dat kon, maar dan vooral zoals men een ambacht leert: al doende lerend. Ook is de vraag aan de orde geweest of men ernaar kan streven. Daarvan is gezegd dat dit kon, maar niet in een directe vorm, maar bijvoorbeeld in de wijze waarop men omgaat met een dilemma (het voorbeeld van Adenauer). Tenslotte is ingegaan op de vraag of het burgerschap van ambtenaren in extreme omstandigheden geregeld kan worden. Daarvan is gesteld dat dit kon, maar dan in de zin van 'reproductie' van praktijken van selectiviteit, voorwaardelijkheid, complementariteit en adaptiviteit. Elk van deze praktijken is een combinatie van tegengestelde elementen.

In de eerste paragraaf is aangegeven dat hoewel de begrippen ambtenaar en burger elkaar logisch uitsluiten, de grens tussen beiden feitelijk kan worden overschreden, doordat burgers van ambtenaren verwachten dat hun handelen een 'burgerlijke' kwaliteit heeft. Aangegeven is dat deze verwachting vooral leeft als andere staatsinstellingen zoals een parlement en rechters ontbreken. Soms kan het thema van ambtenaren als burgers echter niet worden waargenomen, omdat de overheid vooral wordt gedefinieerd als black box. Evenmin wordt het niet altijd opgemerkt, omdat overheid en maatschappij al bijna per definitie in elkaars verlengde worden gelegd als uitdrukking van de politieke soevereiniteit, als een soort bron van beide tegelijkertijd. Hieronder gaan we er nader op in. We beginnen met het voorbeeld van een beleidsonderwerp.

3.1 Beleidsvoorbeeld

Op een indirecte wijze is de thematiek van de positie van ambtenaren aan de orde in het actuele beleidsthema betreffende de arbeidsparticipatie. Het gaat om het vraagstuk dat de laatste jaren is ontstaan door de aanwezigheid van grote groepen die langdurig buiten het arbeidsproces zijn komen te staan en die mede door het sociale zekerheidssysteem te veel belemmeringen onderkennen om in het arbeidsproces terug te keren¹⁶. In dit debat gaat het niet rechtstreeks over ambtenaren. Toch bestaat er binnen het kader van dit thema een beeld van het ambtelijk handelen. Centraal in de oplossing van de werkloosheid en geringe arbeidsparticipatie staat een activerende aanpak van met name rijk, gemeenten, arbeidsbureaus en sociale diensten. Er moeten meer voorzieningen komen die de mensen direct aan het werk zetten. De ambtenaren moeten de werklozen wijzen op hun rechten en plichten en niet bang zijn om tegenover hen hun collectieve gezag te laten gelden. Het gaat er eerder om het voor sociale zekerheidsuitgaven bestemde geld te gebruiken om mensen aan het werk te helpen dan om hen 'via uitkeringen passief te houden'.

Ambtenaren moeten voorzieningen creëren en overheidshandelen coördineren. De overheid moet alle mogelijke instrumenten beproeven om mensen aan het werk te krijgen. Zij moet nauw samenwerken met de organisaties van werkgevers en werknemers bij het opzetten en uitvoeren van gezamenlijke afspraken. Dat geldt nu niet meer alleen voor de centrale overheid maar ook voor de lokale. Over het totaal kader waarin deze gezamenlijke aanpak plaatsvindt, moet de minister geregeld met het parlement overleggen. Daarbij moet ook eventueel worden onderzocht of het wettelijke beleidsinstrumentarium nog wel adequaat is.

In het voorbeeld wordt de overheid slechts van buitenaf benaderd, als een soort black box. Er zijn meer voorbeelden van dergelijke soorten van benadering te geven. In het gegeven voorbeeld wordt van de staat vooral een coördinatie vooraf verlangd. Er zijn echter ook voorbeelden te geven van beleidsdebatten waar het accent valt op coördinatie achteraf, waar meer de nadruk wordt gelegd op repressieve controle in plaats van preventieve controle. Voor de conclusie hoeft dat echter niets uit te maken. Ook in voorstellingen van de overheid, waarbij zij vooral wordt geconcipieerd als bemiddelaar achteraf, kan de overheid een soort black box blijven.

¹⁶] Vgl. WRR, *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*; Rapporten aan de Regering nr. 38, 's-Gravenhage, Sdu uitgeverij, 1990.

3.2 Politieke soevereiniteit

Maar er is meer. In het voorbeeld wordt de overheid primair gezien als een soort voorziening van en voor de maatschappij. Maatschappij en overheid worden opgevat als begrippen die aan elkaar zijn gekoppeld. Dat zij zo met elkaar in verband worden gebracht, heeft te maken met de dominantie van het begrip politieke soevereiniteit, waarvan zij beide een tijdlang leken te zijn afgeleid. We kunnen daarop in dit verband slechts kort ingaan.

De staat is van oorsprong een woord voor de samenbundeling van lokale groepen die steunt op onvoorwaardelijke gezagsuitoefening waaraan men zich niet kan onttrekken¹⁷. Friezen, Hollanders, Zeeuwen en Saksen hebben bijvoorbeeld in hun strijd tegen buitenlandse overheersers hun krachten gebundeld onder een onvoorwaardelijke gezagsuitoefening waaraan zij zich niet konden onttrekken. Naar haar vorm berust deze samenbundeling op gewoonte, voor een ander deel is deze vastgelegd in een verdrag (bijvoorbeeld Akte van Verlaatinge) en is deze bovendien – in het voorbeeld van de Republiek der Verenigde Nederlanden – nader georganiseerd in centrale instellingen, zoals Staten-Generaal, Stadhouders Raad van State. Overigens, om bij dit voorbeeld te blijven, toen zich in de Noordelijke Nederlanden aldus een staat had gevormd, had de staat echter geen alleenrecht (monopolie) in de uitoefening van gezag. Sommige steden vielen bijvoorbeeld ook onder het gezag van de Duitse keurvorst (bijvoorbeeld Nijmegen) en andere hadden te maken met internationale rechtsinstellingen van economische aard (Hanzesteden).

Ook in de tegenwoordige tijd heeft de staat niet het alleenrecht op onvoorwaardelijke gezagsuitoefening. Op militair en economisch gebied zijn er ook andere autoriteiten buiten de Nederlandse staat waarnaar men zich richt, zoals de NAVO en de Europese Gemeenschap. Niet alleen hebben niet alle staten politieke soevereiniteit (het monopolie op onvoorwaardelijke gezagsuitoefening waaraan men zich niet kan onttrekken), er zijn ook meer soevereiniteiten dan die van de politiek. Niet alle burgers stellen de politieke levenssfeer voorop. Er is ook nog een private sfeer die we (voorzover dat thans nog gaat) overigens weer vanuit de publieke sfeer rubriceren als familie, vereniging en bedrijf. De contracten die bedrijven maken, de afspraken die gelden in de gezinnen en de gebruiken tussen mensen die zich voor een bepaalde zaak verenigd hebben, komen vanuit de betrokkenen zelf tot stand en hebben hun basis niet in de politieke soevereiniteit, maar in het normatieve feit dat mensen handelen volgens bepaald ritme en repertoires bij bijvoorbeeld de opvoeding van kinderen (gezin, huishouden), bij de voortbrenging van goederen (bedrijf), bij het behartigen van belangen (vereniging).

(Overigens: wellicht heeft vooral het succes van de nationale staat in de eerste decennia van deze eeuw aanleiding gegeven tot een ontwikkeling in het denken en handelen, waarbij politieke soevereiniteit werd opgevat als iets vanzelfsprekends dat altijd voorgaat op andere verschijnselen.)

3.3 Produkt van recht en wetenschap

Er kan echter nog een element aan worden toegevoegd. De overheid wordt niet slechts opgevat als black box, waarbij staat en maatschappij aan elkaar worden gekoppeld, maar de overheid wordt ook gezien als produkt van recht en wetenschap. Dat wordt hieronder kort toegelicht.

In het begin van deze eeuw leefde in juridische kring het besef van een crisis in de verhouding tussen staat en burgers. De afstand tussen staat en burgers dreigde volgens sommigen de maatschappij te ontwrichten en hield een gevaar

¹⁷] Vgl. G. Gurvitch, op. cit., blz. 290.

in voor het voortbestaan van de staat. Wat nu soms staatsverlating wordt genoemd, was toen ook een reëel probleem (anti-parlementarisme, 'wet is logen', politieke stakingen). De oplossing voor dat probleem blijkt, als men er achteraf op terug kijkt, te zijn gevonden in het accentueren van de feitelijke koppelingen tussen staat en burgers boven het prefereren van het theoretisch juiste onderscheid tussen beide.

In concreto ging het om het thema van de invoering van de administratieve rechtspraak: de vraag of burgers voor de rechter in beroep mogen gaan tegen beschikkingen die door de overheid zijn genomen en formeel gezien dus onder toezicht van de Staten-Generaal tot stand zijn gekomen. De laatste heeft in feite al getoetst of besluiten voldoen aan de eisen van het recht. Zoals bekend is deze vraag na de oorlog positief beantwoord, nadat het aantal overheidsbeschikkingen zodanig groeide dat de overheid steeds meer gedwongen was tot delegatie van bevoegdheden aan het bestuur. Als sluitstuk op de ontwikkeling is in de jaren zeventig de wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikkingen (AROB) tot stand gekomen. Daarmee werd erkend dat recht en staat niet alleen op het niveau van het parlement met elkaar geconfronteerd mogen worden, maar ook binnen de context van het bestuursrecht, het recht dat het geheel van verbindende schakels tussen regering en burgers representeert. Naast 'staatsrecht' is zo inmiddels een uitgebreid systeem van bestuursrecht ontstaan met als recent sluitstuk het ontwerp van Wet Algemene Bepalingen Bestuursrecht. Het is een totaal systeem van alle koppelingsmechanismen tussen staat en recht.

Het lijkt er soms op dat het gewicht van dit juridisch systeem voor het functioneren van de overheid ertoe leidt dat men de verhouding tussen ambtenaren en burgers beziet door de bril van dit systeem. Men stelt zich dan buiten het bestuur als 'systeem' op. Daarbij kan men in de verleiding komen om te denken dat de verhouding tussen staat en burgers slechts een thema is van instrumentaliteit en organisatie. Dat het er met andere woorden slechts om gaat de juiste instrumenten te vinden om de staat op zichzelf en in zijn verhouding tot burgers in een systeem onder te brengen.

