

Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme

Rechtsstaat en sociaal-
democratie

De rechter als politiek orgaan

Het Internationaal

Instituut voor Sociale

Geschiedenis

Het centrale thema in *Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme* is de verhouding tussen recht en politiek, met name in de theorie en praktijk van het democratisch socialisme. Het hoofdthema wordt allereerst belicht in een uitvoerig essay van J.Th.J. van den Berg. Hij bespreekt enerzijds de opkomst en vestiging van de rechtsstaat en de bijdrage die daaraan – soms via omwegen – is geleverd door de sociaal-democratische beweging. Anderzijds gaat hij in op de hedendaagse problemen van recht en rechtshandhaving en op de vraag of er eigenlijk nog wel van een specifiek sociaal-democratische opvatting hierover sprake is.

Een van die hedendaagse problemen is de plaats van de rechter in het staatsbestel. In toenemende mate lijkt er sprake van te zijn dat in Nederland de rechter wordt ingeroepen om uitspraken te doen in kwesties die in feite een politiek karakter dragen. In dit kader hoort ook de vraag naar een constitutioneel hof, dat de resultaten van de wetgevende arbeid in de volksvertegenwoordiging kan toetsen aan de grondwet. Dit alles komt aan de orde in het artikel van W. Witteveen.

Daarnaast bevat dit jaarboek een overzicht van de geschiedenis en collectie van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, dat over de hele wereld grote wetenschappelijke reputatie geniet en waaraan ook een zeer actieve uitgeverij is verbonden.

ISBN 90 295 2310 7

Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme

Het elfde jaarboek
voor het democratisch socialisme

Onder redactie van

Marnix Krop, Martin Ros,

Saskia Stuiveling en Bart Tromp

Amsterdam

Uitgeverij De Arbeiderspers

Wiardi Beckman Stichting

Het elfde jaarboek voor het democratisch socialisme is een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, in samenwerking met Uitgeverij De Arbeiderspers.

De redactie is benoemd door het curatorium van de wbs, maar verricht haar werkzaamheden in onafhankelijkheid.

Copyright © 1990 Wiardi Beckman Stichting

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt, door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. *No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.*

ISBN 90 295 2310 7/CIP

Inhoud

INLEIDING Redactie *Jaarboek*

7

RECHT, RECHTER EN SOCIAAL-DEMOCRATIE

J. Th. J. van den Berg *'Verplaatste macht': Sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat* 15

W. J. Witteveen *De rechter als democratisch politiek orgaan* 95

DOCUMENTATIE

Aad Blok, Mies Campfens, Bert Duijsings en Jan Lucassen
Oude stukken in een nieuw jasje. Het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, 1935-1990 127

PERSONENREGISTER/PERSONALIA MEDEWERKERS

169

Inleiding

De verhouding tussen socialisme en recht is steeds moeizaam geweest. 'De staat verdrukt, de wet is logen', die regels uit het tweede couplet van de Internationale vatten de oorspronkelijke socialistische visie op wet en recht kortdaat samen. Het recht werd lang, in het voetspoor van de grote socialistische theoretici van de negentiende eeuw, voor alles gezien als een instrument waarmee de heersende klasse zijn positie en de suprematie van de kapitalistische produktiewijze handhaafde. Voor andere functies van het recht bestond aanvankelijk weinig of geen oog. Ook al omdat in niet de minst invloedrijke denkbelden over de socialistische samenleving die komen zou, geen plaats meer was voor positief recht. Met de eliminatie van het kapitalisme zou ook de noodzaak aan formele rechtsregels, afgedwongen door een staatsapparaat, verdwijnen. De relaties tussen mensen zouden een 'natuurlijk', spontaan karakter krijgen; misdaad zou niet meer bestaan en voor rechtbanken en advocaten zou geen emplooi meer zijn.

Het scherpst is deze idee verwoord door Lenin, in *Staat en revolutie*. Daar heet het dat wanneer het kapitalisme is overwonnen en de staat afsterft, de mensen geleidelijk aan wennen aan het in acht nemen van 'de elementaire regels van het sociaal verkeer die al eeuwen bekend zijn'. De schending van die regels is enkel en alleen toe te schrijven aan de uitbuiting van mensen onder het kapitalisme. Is deze verdwenen, dan is er geen noodzaak meer voor afzonderlijke instituties die de naleving ervan afdwingen. Dat is

een zaak van het gewapende volk zelf, even eenvoudig als het te hulp schieten aan een vrouw die publiekelijk wordt lastig gevallen (V.I. Lenin: *Selected Works*, volume 2, 'The State and Revolution', Moscow: Progress Publishers, 1967, 335, 336).