Maar niet alleen is er sprake van een uitgebreid rechtssysteem waardoor men in de verleiding kan komen om de overheid op te vatten als het resultaat daarvan, ook is het bestuur object geworden van wetenschappelijk onderzoek en advisering. Deze kennis wordt weer door het bestuur gebruikt om zichzelf te leren kennen en om de overheid op zichzelf en in verhouding tot de maatschappij te kunnen sturen. Maar ook deze ontwikkeling kan aanleiding geven tot een eenzijdige perceptie. De indruk zou kunnen ontstaan dat de overheid primair het produkt is van wetenschappelijke analyse en sturing. De overheid wordt echter dagelijks gereproduceerd door het handelen van mensen die er deel van uitmaken, waarbij recht en wetenschap kaders bieden om te helpen beseffen wat er gebeurt, en om dat wat er gebeurt te systematiseren en te rationaliseren. Tot slot van dit essay worden nog enkele opmerkingen gemaakt over het begrip ambtenaar.

Vroeger kende men het overkoepelende woord ambtenaar niet. Men kende slechts verschillende soorten van werk waaraan verschillende namen werden gegeven. Wat men deed werd gerepresenteerd door de namen, die er aan werden gegeven. Om wat voorbeelden uit de geschiedenis van vóór 1850 te nemen: klerk (oorspronkelijk hij die het werk doet van een clericus/geestelijke, een bekend vroeg voorbeeld uit onze contreien in de veertiende eeuw is Philippus van Leyden¹⁸, griffier (oorspronkelijk hij die de pen voert, de besluiten redigeert, de notulen maakt), secretaris (oorspronkelijk hij die zorgt voor het geheim), minister (oorspronkelijk hij die dient), raad (oorspronkelijk hij die zaken overdenkt – iemand die reflecteert zouden we nu zeggen – en bijvoorbeeld wordt geconsulteerd, vergelijk onze term raadadviseur), agent (oorspronkelijk: hij die handelt, bijvoorbeeld de naam van ‘ministers’ tijdens de Bataafse republiek), commissarissen (hij die volmachten heeft, de naam van de ‘ministers’ in het begin van de negentiende eeuw), gedelegeerden (oorspronkelijk: hij die handelt op grond van een bevoegdheid).

In de loop van de negentiende eeuw zijn door het verdwijnen van de pluraliteit van jurisdicties van stad, platteland en handel alle genoemde soorten van werkzaamheid in betrekking komen te staan tot de nationale staat. De ambtenaren als geheel werden onderscheiden van de andere en - qua organisatorische traditie – oudere tak van organisatie van de staat: de militaire tak. Ambtenaren waren het burgerlijke overheidsperoneel ter onderscheiding van het militaire overheidsperoneel. Bij sommige takken van overheid liepen beide soorten van personeel overigens nog lange tijd door elkaar heen, zoals in het geval van de opleiding tot (waterstaats)ingenieurs waarbij tot het eind van de vorige eeuw nauwelijks verschil werd gemaakt tussen het civiele en militaire deel.

Met de Ambtenarenwet (1929) werd de eigen positie van het burgerlijk overheidsperoneel vastgelegd. Een ambtenaar werd iemand die benoemd was op basis van het ambtenarenrecht. De Ambtenarenwet is primair een onderdeel van het arbeidsrecht, het regelt de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Het ontstaan van deze wet moet vooral in de context worden gezien met de strijd voor de andere arbeids- en sociale zekerheidswetten van het interbellum.

Wellicht is door deze ontstaansgeschiedenis van ons begrip ambtenaar een verschil aanwezig tussen het Nederlandse begrip ambtenaar en dat van andere landen. In vergelijking tot ons omringende landen is het woord ambtenaar in Nederland pas laat geïnstitutionaliseerd. Toen wij ons begrip ambtenaar ontwikkelden, kende men in Frankrijk al zijn inspecteurs (getypeerd naar hun opleiding en vorming/concours), in Groot-Brittannië zijn civil servants en in Duitsland al zijn Beamten. De namen van de ambtenaren in die landen hangen mede samen met het onderscheid dat erin is vastgelegd, bijvoorbeeld van Beamten als de dragers van een ambt (van hoog tot laag) tegenover de Angestellten als de werknemers in dienst van de overheid. De civil service als tegendeel van de military service. En inspecteurs (des finances) als de klassiek geschoolde hoge ambtenaren in de openbare administratie en in de openbare financiën tegenover de aan polytechnische scholen (natuur)wetenschappelijk geschoolde ingenieurs des chaussees et ponts.

In Nederland is het begrip ambtenaar zoals gezegd geformaliseerd in de context van de toen in de belangstelling staande arbeids- en sociale verzekerings-

^{18]} P. Leupen, *Philip of Leyden; a fourteenth century Jurist*; Leiden, 1981, hoofdstuk 3, blz. 71-87.

wetgeving. In de Ambtenarenwet ligt het accent op de arbeidsrechtelijke eenheid die ambtenaren vormen. Vandaar ook het ontbreken in de Ambtenarenwet van een verschil tussen beambten en de overige werknemers van de overheid, de 'aangestelden', zoals in Duitsland. De Nederlandse ambtenaren zijn mensen die een eigen arbeidsvoorwaardenrecht hebben dat verschilt van het arbeidsvoorwaardenrecht van mensen in de particuliere sector.

De vraag is echter of dat onderscheid thans nog geldt, zeker nu het gebouw van sociale zekerheidswetten in de jaren zeventig is voltooid en niet alleen ambtenaren maar vrijwel elke beroepsgroep daarin is opgenomen. Niet alleen is zo de grens vervaagd tussen het overheidspersoneel en de gepremieerde en gesubsidieerde sector, maar ook die tussen ambtenaren en degenen die onder een ander CAO vallen. Tot voor kort werd de totstandkoming van de arbeidspositie van ambtenaren immers nog duidelijk onderscheiden van die van de overige werknemers; de verhouding tussen ambtenaren en regering heette niet tweezijdig te zijn, maar eenzijdig. Het overleg tussen de regering en de ambtenarenvakbonden wordt tegenwoordig echter steeds meer opgevat als een overleg tussen werkgevers van ambtenaren en organisaties van werknemers. Daardoor gaat dit steeds meer overeenkomen met het 'normale' arbeidsvoorwaardenoverleg, zeker als in de toekomst directeuren van verschillende overheidsdiensten (zelfstandige budgethouders) de bevoegdheid krijgen afzonderlijke contracten te sluiten met de vakbonden.

Maar er is nog een ontwikkeling bijgekomen. Ambtenaren werken voor het overgrote deel in organisaties. De ambtenaar is een 'organizational man'. Op dit moment werken ook de meeste werknemers in de particuliere sector in organisaties. Bovendien heeft organisatie zich ontwikkeld tot een eigen gebied van begrippen, perspectieven en technieken. Organisatie heeft zich verzelfstandigd en biedt ruimte voor verschillende scholen van organisatie-theorie en dus ook voor pluraliteit. Deze pluraliteit loopt dwars door overheid en bedrijfsleven heen en verbindt beide dus ook weer op een eigen manier.

Door deze ontwikkelingen wordt ook de vraag naar het burgerschap van ambtenaren weer actueel. Een tijd lang kon men immers menen dat die vraag vanzelf was beantwoord, omdat de status van ambtenaren op dezelfde manier gelegitimeerd was als de staat (namelijk door democratisch toezicht). Maar wat gebeurt er als ambtenaren vooral worden opgevat als autonome organisatoren die nu toevallig bij de overheid werken, maar die zich niet principieel onderscheiden van organisatoren elders in de maatschappij?

Tot slot: aan de vraag of burgerschap van ambtenaren niet met zichzelf in conflict kan komen, is in deze bijdrage voorbijgegaan. Het enige dat hierover aan het slot van deze bijdrage gezegd kan worden, is dat ambtenaren als burgers nog meer dan thans in de verleiding kunnen komen om het initiatief van burgers over te nemen. Burgers zouden dan door ambtenaren met hun 'burgerlijke' vaardigheden in een positie van machteloosheid worden gedrongen. Maar het is evenzeer mogelijk dat een tendentie waarbij ambtenaren zich als burgers opstellen en burgerlijke kwaliteiten ten toon spreiden, zichzelf versterkt; namelijk in die zin dat ambtenaren aan burgers de waarde laten zien van de burgerlijke competentie. De kans neemt dan toe dat ook burgers zelf dat onderdeel van hun burgerschap meer gaan waarderen en dat zij daarom ambtenaren meer gaan beoordelen naar hun burgerlijke kwaliteiten.

Een curriculum voor burgerschap?

W.K.B. Hofstee

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	261
2.	Burgerschap	263
3.	Onderwijs	267
3.1	De marktconceptie	267
3.2	De vormingsconceptie	270
3.3	Zelfontplooiing en gelijkheid	272
3.4	Kwalificatie	274
4.	Onderwijs en burgerschap	277
5.	Slotopmerkingen	281

Inleiding

organ - professionaliteit

Deze studie bevat een verkenning van de relatie tussen de begrippen burgerschap en onderwijs. Die twee begrippen zijn in zo'n analyse bij voorbaat met elkaar verbonden. Doen alsof ze los van elkaar kunnen worden geponereerd, om vervolgens te zien wat ze met elkaar te maken hebben, is enigszins misleidend. De analyse berust juist op de vooronderstelling dat burgerschap en onderwijs een gelukkig paar kunnen vormen. Burgerschap in relatie tot bijvoorbeeld krijgsmacht of sociale zekerheid, of onderwijs in relatie tot arbeidsmarkt of wetenschap, zou tot andere accenten leiden. Afzonderlijke behandeling van burgerschap en onderwijs, zoals hieronder, is dus een retorische figuur, een poging de lezer te verleiden mee te gaan in een richting waarin de schrijver zich een eindweeg heeft begeven.

Na een korte beschouwing over de achtergrond en aard van burgerschap, bespreekt de auteur vier gangbare concepties van onderwijs, achtereenvolgens de markt-, de vormings-, de gelijkheids-, c.q. ontplooiings- en de selectieconceptie. De auteur pleit voor een sociale onderwijsopvatting, waarin gamma-kunde en, meer in het algemeen, de overdracht van wijsheid, een plaats krijgen in het onderwijs.

De aard van dit betoog is essayistisch. Waar uitspraken over feiten worden gedaan, is niettemin de pretentie dat ze in overeenstemming zijn met de hoofdlijn van vakwetenschappelijke bevindingen. Waar analyses worden gepleegd, is de pretentie dat ze sluitend zijn. Op beide punten is het betoog dus zinvol aanvechtbaar. Verwijzingen zijn echter achterwege gelaten; de auteur is geen vakspecialist op politicologisch of onderwijskundig terrein. Waar kwalificaties of appreciaties worden gegeven, zijn die uiteraard voor rekening van de schrijver.

Burgerschap heeft betrekking op collectieve verbintenissen. De meest elementaire vorm daarvan is de *afsprake* tussen individuen. Een afspraak wordt in vrijheid gemaakt en perkt voor de toekomst de vrijheid van de deelnemers in. Dit mechanisme van de afspraak keert terug in de vereniging, de democratische staat, de wet – in toenemende complicatie, en soms nauwelijks herkenbaar. Het in vrijheid aangaan van verplichtingen is niettemin een onmisbaar principe in de analyse van burgerschap. Burgerschap bestaat niet onder een dictatuur of in een anarchie: in het ene geval ontbreekt de vrijheid, in het andere de verplichting.

Afspraken veronderstellen in de praktijk aanvaarding van *gezag*. Weliswaar kan men zich voornemen afspraken na te komen. Het volhouden van een wil is mensen echter niet steeds gegeven (al is de een daar weer slechter in dan de ander). Ter wederzijdse bescherming tegen het '*zwak moment*' is een derde nodig, bekleed met de bevoegdheid nakoming af te dwingen. Burgerschap behelst gezagsaanvaarding van binnenuit: vanuit het besef dat men zelf niet heilig is of tenminste vanuit de overweging dat anderen, die niet heilig zijn, er op hun beurt niet van uit hoeven gaan dat ik dat ben. Gezag en bijbehorende sancties ter bewaking van afspraken brengen ook geen wezenlijke verdere inperking van de vrijheid met zich mee - alleen van de vrijheid zich niet aan afspraken te houden. Toegevoegd moet natuurlijk worden dat gezag op zijn beurt aan *controle* onderhevig moet zijn aangezien het anders corrupteert; die complicatie heeft de mensheid geïnspireerd tot veruit haar grootste prestatie – de democratie en de rechtsstaat.

Burgerschap in de elementaire zin slaat op individuele contractpartners ad hoc – bijvoorbeeld bewoners van twee huizen onder één dak die overeenkomen hun buitenwerk op hetzelfde moment in dezelfde kleur te laten schilderen. Al iets gecompliceerder is lidmaatschap van een *vereniging*, bijvoorbeeld een bridgeclub of zeker een politieke partij. Lidmaatschap is een verplichting in vrijheid aangegaan; er is sprake van een gekozen gezag, maar het pakket van consequenties is niet volledig overzichtelijk. Die onoverzichtelijkheid wordt gecompenseerd door de mogelijkheid het lidmaatschap te beëindigen (als het echter mode wordt dat bij het minste of geringste te doen, dan zegt dat iets over de kwaliteit van het elementair burgerschap).

Aanzienlijk groter worden de complicaties bij burgerschap in de zin van *staatsburgerschap*. Niet alleen is het pakket nog veel onoverzichtelijker en bovendien veranderlijker dan bij een bridgeclub, maar ook is het lidmaatschap van bijvoorbeeld de Vereniging Nederland de autochtoon bij geboorte gegeven, hetgeen het besef van vrijheid evenmin bevordert. Men kan het lidmaatschap beëindigen, maar praktisch gesproken alleen door er een ander voor in de plaats te nemen: de mogelijkheid van geen enkele club lid te zijn (staatloosheid) is een grensgeval.

Wie niet bewust kiest voor het Nederlanderschap is eerder *onderdaan* dan staatsburger – in dat opzicht vormen immigranten, die deze keuze per definitie bewust hebben gemaakt, een elite. Men kan erover denken keuzemomenten in te voeren. De neveneffecten van zo'n maatregel (ritualisering, kastevorming) moeten wel duidelijk zijn voordat de gedachte zelfs maar serieus kan worden geopperd. De betreffende exercitie gaat voorbij dit onderwerp. Oorlog voeren is uiteraard het paardemiddel bij uitstek om het besef van staatsburgerschap te verlevendigen.

democr
open

openbare
dienst
civil service
fonction
publique

Overigens wordt hier niet beweerd dat omstandigheden de keuze onmogelijk maken. Schrijver dezes bijvoorbeeld beschouwt Nederland, alles in aanmerking genomen, als het beste land ter wereld, en dat niet eens louter bij gebrek aan beter. Maar juist in tijden van vrede en welvaart is er blijkbaar iets extra's nodig om sommige onderdanen van de welvaartsstaat *beseft* van vrije keuze te bezorgen, dat wil zeggen uit te nodigen tot burgerschap. Al te moeilijk moeten we hier trouwens ook weer niet over doen; veel spelletjes die mensen spelen zijn tamelijk onschuldig luxe-gedrag, en alarmisten in dat opzicht willen nogal eens verborgen agenda's hebben die pas echt gevaarlijk zijn.

Een complicatie die niet onvermeld mag blijven, betreft individuele verschillen. Onder de persoonlijkheidstrekken die in sterke mate genetisch bepaald zijn gebleken (en waarop met name de gezinssituatie geen invloed heeft) bevindt zich agressiviteit, dispositie tot a-sociaal gedrag, of zo men wil psychopathie. Er zit aldus een gênante kern van waarheid in de cynische opvatting dat de staat ertoe dient mensen onder de duim te houden. De elitaire staatsopvatting waarin slechts een kleine minderheid tot burgerschap is geroepen, is weliswaar uit de tijd, bijvoorbeeld omdat gedurende de twintigste eeuw het gemeten intelligentiepeil van de bevolking zodanig is gestegen dat de elites van weleer moeite zouden hebben zich te meten met het modale individu van vandaag. De kern van waarheid schuilt echter hierin dat er dagelijks mensen worden geboren die qua temperamentele aanleg inderdaad een bedreiging voor de samenleving vormen; de aantallen moeten waarschijnlijk eerder in promillages dan in percentages worden uitgedrukt, maar het probleem wordt er niet minder groot door.

Collectieve constructies zijn geschikt om, binnen de normale spreiding, mensen te beschermen tegen eigen en andermans zwakke momenten. Ze hebben geen vat op het delinquent potentieel. De aanwezigheid daarvan leidt ofwel tot zodanige aanscherping van maatregelen dat de normale burger in een politiestaat terecht komt (in de oostbloklanden is na de omwenteling ook de misdaad inderdaad geliberaliseerd), ofwel tot gebrek aan vertrouwen in een schijnbaar krachteloze overheid, of ook tot discriminatoire tendensen, bijvoorbeeld voorstellen tot ongelijke behandeling van misdrijven gepleegd door autochtonen en allochtonen.

De aanwezigheid van delinquent potentieel heeft een negatieve invloed op het besef van burgerschap. Sociologen hangen er bijvoorbeeld betogen over tekortkomingen van de samenleving aan op, die misplaatst zijn: de samenleving kan het in dit opzicht alleen maar fout doen. Meer in het algemeen verduistert de delinquent factor het zicht op het de beginselen van vrijheid en verplichting die constituerend zijn voor het concept van burgerschap. Daar valt weinig anders aan te doen dan, althans in gedachten, delinquentie als anomalie te behandelen.

Het bovenstaande ging vooral over de achtergrond waartegen een conceptie van burgerschap kan worden geplaatst: de noodzaak, gegeven de eventualiteit van het zwak moment, in vrijheid verplichtingen aan te gaan en gezag te installeren dat de nakoming bewaakt. Burgerschap zelf is het *incidenteel besef* van die noodzaak. Het is dus niet zozeer een mentaliteit in de zin van een permanent besef: dat zou een overspannen eis zijn die strijdt met een constituerend element, namelijk de erkenning van het zwak moment. Wel lijkt een omschrijving in termen van het subject ('besef') onvermijdelijk. Men kan structuren of maatregelen bedenken, die het besef bevorderen of althans obstakels ervoor wegnemen. Maar die kunnen alleen worden bedacht en geaccepteerd bij de gratie van burgerschapsbesef. Dat incidenteel besef is het niet te reduceren scharnierpunt voor de constructie van de samenleving.

Met dit accent op de subjectieve factor is het uitdrukkelijk niet mijn bedoeling de sluizen te openen voor een moraliserende benadering, zoals die momenteel

in toenemende mate langs de snelweg en op de bus wordt gepraktiseerd. Het is volstrekt onduidelijk waaraan overheidsdienaren hun recht op vertoon van morele superioriteit, en daarmee gepaard gaande uitgave van belasting-gelden, zouden moeten ontleen. Ze hebben de plicht zich zelf in staatsburgerlijk opzicht onberispelijk te gedragen, maar dat is nogal wat anders. Op iedere enigszins volwassen burger werkt ongevraagde prekerigheid averechts, aangezien de moralisator zich boven de aangesprokene stelt en aldus de symmetrie schendt die constituerend is voor het democratisch verkeer. De assumptie moet dus wel zijn dat de Nederlander in overwegende mate niet volwassen is. De beste oplossing voor overheidsfunctionarissen is in zo'n geval het scenario te volgen dat door Brecht is aangereikt: de overheid die haar vertrouwen in de onderdanen heeft verloren, kiest zich een andere bevolking. Kortom: opgerot en wegwezen.

Aan onderwijs, met name aan algemeen vormend onderwijs als gemeenschappelijke voorziening, ligt een samenspel tussen individuele en collectieve niveaus ten grondslag vergelijkbaar met het fundament van burgerschap. Hoewel er over onderwijs meer is gepraat, moet het fundament worden opgegraven. Bij die werkzaamheid komen we verschillende concepties van onderwijs tegen die hun eigen merites en tekortkomingen blijken te hebben; zorgvuldige behandeling is nodig om het fundament niet te beschadigen.

In aansluiting op het voorafgaande zij alvast gesignaleerd dat leerlingenschap overeenkomst vertoont met burgerschap-krachtens-geboorte. Men kan zich idealiter voorstellen dat vierjarigen in een helder moment vrijelijk de verplichting aangaan zich te zullen laten onderwijzen, in hun eigen belang en dat van de samenleving. De realiteit is echter dat ze niet in staat kunnen worden geacht zo'n beslissing te nemen. De verplichting wordt dus over hun hoofd aangegaan, niet eens door hun individuele ouders, maar door de wetgever. Evenals bij staatsburgerschap krachtens geboorte het geval is, begint leerlingenschap met een hypotheek op de individuele vrijheid.