Staat en revolutie staat bekend als het meest 'utopische' van Lenins geschriften, maar dat neemt niet weg dat deze visie op wet en recht na de Oktoberrevolutie wel degelijk gerealiseerd is. Lenin meende het, toen hij de 'dictatuur van het proletariaat' omschreef als machtsuitoefening die in geen enkel opzicht beperkt werd door wet of recht. Onder communistische regimens is herhaaldelijk getracht deze visie op wet en recht institutioneel gestalte te geven. Zo werd in maoïstisch China het ministerie van Justitie opgeheven en functioneerde tijdens de Culturele Revolutie naar het schijnt alleen het spoorwegrecht – een onwaarschijnlijke herinnering aan de regulerende, 'verkeers'-functie van het recht.

Tegenover deze visie op wet en recht treft men echter ook een geheel andere, waarvan Ferdinand Lassalle de stamvader mag heten. Het is een visie waarin het recht juist bij uitstek het instrument is met behulp waarvan het socialisme verwerkelijkt kan worden. Naarmate het kiesrecht uitgebreid wordt, neemt de mogelijkheid toe om via politieke organen wettelijke veranderingen door te voeren. Deze visie is dominant geworden in de sociaal-democratische partijen, niet in de laatste plaats – zoals Van den Berg in het openingshoofdstuk van dit *Jaarboek* uiteenzet – omdat ze precies paste in de logica van de rechtsstaat. Niettemin is dat andere sentiment steeds bewaard. Met problemen van wet en recht lijken de meeste sociaal-democraten weinig affiniteit te hebben, ook al zijn de verkiezingsprogramma's van hun partijen in steeds sterkere mate programma's van wetgeving. Juist daarin verraadt

zich een naïef, en in veel opzichten achterhaald, beeld over de hedendaagse verhouding tussen politiek en recht; reden voor de redactie om althans enkele aspecten van die gecompliceerde relatie aan de orde te stellen.

Dit gebeurt allereerst in de veelomvattende bijdrage van Van den Berg. Hij schetst de afstand die er van oudsher heeft bestaan tussen de sociaal-democratische bewegingen en de theorievorming over het recht. Een implicatie daarvan is dat er wel belangwekkende rechtsgeleerden zijn geweest van sociaal-democratische huize, maar dat zich niet een specifiek sociaal-democratische theorie van het recht heeft ontwikkeld. Niettemin is het juist het beginsel van de materiële rechtsgelijkheid dat de grondslag is geweest van de meeste verworvenheden van het democratisch socialisme.

Het hoofdstuk van Van den Berg is echter niet alleen een analytische verkenning van de relatie tussen recht en sociaal-democratie in historisch perspectief. Het zwaartepunt ligt juist op hedendaagse problemen van wetgeving en rechtspraak. De instrumentalisering en politisering van het recht zijn processen die van sociaal-democraten een antwoord vereisen, omdat zich hier een spanning openbaart tussen rechtsstaat en verzorgingsstaat die juist het sociaal-democratisch project – laten wij dat hier nostalgisch samenvatten als ‘recht voor allen’ – bedreigt.

Aldus loopt het betoog van Van den Berg uit op een pleidooi tot een vijfvoudige vernieuwing van de rechtsstaat.

Op één aspect van de veranderende relatie tussen politiek en recht gaat Witteveen in in de tweede bijdrage aan het hoofdthema van dit *Jaarboek*. Dat is de rol van de rechter. De klassieke opvatting stelt dat hij niets anders doet en niet anders kan doen dan de wet toepassen. Maar zelfs die

opvatting is al niet van spanningen vrij. Naarmate het meer onmiskenbaar is geworden dat de rechter onherroepelijk ook recht maakt, en dat de arbeidsverdeling tussen politiek en recht niet meer kan worden voorgesteld als die van de schepping, respectievelijk toepassing van wetten, groeit er een anomalie in de politieke democratie. Het is die van de niet democratisch gekozen rechter, die beslissingen neemt van een karakter voorbehouden aan democratisch samengestelde organen. Het is deze anomalie die centraal staat in Witteveens verhaal.

Ooit gehuisvest in een statig grachtenpand, daarna ondergebracht in een troosteloos utiliteitsbouwwerk in Amsterdam-West, verhuisde het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis in 1989 naar een fraaie en ruime nieuwe behuizing.