De onontkoombare veronderstelling is dat leerlingen, zo goed als bijvoorbeeld volwassenen die aan dwang worden onderworpen, bereid zullen zijn die achteraf te *billijken*. Zonder die veronderstelling immers construeert men een autoritaire staat met individuen in de rol van onderdaan in plaats van burger. Omdat de samenleving niet bij iedere pasgeborene opnieuw begint, is het mechanisme van *anticipatie op billijking* door het individu een onmisbaar postulaat, dat een stap verder gaat dan dat van gezagsaanvaarding. Het mechanisme komt het duidelijkst tot uitdrukking in de leerplicht, maar wordt in verzwakte vorm ook waargenomen in de dienstplicht, de belastingplicht, en andere voortvloeisels uit het staatsburgerschap.

Postuleren van een toekomstige bereidheid tot billijken achteraf dient maar al te snel als rationalisatie voor onderdrukking. Er moet dan ook meteen aan worden toegevoegd dat de hypotheek niet onnodig mag oplopen. Voortgang van een beschaving kenmerkt zich onder andere door successieve uitbreiding van de erkenning van mondigheid. Verlenging van de leerplicht, hoe aantrekkelijk ook om mensen van de straat te houden en de concurrentiepositie van de BV Nederland te versterken, is moeilijk verenigbaar met een burgerschapspectief.

3.1 De marktconceptie

Wellicht de meest eigentijdse en in ieder geval de meest oppervlakkige opvatting van onderwijs is de *marktopvatting*. Deze doet zich in verschillende gedaanten en varianten voor.

De 'LOI-variant'. In de 'LOI-variant' koopt het individu onderwijs bij wijze van privé-investering. Voor het volwassenen-onderwijs is dit een interessante conceptie, maar als algemeen model voldoet de gedachte niet. Jonge leerlingen zijn niet geneigd de rol van homo economicus te spelen; zelfs menig student lijkt andere dingen aan het hoofd te hebben dan de uitbating van het eigen human capital. Men zou het aan de ouders kunnen overlaten hun kinderen bij de les te houden, maar die zijn voor hun pensioen niet afhankelijk van hun eigen kinderen. Ze hebben daarom in een helder moment de collectieve constructie van de leerplicht bedacht die individuele leerlingen en ouders tegen zichzelf en elkaar beschermt. Onderwijs valt onder hetgeen bepaalde economen meesmuilend 'bemoeigoederen' noemen; van het jeugdonderwijs is de plicht een niet weg te denken bestanddeel.

Een voorbehoud ten aanzien van onderwijs als commerciële dienst moet worden gemaakt ten aanzien van certificatie. Een certificaat is een verklaring, met het oog op meer of minder formele civiele effecten, dat de student zich heeft gekwalificeerd (een bewijs van louter deelname blijft hier buiten beschouwing). Certificaten verkopen is een vorm van bedrog; men verkrijgt ze door het leveren van een voldoende examenprestatie, niet door te betalen. Een onderwijsorganisatie die diploma's uitreikt heeft dus twee haaks op elkaar staande functies: de student helpen met leren en de student examineren. Die laatste functie is geen 'dienst' aan de student, laat staan een commerciële dienst. Naarmate het diploma centraler staat in de doelstelling van de student, komt de commerciële onderwijsinstelling meer in verlegenheid.

Vouchers. Een aan de LOI-variant verwante conceptie, die een tijdlang in Nederland heeft rondgespookt en, op de manier waarop spoken dat doen, ieder moment kan terugkomen, is de voucher-variant. Die behelst het scheppen van een pseudo-huishouding waarin de leerling ('consument') onderwijs 'koopt' met speciaal geld, verstrekt door de overheid, en door de instelling bij die overheid inwisselbaar ter financiering van het onderwijsbedrijf. In de tot nu toe gevoerde discussies is onvoldoende geweest op de perversiteit van deze constructie en op de aantasting van de kwaliteit en de integriteit van het onderwijs die er het voorspelbaar gevolg van is.

In de eerste plaats is een onderwijsinstelling geen restaurant of cafetaria, en is de leerling geen consument van onderwijs maar de voornaamste producent ervan. Leerlingfactoren zijn veruit de voornaamste voorspellers van onderwijsresultaten; verschillen tussen curricula en tussen docenten leveren, binnen de grenzen van normale variatie, geen noemenswaardige bijdrage aan die voorspelling. Slechts bepaalde procedurele factoren zoals rooster-management, aantal contacturen en frequentie van toetsing hebben een – relatief tot leerlingfactoren marginale – invloed op het peil van het onderwijs. Afgezien van deze constatering mist de consumenten-conceptie de aard van het leerproces, dat niet bestaat uit overgieten van kennis maar het zich eigen maken ervan door de leerling en het zich vormen van een oordeel.

In de tweede plaats, en concreter, perverteert een voucher-stelsel het onderwijs doordat onderwijs van staatswege expliciet op diploma's is gericht. De student, gebaat met een grote slaagkans, heeft nu een wapen in handen tegenover de instelling, namelijk vouchers elders te besteden als de slaagkans te klein is, en aldus de instelling om zeep te helpen. Dat zou niet zo'n probleem zijn als die slaagkans geheel of voornamelijk afhangt van de inspanningen van de docent. Dat is echter empirisch niet het geval. De slaagkans hangt vooral af van de moeilijkheidsgraad van de leerstof, de inspanning van de leerling gegeven diens intelligentie en de moeilijkheidsgraad van het examen. Het voucherstelsel maakt dat docent en onderwijsinstelling voor hun overleving zijn aangewezen op normverlaging. De examenfunctie, de publieke functie bij uitstek van de onderwijsinstelling, wordt door deze vorm van outputfinanciering onder druk gezet. De docent heeft de keus tussen afvloeien en valsheid in geschrifte plegen.

Twee opmerkingen hierbij ter voorkoming van misverstand. De ene is dat een voucherstelsel weliswaar leidt tot hogere slaagpercentages en numerieke rendementen, maar dat deze alleen indicatoren zijn voor de kwaliteit van het onderwijs onder de veronderstelling dat normen voor leerstofbeheersing constant zijn. Waar rendementverhoging wordt bereikt door niveauverlaging, is rendement omgekeerd evenredig met de kwaliteit (het peil van beheersing). De tweede opmerking is dat zojuist de leerling als homo economicus werd beschreven, terwijl die opvatting eerder werd afgewezen. Er is hier geen tegenspraak. De leerling gedraagt zich met het oog op de daadwerkelijke vergroting van het eigen cognitief kapitaal niet als homo economicus, maar wel als het gaat om het behalen van voldoende en diploma's; dat is wat anders.

De finale perversie van het voucherstelsel onthult zich in antwoord op de vraag wie hier dan eigenlijk wèl consumeert. Dat is de beleidsmaker, die met overheidsgeld bestuurlijke effecten koopt. Dat in het proces de kwaliteit van het onderwijs, te zamen met de integriteit van leerling en docent, wordt vermalen en dat sprake is van détournement de pouvoir, wordt ofwel niet beseft ofwel weegt niet op tegen het vooruitzicht numerieke-rendementsverhoging te kunnen bewerkstelligen.

Studieloon. Een oudere variant van de marktconceptie is de gedachte van *studieloon*. Deze werd in de jaren '60 naar voren gebracht door de Studenten-vakbond (SVB) vanuit een virtuoos mengsel van arbeiderisme en welbegrepen corporatief belang. Een beurzenstelsel gekoppeld aan controle van de studievoortgang is er in feite een operationalisatie van. Het verschil met een voucherstelsel is dat de onderwijsinstelling door beurzen niet wordt gecorrumpeerd. (Die lacune is overigens opgevuld door de rendementsparameter in het financieringsmodel voor universiteiten, die onder andere impliceert dat de faculteit enkele tienduizenden guldens beurt voor iedere student die zij ten onrechte voor de propaedeuse laat slagen).

Het aardige van studieloon of -beurzen is wel dat ze een uitdrukking vormen van het samenspel van individu en samenleving dat het grondmotief van onderwijs vormt. Het is in het belang van het individu, het eigen potentieel maximaal te ontwikkelen en het is in het belang van de samenleving dat individuen dat doen – niet alleen met het oog op het bruto nationaal produkt en de internationale concurrentiepositie, maar minstens evenzeer met het oog op de voortgang van de beschaving. Het samenspel vormt het verschil met de private LOI-variant.

Beperkingen van de studieloon-conceptie komen in zicht als men zich afvraagt of er ook op jongere leeftijd iets mee gedaan zou kunnen worden. Die vraag is niet zo gek als hij lijkt. Wanneer bijvoorbeeld een fractie van de honderden miljoenen die per jaar aan onderwijsvoorrangsbeleid, aan de onderwijs-verzorgingsstructuur of aan de kinderbijslag worden besteed, zou worden gereserveerd voor premies aan leerlingen, dan zou het peil van het onderwijs tot maximale hoogte stijgen. Morele overwegingen echter verzetten zich tegen zo'n stelsel. De minst duidelijke daarvan is dat de leerlingen in kwestie minderjarig zijn; dat bezwaar moet worden verstaan als het voornemen ze als zodanig te blijven behandelen. Overtuigender hoewel misschien minder voor de hand liggend is het bezwaar dat leerprestaties primair aanleg weerspiegelen en pas secundair inspanning. Premiëring zou dus onrechtvaardig zijn. Dat bezwaar geldt in mindere mate voor het hoger onderwijs, waar ieder individu een weloverwogen keuze voor een studie op passend niveau kan maken. In het basisonderwijs is dat niet het geval; in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs wellicht ook niet.

Een oplossing zou bestaan uit het verdisconteren van aanleg in het premiestelsel. Aanleg kan echter niet voldoende objectief worden bepaald, zodat verdere uitwerking (evenals bij de gedachte aan een belasting op intellect) tot gewrongen constructies leidt. Wat overblijft is de gedachte de leeftijdsgrens voor studiefinanciering te laten dalen en die financiering in veel sterkere mate een voorwaardelijk (nl. aan studieprestaties gekoppeld) karakter te geven. Aan die gedachte zitten nog wel haken en ogen, bijvoorbeeld het risico dat leerlingen beneden hun niveau kiezen om flink te kunnen beuren, maar daarvoor lijken oplossingen te vinden.

De opleidingsconceptie. Een laatste hier te bespreken variant van het markt-denken wordt doorgaans aangeduid met het hoofdje '*onderwijs en arbeidsmarkt*'. In die conceptie vindt een impliciete begripsverschuiving plaats van onderwijs naar opleiding en training. Men zou dit de EZ- of VNO-variant

kunnen noemen: aan haar afdrachten ontleent het particuliere bedrijfsleven aanspraken op infrastructurele voorzieningen en subsidies door de overheid, in casu aanspraken op upgradering van het arbeidspotentieel. De overheid speelt hier de rol van bureau vorming en opleiding van de BV Nederland. In de economische crisis van de jaren tachtig en speciaal vanwege de grote werkloosheid, heeft deze conceptie een hoge graad van acceptatie bereikt. Niet alleen is zij vrijwel vanzelfsprekend onder betrokkenen bij het beroepsonderwijs; zelfs aan de universiteiten worden disciplines en subdisciplines omgezet in, of verenigd tot kundes. De overheid zelf, in haar andere rol van quasi-ondernemer, stimuleert dit proces. De conceptuele ontworsteling aan het opleidingsdenken vergt dan ook aardig wat energie.

traisae
programma's

Een algemene politieke vraag op de achtergrond is of 's lands economie eigenlijk een staatszaak is. Het is wat merkwaardig dat juist in liberale kringen weinig aanvechting wordt bespeurd die vraag te stellen. Voor de afzienbare toekomst is het hoe dan ook realistisch de wonderlijke vermenging van particulier initiatief en overheidsbemoeienis, die van ieder bedrijf een potentiële sociale werkplaats maakt en ondernemerschap deels transformeert in vermogen tot uitbuiting van de algemene middelen, als fait accompli te accepteren.

aanpak van
organ en
professionel!

Onderwijs als opleiding houdt in het algemeen gesproken een versmalling in. De werkgever heeft niet zozeer emplot voor culturele bagage of voor toerusting tot deelname aan het maatschappelijk verkeer – al zal dat bij gelegenheid worden ontkend en is het ook maar ten dele waar. Verder is de tijdshorizon korter. Onderwijs beoogt toerusting voor het verdere leven, opleiding voor de praktijk van vandaag of zelfs gisteren. Ook hier is het verschil relatief: algemeen vormend onderwijs ontsnapt niet aan modes, en een beroepsopleiding met nadruk op abstracte en theoretische vaardigheden is voor werknemer en werkgever een goede termijninvestering.

- NV ambten
- den w ambten

Principiële is het probleem dat aan de opleidingsconceptie een corporatistische visie op het onderwijs, zo al niet de samenleving, ten grondslag ligt: deelbelangen prevaleren boven het algemeen belang. Preciezer uitgedrukt is sprake van een hybride. Men kan zich voorstellen dat het maatschappelijk middenveld – om een voorbeeld te noemen, de sector metaal – voor eigen doeleinden een staat in de staat vormt. Daarin past het uit eigen middelen financieren van vakopleidingen en daarvan profiteren. Naar analogie met het privatiseringsbegrip zou men hier van corporatisering kunnen spreken, in casu corporatisering van opleidingen. Dat zou een heldere middenconstructie zijn. Hybridisch is de situatie waarbij de sectoren afdrachten doen en vervolgens lobbyen om opleidingen en dergelijke uit de algemene middelen betaald te krijgen. Denken over onderwijs en over burgerschap vereist een ontrafeling van private, corporatieve en nationale niveaus.

3.2 De vormingsconceptie

De 'vorming en opvoeding tot christelijke en maatschappelijke deugden' mag uit de wet zijn verdwenen, de actualiteit van deze conceptie blijkt uit het feit dat men het heeft bestaan voor de eerste fase van het voortgezet onderwijs de term basisvorming te bedenken. Men kan natuurlijk elk woord overal voor gebruiken en desgewenst de leerling vormeling (Van Dale: confirmandus, degene die het vormsel gaat ontvangen) gaan noemen zonder daar iets speciaals mee te bedoelen. In dit betoog echter is het woord geschikt als kapstok voor het signaleren van de tendens, leerlingen niet alleen kennis en vaardigheden maar tevens waarden bij te brengen. In hedendaags jargon zijn dat houdingen, en wordt gesproken van niet-cognitieve en zelfs van emotionele casu quo affectieve doelstellingen van onderwijs. De waarden in kwestie worden geacht minstens gedeeltelijk zuilspecifiek te zijn.

professional →
bepaalt organisatie

Alvorens deze conceptie op zijn merites te toetsen, is het dienstig enkele drogredenen uit de weg te ruimen. In de eerste plaats is het juist dat in iedere vorm van menselijk verkeer, dus ook in het onderwijs, *de facto* waarden worden overgedragen. Met zo'n constatering echter kan men sinds Kant geen programma rechtvaardigen. Inkledingen van de categoriefout in kwestie zijn (a) het argument dat men, wetende dat men sowieso waarden overdraagt, dat beter bewust kan doen, en (b) het argument dat waarden alleen met andere waarden kunnen worden bestreden. Beide argumenten zijn drogredeneringen. Voorzover iemand zich bewust wordt bepaalde niet-universele waarden aan leerlingen over te dragen, dient hij of zij met zulke indoctrinatie op te houden.

In de tweede plaats houdt afwijzing van waarden in het curriculum niet een relativistisch standpunt in. Het argument bijvoorbeeld dat een (waarde-)vrije school geweld tegen leerlingen en leraren zou moeten accepteren is even karikuraal als de betreffende praktijk. Als waarden zich niet lenen om in beleurende zin te worden overgedragen – en dat is een definiërend kenmerk van waarden – dan kan er daarom nog wel negatief worden gereageerd op overtredingen ervan.

In de derde plaats kent het klassikaal onderwijs instrumentele 'waarden' zoals beperking van het aantal decibels tijdens de les, op tijd komen, en dergelijke. Bewaking van zulke infrastructurele waarden behoort tot de taak van de leraar, op de manier waarop een voorzitter de orde van de vergadering dient te bewaken zonder daarmee zijn of haar stempel op de inhoud van de besluiten te drukken. Bedenklijk zou het pas zijn als zulke waarden doelkarakter krijgen, bijvoorbeeld als men de school ziet als middel om kinderen gehoorzaamheid en discipline bij te brengen.

In de vierde plaats betekent waardevrijheid niet dat het bij onderwijs alleen om kennis gaat. Onderwijs heeft als doel dat leerlingen zoveel mogelijk leren dat voor hun toekomst van belang is. Weliswaar is 'vaardigheid in het hanteren van betekenissen en symbolen' een centrale doelstelling, die bijvoorbeeld verklaart waarom besturing van computers eerder in aanmerking komt voor opname in het curriculum dan besturing van auto's, maar waardevrij onderwijs is daar niet bij voorbaat toe beperkt. Een interessante testcase vormen sociale vaardigheden. Als zodanig zijn ze legitiem onderdeel van het curriculum. 'Leren samenwerken' bijvoorbeeld kan echter twee dingen betekenen: leren hoe men samenwerkt, en leren dat er samengewerkt moet worden. Dat laatste valt uitdrukkelijk buiten het curriculum. Leren concurreren is namelijk evenzeer een legitiem item; in de cognitieve zin bijten de twee elkaar niet, in de normatieve wel. Misschien ter verduidelijking: vaardigheden op het gebied van de etiquette, bijvoorbeeld algemeen beschaafd Nederlands spreken, vertegenwoordigen met het oog op de uitrusting van de leerling een aanzienlijk behartigenswaardiger doelstelling dan zowat alles wat tegenwoordig aan hoger gestemde sociale-vaardigheidsdoelstellingen wordt geformuleerd. De normatieve versie ervan, dat mensen altijd ABN zouden moeten spreken, is evident onzin.

Een vijfde kanttekening is dat cultuuroverdracht al evenmin onverenigbaar is met een waardevrije onderwijsconceptie. 'Cultuur' wordt meestal in stelling gebracht tegenover een al te utilistische opvatting van onderwijs; men verstaat er diverse dingen onder variërend van begrip voor de eigen collectieve geschiedenis tot ontwikkeling van een gevoel voor schoonheid. Alweer is het maar wat men daaronder verstaat. Kennis van de eigen wortels is een legitieme onderwijsdoelstelling. Chauvinisme echter is een onwenselijk neven-effect van deficiënt onderwijs. Zich verdiepen in Rembrandt of Shakespeare past heel wel in bepaalde lespakketten; leren dat ze mooi zijn niet. Het trefwoord is hier: propaganda. Onderwijs propageert niet.

Met behoud van deze vijf kanttekeningen horen waarden in het onderwijs niet thuis en is de vormingsconceptie een gedrocht. De reden is dat vorming een aanslag betekent op de integriteit van de leerling. Die leerling bevindt zich in een afhankelijkheidsrelatie tot de leerkracht. Formeel komt die afhankelijkheid tot stand door de leerplicht, die stoelt op de overweging dat onderwijs niet beantwoordt aan een subjectief gevoelde behoefte van de leerling. Het instrument bij uitstek om de leerplicht af te dwingen is het examen. Men kan zich heel goed een geprivatiseerd stelsel indenken waarin de presentieplicht van de leerling – die stoelt op de bewaardoelstelling – verdwijnt, zolang de staat maar de leerplicht garandeert door middel van examens. Welnu, een examen controleert of de leerling dingen weet en kan. Houdingen echter zijn niet legitiem examineerbaar. Examineren op waarden houdt per definitie in dat een leerling een onvoldoende kan krijgen wanneer hij of zij een waarde niet onderschrijft of adhesie in gedrag niet tot uitdrukking brengt. Als het lokale waarden betreft, is dat zonder meer pervers. Als het universele waarden betreft, is het examen contraproductief omdat het tot cynisme leidt: voor de examinandus wordt adhesie een middel om een doel, het behalen van een voldoende, te bereiken. Met name ook de leerling die de waarde volmondig zou onderschrijven, wordt in een onmogelijke positie gebracht.

Toespitsing van het onderwijs op zijn publieke kern, het examen, levert aldus een sluitend argument tegen de vormingsopvatting. In relatie tot het thema burgerschap is dat argument van eminent belang. Het pakket van inzicht, kennis en vaardigheden dat aan burgerschap, met name staatsburgerschap, ten grondslag ligt, is in beginsel legitiem onderdeel van het curriculum van algemeen vormend (!) onderwijs. De morele component kan dat niet zijn zonder de integriteit van de leerling aan te tasten en het onderwijs tot in zijn vezels te perverteren.

Vorming, in de context van onderwijs, is een dekmantel voor indoctrinatie. De duidelijkheid zou er mee zijn gediend wanneer die vertaling wordt aangehouden. In de Nederlandse onderwijspolitiek tiert de indoctrinaire opvatting welig. Weliswaar is 'staatspedagogiek' een scheldwoord, maar het wordt voornamelijk ten opzichte van socialisten gebruikt door stromingen die andere indoctrinatiepijlen op hun boog hebben. In de klas is er van indoctrinatie naar mijn indruk veel minder te merken; onderzoeksgegevens hierover ontbreken volledig, wat merkwaardig is gezien de enorme capaciteit van de Nederlandse onderwijsresearch, maar ook weer niet zo merkwaardig als men bedenkt dat die voornamelijk politiek wordt gestuurd. Systematische internationale vergelijking zou waarschijnlijk laten zien dat in Angelsaksische landen, bijvoorbeeld in het Amerikaanse geschiedonderwijs, veel unverfroener wordt geïndoctrineerd dan in Nederland (anno 1992).

3.3 Zelfontplooiing en gelijkheid

Omdat de vormingsopvatting, die men ruwweg met de christendemocratie kan identificeren, het duidelijkst in tegenstelling staat tot de liberaaldemocratische marktconceptie, werd het vormingsbegrip hier met voorrang behandeld. Daarmee werd de chronologie geweld aangedaan. Vorming is in Nederland de klassieke opvatting, markt de moderne; daar tussen in bevindt zich een ideologie die in de zestiger en zeventiger jaren vooral door sociaaldemocraten is uitgedragen en waarvoor zelfontplooiing en gelijke kansen de trefwoorden zijn. Helemaal coherent was die cocktail niet, zoals we zullen zien. De grondidee – hoewel die nooit uitdrukkelijk is gesteld – was dat een ieder in aanleg gelijk was, in het bijzonder dat kinderen uit verschillende sociale milieus over hetzelfde intellectueel potentieel beschikten, en dat de structuur en het functioneren van de samenleving verantwoordelijk waren voor de 'reproductie van ongelijkheid'. Als belemmeringen zouden worden weggenomen, zou maatschappelijke gelijkheid het gevolg zijn. Die belemmeringen waren gelegen in

het keurslijf van de bourgeois-cultuur in het onderwijs waardoor arbeiderskinderen van begin af aan op achterstand werden gezet.

Maatschappelijke bewegingen gaan hand in hand met wetenschappelijk-disciplinaire. Die wisselwerking begint met een moeilijk nader te verklaren ('tijdgeest', 'sociaal klimaat') mode in de studiekeuze van jongvolwassenen, leidend tot een overproductie van alumni van bepaalde disciplines, die een informele Kommunikationsgemeinschaft aangaan welke gedurende enige tijd spraakmakend wordt en het cultureel primaat aan zich trekt. In loop van de jaren tachtig kwam op die manier de economie voorop te staan. Die vormt als het ware de wetenschappelijke expressie van de Nederlandse liberaal-democratie. In de zeventiger jaren bereikte de sociologische golf zijn hoogtepunt. De etymologische verwantschap ervan met socialisme is ten onrechte afgedaan als iets oppervlakkigs in de volksmond. Het grondparadigma van de maakbaarheid van het individu door de instituties, in het bijzonder door de staat, was aan sociologisme en socialisme gemeenschappelijk.

De wetenschappelijke vertaling opent in beginsel de mogelijkheid het politiek debat op intellectueel niveau te voeren. De gelijkheids- en ontplooiingsconceptie is dan een hypothese. Die hypothese is geoperationaliseerd in beleid, getoetst, en om het netjes te zeggen gedisconfirmeerd. Althans in de mainstream van de wetenschappelijke onderwijskunde van vandaag is er overeenstemming over het falen van de grote compensatieprogramma's en over de dominante rol van aanlegverschillen bij de bepaling van leerresultaten. De onderwijssociologie heeft zijn kans en zijn tijd gehad.

In de post mortem van de socialistische onderwijsvisie kan het 'niets dan goeds' niet volledig ontbreken. Zoals per slot de marktconceptie die van de koopman, en de vormingsconceptie die van de dominee is, zo is er verwantschap tussen onderwijs-als-zodanig en sociaaldemocratie. Nadere analyse van de zelfontplooiingsgedachte is nodig voor een evenwichtige evaluatie.

denkt in
Zelfontplooiing annex gelijkheid in de 'sixties en seventies', was eerder een anarchistisch dan een socialistisch thema, een 'reiszet von Banden freudig euch los' met wortels in de ontschoolingsbeweging, de humanistic psychology en direct – democratische werk – en leefgemeenschappen. Het sentiment van 'blaming the institution', in het bijzonder de staat, is in die tijd weliswaar diep doorgedrongen in de Nederlandse sociaaldemocratie maar heeft er geen bezit van genomen (het tweede couplet van de Internationale, '...De staat is logen...', werd niet gezongen op PvdA-congressen). Het sentiment staat ook haaks op plansocialistische en étatistische tendensen die karakteristieker zijn voor de sociaaldemocratie. De ontkenning van aanlegverschillen, met hooghartige minachting voor de feiten terzake, en het paradigma van de in aanleg goede mens voor wiens ontplooiing kan worden volstaan met het wegnemen van institutionele obstakels, zijn evenzovele aberraties vanuit sociaaldemocratisch en sociologisch gezichtspunt.

Er is een andere versie van (zelf)ontplooiing en gelijkheid die wel degelijk constituerend is voor onderwijs als collectieve voorziening. Dat is het streven om bij iedere individuele leerling het onderste uit de kan te halen, naar vermogen van de leerling en de leraar, in het belang van het individu en van de samenleving. Gezien individuele verschillen in aanleg leidt dat streven tot vergroting van die verschillen. Gelijkheid kan in dit verband dan ook onmogelijk slaan op het bereikte niveau, wel op de behandeling: maximale uitbating van latent talent bij ieder individu. Die basisdefinitie van onderwijs – dat iedere leerling zoveel mogelijk aan relevants leert – zou in zeer brede (politieke) kring als uitgangspunt acceptabel moeten zijn. Vervolgens kunnen er nog wel grondige politieke meningsverschillen rijzen. Die berusten op schaarste, of zo men wil de eindigheid van het onderwijsbudget. Aan wie spendeert

men meer, aan de knappe of aan de domme leerling? Het lijkt geen enkele twijfel dat economisch gesproken de opbrengst van de meerinvestering hoger is bij de knappere van de twee. Vanuit een sociaal oogpunt kan men echter pleiten voor voorrangsbeleid, dus meerinvestering ten gunste van de dommere leerling.

Wat niet acceptabel zou behoren te zijn is de extreme gedachte die in het wetsvoorstel Basisvorming is te vinden, namelijk streven naar reductie van de spreiding in het bereikte niveau aan het eind van de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Die Procrustesfilosofie heeft uiteraard met ontplooiing niets meer te maken. Spreidingsreductie kan het acceptabel *neveneffect* zijn van onderwijsvoorrrangsbeleid, maar redelijkerwijs geen doel. Dat valt in te zien als men zich realiseert dat voor het bereiken van spreidingsreductie een heel ander middel dan voorrangsbeleid effectief zou zijn, namelijk het bewust dom houden van de slimmeren. Extra verhoging van het peil van zwakkere leerlingen is een respectabel doel van een sociale onderwijspolitiek. Spreidingsreductie ongeacht het niveau, die evengoed (en in de praktijk beter) zou kunnen worden bereikt door achterstellingsbeleid, is een kwalijke aberratie van het sociaal denken.

3.4 Kwalificatie

Een laatste hier te bespreken gezichtspunt op onderwijs, dat niet zozeer aansluit op politieke hoofdstromen, legt sterke nadruk op de sorterende functie, vooral qua niveau, van onderwijs als gemeenschappelijke voorziening. Dat mechanisme is door onderwijssociologen wel aangewezen en vervolgens gewraakt als reproducent van ongelijkheid, maar zelden als normatief principe naar voren gebracht.

Vanuit dit gezichtspunt is het schoolstelsel een keten van intensieve en grondige selectieprocedures met het oog op diploma's waaraan civiele effecten zijn verbonden: een langdurige arbeidsproef, waarin leerlingen niet alleen worden getest op intelligentie maar ook op temperamentele eigenschappen waaronder met name hun werkattitude. Beide komen tot uitdrukking in het bereikt niveau van de onderwijsleerprestaties. Die zijn als zodanig niet van belang; het diploma geldt louter als indicator van wat men in de toekomst aan probleemoplossend vermogen en inzet van het individu kan verwachten. De reden om zoveel ernst te maken met het psychologisch onderzoek van jeugdigen is dat de toekomstige werkgever – de samenleving – zeker wil weten wat voor vlees ze in de kuip heeft. Men vindt deze opvatting bijvoorbeeld in het standpunt van werkgevers die hun sollicitanten graag jong willen hebben en aandringen op verkorting van de studieduur ('wat ze moeten weten, leren we ze wel on the job'). (Dat anno 1992 dit standpunt gekenterd is, betekent allerm minst dat het selectie-gezichtspunt is verlaten. Het betekent eerder dat geconstateerd wordt dat kortere opleidingen ceteris paribus niet selectief genoeg zijn, bijvoorbeeld in vergelijking met de omringende landen).

Men zou zich meesmuilend kunnen afvragen waarom, als dit een realistische onderwijsconceptie is, het onderwijs niet allang is vervangen door een kortdurende testprocedure. Dat is inderdaad een goede vraag. Wie als werkgever de keuze heeft tussen een sollicitant met een hoog IQ en een waardeloze opleiding, en eentje met een laag IQ en een hoogwaardig diploma (dat zijn natuurlijk grensgevallen, maar ze komen voor), zou er verstandig aan doen de eerste te kiezen. De voorspellende waarde van een intelligentiescore is in het algemeen vele malen hoger dan die van een diploma (de vergelijking is niet helemaal fair, aangezien er tussen de sollicitanten vanwege zelfselectie of voorselectie minder spreiding in de diploma's is dan in intelligentie; maar zelfs als men daarvoor corrigeert, wint de test het qua voorspellend vermogen). Dat zulke inzichten, die onder selectiedeskundigen gemeengoed zijn, niet tot de

Verschuift
dynamisch

praktijk zijn doorgedrongen, is geen argument tegen de selectieconceptie van onderwijs.

De selectie-opvatting is verdacht gemaakt door het wekken van de suggestie van discriminatie. Sinds jaar en dag is de op zichzelf juiste constatering gedaan dat schoolresultaten correleren met demografische variabelen, met name sociaal-economische klasse. Die constatering is, al even terecht, vergeleken met het uitgangspunt van gelijke kansen in de zin van gelijke behandeling, dat constituerend is voor onderwijs als collectieve voorziening. Ook heeft men de vinger kunnen leggen op subtiele sociale processen in de klas die de bestaande sociale stratificatie in de hand werken. De conclusie zou hebben moeten zijn dat dergelijke processen moeten worden bestreden. In plaats daarvan is de radicale en onhoudbare conclusie getrokken dat iedere samenhang tussen leerresultaten en sociaal-economische klasse het gevolg is van discriminatoire processen. De verzwegen premisse daarbij bestaat uit een ontkenning van de rol van aanleg.

Aanleg correleert met sociaal-economische klasse; hoe opener en dynamischer een samenleving is, des te hoger zal die correlatie zelfs zijn aangezien de invloed van irrelevante factoren zoals afkomst vermindert. Sociologen hebben daar in het algemeen geen benul van en denken bijvoorbeeld dat aanleg en afkomst hetzelfde is. Wetenschappelijk gezien is er niets tegen zo'n hypothese, in casu de hypothese dat sociale stratificatie geheel sociaal bepaald is en dus ook met sociale middelen ongedaan kan worden gemaakt; het is de missie van een bepaalde discipline te proberen alles vanuit haar grondparadigma te verklaren. Men moet er echter geen beleid op willen baseren.

Het manco van de selectie-opvatting ligt niet in de onjuistheid, maar in het halve-waarheidskarakter ervan. Van een psychologische test wordt men eventueel wijzer omtrent zichzelf, maar niet omtrent de wereld, en dat laatste is óók een doel van onderwijs (naast selectie). De selectie-opvatting dient dus louter als correctie en aanvulling op een puur leertheoretisch gezichtspunt. Die correctie is allermint triviaal. De geschiedenis van het Nederlands onderwijsbeleid van de afgelopen decaden is gekenmerkt door vrijwel totale negatie en, voor het overige, minachtende behandeling van de maatschappelijke selectiefunctie van het onderwijs – bij de verkorting van de universitaire cursusduur, bij de herstructurering van het voortgezet onderwijs, bij discussies over de verhouding tussen HBO en WO, bij beleidsmaatregelen ter verhoging van numerieke rendementen, enzovoort. Die attitude tast op den duur de publieke functie en daarmee het maatschappelijk draagvlak voor het onderwijs aan.

Na een korte verkenning van het burgerschaps- en een uitgebreide van het onderwijsbegrip, in samenhang met elkaar, rest een explicitering van de vraag wat het onderwijs kan bijdragen tot de reproductie van burgerschap.

De vraag of een curriculum voor burgerschap, met name staatsburgerschap, kan worden geformuleerd, kan in eerste instantie het best met een krachtige ontkenning worden beantwoord. Waar menigeeen primair aan denkt is namelijk een of ander gedrocht: een étatistische indoctrinatie zoals die waarschijnlijk alleen nog in China wordt gepraktiseerd. In Nederland zijn wel tendensen te bespeuren om van de school een 'total institution' te maken, maar gelukkig rijzen er tussen met name sociaal- en christendemocraten als puntje bij paaltje komt zoveel fundamentele meningsverschillen dat de kans op vorming van staatswege minimaal is.

Bovenstaande ontkenning creëert vervolgens enige ruimte om wat subtielere nuances aan te brengen. Want het valt moeilijk te ontkennen dat openbaar onderwijs (in de zin van onderwijs als collectieve voorziening) en burgerschap iets met elkaar te maken hebben. In de eerste plaats kan onderwijs actief interfereren met de reproductie van burgerschap, met name door adoptie van bepaalde waarden die er op gespannen voet mee staan. In de tweede plaats moet het in positieve zin mogelijk zijn de beginselen van vrijheid en verplichting, die aan de wortels liggen van onderwijs zowel als burgerschap, zo uit te werken dat het risico van indoctrinatie wordt ondervangen.

Evenmin als de vormingsconceptie, heeft de marktopvatting in dit verband veel te bieden. Men kan individuen opleiden tot deelnemer in de BV Nederland casu quo Europa. Dat is geen minne zaak; in tegenstelling tot bepaalde romantische gedachten is er alle reden te veronderstellen dat een gezonde economie een randvoorwaarde voor beschaving vormt. Men zal echter nogal wat conceptuele fratsen moeten uithalen om burgerschap te funderen op het marktbeginsel. Volstrekt onmogelijk is die exercitie niet: men kan de homo economicus zover krijgen dat die collectieve verplichtingen aangaat met het oog op het eigen lange-termijnbelang of zelfs dat van het nageslacht. Maar dat wordt wel een kwestie van trekken, en ik laat dat aan anderen over.

Voor de hand liggend daarentegen is een *sociale* (socius = medeburger) onderwijsopvatting waarin het individu wordt toegerust om er in communicatie met anderen het beste van te maken. Ik weersta de verleiding die opvatting socialistisch te noemen, hoewel dat etymologisch zo gek niet zou zijn. In de eerste plaats echter vertoont de geschiedenis van het sociaaldemocratisch onderwijsden aberraties die aan het label teveel oneigenlijke bijbetekenissen zouden verlenen. In de tweede plaats incorporeert de socius zonder *gêne* trekken van liberale vrijheid en christelijke broederschap bovenop het motief van socialistische gelijkheid.

Een sociale opvatting van onderwijs legt een aantal accenten. In de eerste plaats vermindert de nadruk op de vakopleidingskant. Hout- en metaalbewerking, of abstracter uitgedrukt techniek, kunnen buiten het openbaar onderwijs vallen (dat doen ze in Nederland al voor zo'n tachtig procent, zij het in een andere betekenis). Betoogd is dat ze kunnen worden gecorporatiseerd, dat wil zeggen overgelaten aan de betreffende sector van het maatschappelijk middenveld.

In de tweede plaats is voor de toerusting tot deelname aan het maatschappelijk verkeer een verdieping nodig van het curriculum. Onderwijs in basisvaardigheden, dat wil zeggen beheersing van betekenissen en symbolen, is een nood-

zakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor burgerschap. Verdieping is nodig in de richting van wat men sociale theorie zou kunnen noemen: inzicht in de collectieve consequenties van handelen. Als er in het onderwijs van vandaag en in de uitrusting van de alumni, één centrale deficiëntie zou moeten worden aangewezen, dan is dat niet analfabetisme (gebrek aan beheersing van betekenissen respectievelijk symbolische operaties) maar a-gammisme. Asociaal, of als men wil onburgerlijk gedrag, heeft temperamentele en cognitieve oorzaken. Aan de eerste valt weinig te doen, aan de tweede des te meer.

Hier wordt niet beweerd dat de constructie van een betreffend curriculum eenvoudig is. Integendeel, benadrukt moet worden dat sociale theorieën uitgaan van – vaak ook nog verzwegen of althans impliciete – premissen die controversieel zijn, wetenschappelijk maar ook maatschappelijk. Neem als voorbeeld het mechanisme van het Prisoners' of Commons' Dilemma. De voorstelling gebaseerd op dit mechanisme is dat de participanten, als ze niet bereid of in staat zijn een bovengeschatte instantie te creëren die hun gedrag reguleert, elkaar zullen wegconcurreren. Die voorspelling berust onder andere op de premisse dat de natuurlijke bronnen een vaste en beperkte omvang hebben. Die premisse echter wordt door sommige economen met kracht van argumenten bestreden. Als de leraar dus zou beweren dat bij zulke dilemma's afspraken nodig zijn en een gezag om die te bewaken (bijvoorbeeld mondiaal gezag om aan het energievraagstuk het hoofd te bieden), dan grenst zo'n bewering al snel aan indoctrinatie. Dat risico verklaart waarom het met gamma-onderwijs in Nederland tot nu toe niet veel geworden is; terecht zijn velen er beducht voor dat het fungeert als drager voor partijpolitieke opvattingen.

Een interessante verdere complicatie is dat beoefenaars van de gedrags- en maatschappijwetenschappen wel zo ongeveer de laatsten zijn om een curriculum op te zetten voor het algemeen onderwijs. Onderzoek is onvermijdelijk paradigmatisch. Onderwijs vergt wijsheid: het besef dat modellen niet zuiver worden gerealiseerd in de realiteit, dat gedrag en beleid niet rechtstreeks op onderzoeksbevindingen kan worden gebaseerd, dat de sociale realiteit dynamisch is, dat de wetenschap zelf een factor vormt in die dynamiek, enzovoort. Een onderzoeker die door zulke wijsheid wordt geplaagd maakt niet veel meer klaar. Wie er niet door wordt gehinderd, moet geen curriculum schrijven. Moeten filosofen, die per slot wijsheid in hun leeropdracht hebben, het curriculum maken? In principe wel; in de praktijk waarschijnlijk liever niet, aangezien de filosofen die enig verstand van gedrags- en maatschappijwetenschappen hebben, wetenschapssociologen plegen te zijn, en derhalve een bepaald paradigma vertegenwoordigen. Wat overblijft is een team van emeriti in de gedrags- en maatschappijwetenschappen.

Ondanks al dat voorbehoud is mijn taxatie dat de Westerse samenlevingen ongeveer toe zijn aan het stadium waarin serieus kan worden gedacht over een burgerschapscurriculum. Het lezen en rekenen hebben we ongeveer onder de knie, ook didactisch gesproken. De toets voor het onderwijs van de toekomst zal zijn of het in staat is vorm te geven aan gammakunde. Ingrediënten daarvoor zijn: een bestand van 'mechanismen' zoals het commons' dilemma, het feed-forward- of incentive-effect, het 'private vices, common benefits' effect, oligarchievorming, het mechanisme van 'periodieke participatie', enzovoorts; een inventaris van de premissen waaronder zulke effecten geacht worden op te treden; een bestand van handgrepen die de mensheid heeft bedacht om sociale processen te besturen zoals de commissie, de afvaardiging, de vrijstelling, het ambt, enzovoort; dit alles, en nog veel meer, tegen de achtergrond van een geëxpliciteerde denkwijze die waarschuwt tegen deterministisch wetmatigheidsdenken zowel als tegen relativistisch conventiedenken.

Wellicht zal men opmerken dat zo'n curriculum voor de universiteit al moeilijk genoeg is. Dat is ongetwijfeld waar, maar houdt niet in dat het voor het basis-

en voortgezet onderwijs te moeilijk zou zijn. Sommige onderwerpen die in de Middeleeuwen aan de universiteiten werden gedoceerd, zijn nu gemeengoed op de basisschool. Niet alleen stijgt het intelligentiepeil van de bevolking aanwijsbaar en merkbaar, ook profiteert het onderwijs van een geleidelijke verdieping van inzichten waardoor ze beter overdraagbaar worden. Inderdaad kan men observeren dat benul van collectieve consequenties met name bij jongeren schrijnend ontbreekt. Of dat echter ook zo zou zijn als sociale theorie een serieus verplicht vak zou zijn, is de vraag.

Minstens zo belangrijk als de vraag wat de school voor burgerschap kan doen, is de vraag wat hij zou moeten laten. Daarover is bij de bespreking van de diverse schoolconcepties het een en ander geïmpliceerd. Voor alle zekerheid moet er aan worden toegevoegd dat de leerling ook niet met een burgerschaps-ideologie moet worden lastiggevallen. Ongetwijfeld is het juist dat het onderwijs er is in het belang van de leerling en van de samenleving, en dat die belangen richtsnoer behoren te zijn voor ieder die bij het onderwijs is betrokken, van minister tot leraar en ouder. Moraliseren echter in de richting van leerlingen is improductief en eigenlijk onwaardig. Ongeveer het ergste wat men zich kan voorstellen is dat de prekerigheid waarmee de hedendaagse centrale overheid zich tot de burger meent te moeten wenden, zich zou gaan uitstrekken tot in de klas.

Als het thema van dit betoog in een woord zou moeten worden samengevat, is dat *wijsheid*. Aspecten daarvan zijn besef van relativiteit, inzicht in de aard van mensen en in het bijzonder in de eigen beperkingen, een bijbehorend gevoel voor humor, gevoel voor uitzonderingen op regels, vermogen tot oordelen, denken op langere termijn, begrip voor andermans standpunt; tegenpolen zijn niet zozeer domheid en naïviteit als wel dogmatisme, eenzijdigheid, vooringenomenheid, rechtlijnigheid, machismo, voluntarisme. Wijsheid wordt toegeschreven aan vrouwen en aan bejaarden, en in verband gebracht met rijping en ervaring, eerder dan met onderwijs. Een curriculum voor burgerschap houdt in dat de doelstellingen van onderwijs met wijsheid worden uitgebreid. De veronderstelling daarbij is dat inderdaad wijsheid onderwijsbaar is. Die veronderstelling brengt een bepaald accent aan. Wijsheid heeft een temperamentele kant; die is in dit verband niet aan de orde. Bedoeld wordt de cognitieve kant. Ondanks alle, ook hier gesignaleerde, haken en ogen moet het mogelijk zijn daar een curriculum en ermee verbonden examen voor te schrijven. Een passender markering van de breuk tussen twee millennia is niet denkbaar.

Wijsheid als basisingrediënt van burgerschap is wellicht evenmin vanzelfsprekend. Vriëlere thema's zoals civil courage spreken eerder tot de verbeelding. Als echter een belangrijke toetssteen voor burgerschap is de overwinning op het geweld, dan is de stylering van geweld in de vorm van patriottisme, krijgshaftigheid, of zelfs verzet, een omweg van twijfelachtig allooi. De republikeinse deugden van de Westerse mannenmaatschappij zijn toe aan vervanging door democratische.

Personalia

Drs. M. Bolle, hoofd Afdeling Pers en Voorlichting van de Centrale Directie Voorlichting, Documentatie en Bibliotheek van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

Dhr. dr. M.A.P. Bovens, universitair hoofddocent aan de interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden

Dhr. drs. C.E.S. Choenni, politicoloog en onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Utrecht, verricht momenteel (promotie) onderzoek naar allochtone dienstplichtigen in de krijgsmacht

Dhr. prof.dr. W.J. Dercksen, hoogleraar sociale wetenschappen, in het bijzonder sociaal-economisch beleid, aan de Rijksuniversiteit Utrecht en stafmedewerker WRR

Dhr. mr. A.W.H. Docters van Leeuwen, hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) en voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde

Dr. M.C.H. Donker, hoofd van de afdeling Organisatie- en beleidsonderzoek van het Nederlands Centrum voor Geestelijke Volksgezondheid

Dhr. prof.dr. J.A.A. van Doorn, publicist, emeritus hoogleraar sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. dr. G. Engbersen, universitair hoofddocent aan de Faculteit Algemene Sociale Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Utrecht

Dhr. prof.dr. C.J.C.F. Fijnaut, hoogleraar strafrecht en criminologie aan de Katholieke Universiteit Leuven en aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. prof.mr. H.R. van Gunsteren, hoogleraar politieke theorieën en rechtsfilosofie aan de Rijksuniversiteit Leiden, raadslid WRR

Dhr. drs. P. den Hoed, stafmedewerker WRR, projectsecretaris

Dhr. prof.dr. W.K.B. Hofstee, hoogleraar psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen

Dhr. drs. E.W. van Luijk, stafmedewerker WRR, historicus, verricht momenteel (promotie) onderzoek naar de Opiumregie in Nederlands-Indië

Dhr. mr. E.A.G. van der Ouderaa, hoofdinspecteur-titulair bij de Inspectie Vennootschapsbelasting, afd. Grote Ondernemingen Amsterdam, medewerker handboek over de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen

Dhr. mr.drs. J.C.I. de Pree, stafmedewerker WRR, jurist

Dhr. prof.dr. A. de Ruijter, hoogleraar sociale antropologie aan de Rijksuniversiteit Utrecht

Mr.ir. N.A. Stegerhoek, stafmedewerker WRR, jurist

Dhr. dr. R.J. van der Veen, universitair hoofddocent bij de interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden

Dhr. prof.dr. W.J. Witteveen, hoogleraar Encyclopedie der rechtswetenschap aan de Katholieke Universiteit Brabant

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftienvintig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel I: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief;
Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid;
Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid
- 42 Grond voor keuzen;
Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Vorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 **Beleid en toekomst**
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitsingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyt: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

Derde raadsperiode:

- V40 G.J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk en F.R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (1983)*
- V41 Adviesorganen in de politieke besluitvorming. Symposiumverslag onder redactie van A.Th. van Delden en J. Kooiman (1983)*
- V42 E.W. van Luijk, R.J. de Bruijn: Vrijwilligerswerk tussen betaald en huishoudelijk werk; een verkennende studie op basis van een enquête (1984)
- V43 Planning en beleid; verslag van een symposium over de studie Planning als onderneming (1984)
- V44 W.J. van der Weijden, H. van der Wal, H.J. de Graaf, N.A. van Brussel, W.J. ter Keurs: Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw (1984)*
- V45 J.F. Vos, P. de Koning, S. Blom: Onderwijs op de tweesprong; over de inrichting van basisvorming in de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1985)*
- V46 G. Meester, D. Strijker: Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (1985)
- V47 J. Pelkmans: De interne EG-markt voor industriële producten (1985)
- V48 J.J. Feenstra, K.J.M. Mortelmans: Gedifferentieerde integratie en Gemeenschapsrecht: institutioneel- en materieel-rechtelijke aspecten (1985)
- V49 T.H.A. van der Voort, M. Beishuizen: Massamedia en basisvorming (1986)
- V50 C.A. Adriaansens, H. Priemus: Marges van volkshuisvestingsbeleid (1986)
- V51 E.F.L. Smeets, Th.J.N.N. Buis: Leraren over de eerste fase van het voortgezet onderwijs (1986)
- V52 J. Moonen: Toepassing van computersystemen in het onderwijs (1986)
- V53 A.L. Heinink (red.), H. Riddersma, J. Braaksma: Basisvorming in het buitenland (1986)*
- V54 Zelfstandige bestuursorganen; verslag van de studiedag op 12 november 1985 (1986)
- V55 Europese integratie in beweging; verslag van een conferentie, gehouden op 16 mei 1986 (1986)
- V56 C. de Klein, J. Collaris: Sociale ziektekostenverzekeringen in Europees perspectief (1987)
- V57 R.M.A. Jansweijer: Private leefvormen, publieke gevolgen; naar een overheidsbeleid met betrekking tot individualisering (1987)
- V58 De ongelijke verdeling van gezondheid; verslag van een conferentie gehouden op 16-17 maart 1987 (1987)
- V59 W.G.M. Salet: Ordening en sturing in het volkshuisvestingsbeleid (1987)
- V60 H.G. Eijgenhuijsen, J. Koelewijn, H. Visser: Investerings en de financiële infrastructuur (1987)
- V61 H. van der Sluijs: Ordening en sturing in de ouderenzorg (1988)
- V62 Verslag van de derde Raadsperiode 1983-1987*

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- V63 Milieu en groei; Verslag van een studiedag op 11 februari 1988 (1988)
- V64 De maatschappelijke gevolgen van erfelijkheidsonderzoek; Verslag van een conferentie op 16-17 juni 1988 (1988)
- V65 H.F.L. Garretsen, H. Raat: Gezondheid in de vier grote steden (1989)
- V66 P. de Grauwe e.a.: De Europese Monetaire Integratie: vier visies (1989)
- V67 Th. Roelandt, J. Veenman: Allochtonen van school naar werk (1990)
- V68 W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden: Onderwijs in de vier grote steden (1990)
- V69 M.W. de Jong, P.A. de Ruijter (red.): Logistiek, infrastructuur en de grote stad (1990)
- V70 C.A. Bartels, E.J.J. Roos: Sociaal-economische vernieuwing in grootstedelijke gebieden (1990)
- V71 W.J. Dercksen (ed.): The Future of Industrial Relations in Europe; Proceedings of a conference in honour of prof. W. Albeda (1990)
- V72 Sociaal-economische gezondheidsverschillen en beleid; preadviezen (1991)
- V73 F.J.M. Hoefnagel: Cultuurpolitiek: het mogen en moeten (1991)
- V74 Kiezen uit sollicitanten: Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan (1992)
- V75 Jeugd in ontwikkeling: Wetenschappelijke inzichten en overheidsbeleid (1992)
- V76 A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (eds.): Debating institutions and Cities; Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration (1992)

Voorstudies en achtergronden technologiebeleid:

- T1 W.M. de Jong: Perspectief in innovatie: de chemische industrie nader beschouwd (1991)
- T2 C.L.J. van der Meer, H. Rutten, N.A. Dijkveld Stol/ Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek/ Landbouw Economisch Instituut: Technologie in de landbouw: effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst (1991)
- T3 F.H. Mischgofsky/ Grondmechanica Delft: Overheid en innovatiebevordering in de grond-, water- en wegebouw-sector: een verkenning (1991)
- T4 F.M. Roschar (red.), H.L. Jonkers, P. Nijkamp: Meer dan transport alleen: 'veredeling' als overlevingsstrategie (1991)
- T5 B. Dankbaar, Th. van Dijk, L. Soete, B. Verspagen/ Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology: Technologie en wetenschapsbeleid in veranderende economische theorievorming (1991)
- T6 J.M. Roobeek, E. Broesterhuizen: Verschuivingen in het technologiebeleid: een internationale vergelijking vanuit de praktijk (1991)
- T7 H.L. Jonkers, F.M. Roschar: Samenhang in doen en laten; de ontwikkeling van wetenschaps- en technologiebeleid (1991)
- * Uitverkocht