Voor de redactie was dit een gerede aanleiding aandacht te besteden aan de geschiedenis en betekenis van een instituut dat waarschijnlijk de belangrijkste verzameling van documenten over socialisme en arbeidersbeweging – waaronder de archieven van SDAP en PvdA – ter wereld herbergt. Geheel in de traditie van de jaren zestig heeft een collectief van aan het IISG verbonden medewerkers zich in dit *Jaarboek* van deze taak gekweten.

Recht, rechter en sociaal-democratie

'Verplaatste macht':

Sociaal-democratie en het labiele evenwicht van de rechtsstaat

1. De rechtsstaat is 'niet voor bange mensen'

De eerste week van maart 1990 reden honderden tractoren over Nederlandse wegen en blokkeerden her en der de toegang tot overheidsinstellingen: van vuilverbranders tot ministeries. Een voorbeeld van 'harde actie', zoals dat tegenwoordig wordt genoemd. (Landbouwers hebben er trouwens ervaring in, want al in de zomer van 1974 traden zij blokkerend op. Ook toen ging het om hun snel terugzakkende inkomens.) Harde actie kennen wij intussen van vele sociale groepen: het zijn, bij wijze van demonstratie en pleidooi, doelbewust illegale acties die de politieke autoriteiten beogen tot 'betere gedachten' te brengen; gewoonlijk, nadat zachtere en legale middelen vergeefs zijn beproefd.

Het verschijnsel van deze 'harde' acties roept nog steeds twijfels op. Afhankelijk van de politieke sympathie wisselt nogal eens het oordeel over deze methode van publiek optreden. Sociaal-democraten zullen een natuurlijke sympathie hebben voor acties van werknemers die hun toekomst bedreigd zien en overgaan tot bedrijfsbezetting. Als ambtenaren harde actie voeren, zoals in 1983, is de sympathie al minder groot en in elk geval kortstondig. Het oordeel wisselt – niet alleen bij sociaal-democraten – ook met het doel van de acties. Als het gaat om blokkades tegen atoombewapening of tegen wapentransporten is de sympathie groter dan wanneer het gaat om kernenergie of om studie-financiering.

Die wisselende sympathie en het daarbij horende probleem van oordeelsvorming heeft gedurende een aantal jaren een, intussen weer ietwat weggekijnde, discussie op gang gebracht over de rechtvaardiging van 'burgerlijke ongehoorzaamheid'.¹ Aldus leek een stelsel van maatstaven te kunnen worden ontwikkeld, die de ene actie konden doen rechtvaardigen en de andere juist niet. Het debat is niet slechts weggeëbd, het is waarschijnlijk ook doodgelopen. Het ethische gehalte was hoger dan het praktische.

Zonder elke discussie over doeleinden en middelen nu als irrelevant opzij te zetten, kan worden vastgesteld, dat zelfbewuste burgers er af en toe behoefte aan hebben tegenover de macht van de staat hun eigen macht te stellen en voorts, dat staat en burger heel goed weten dat het hier niet gaat om het opzij zetten van 'het recht' en 'de rechtsstaat', maar om een tijdelijke en noodgedwongen onderbreking van het gezag van de wet. Het doel van die onderbreking is de terugkeer naar de onderhandelingstafel of naar bemiddeling; terugkeer dus naar het recht. Dat gold voor de akkerbouwers die een commissie van goede diensten aanvaardden; dat gold eerder voor verreweg de meeste bezetters en blokkeerders; het gold ten slotte in de meeste gevallen ook voor kraakgroepen. Wie de zaak wel op de spits dreef of drijft, kan er op rekenen de steun van de samenleving te verliezen. Harde acties behoren niet uit te lopen op minachting van de rechtsstaat of, als in het geval van de harde kern uit de kraakbeweging, op *'revolutie met behoud van uitkering'*, zoals John Jansen van Galen het recent noemde. 'Onderbreking van de legaliteit' is derhalve niet zozeer een aantasting van de rechtsstaat als wel een paradoxale bevestiging daarvan. Zij wijst er op hoe diep, van links tot rechts, de rechtsstaat is geworteld. 'Verzet' wordt soms gepleegd, maar met het oogmerk zo spoedig mogelijk weer naar het recht terug te keren.

Sociaal-democraten zouden dat bij uitstek uit ervaring moeten weten. Waren zij het niet die de *werkstaking* introduceerden, de intussen rechtens aanvaardbare 'onderbreking van legaliteit' om recht en rechtvaardigheid te bewerkstelligen? Tegelijk echter is daarmee gezegd – staking is immers altijd beschouwd als uiterste middel dat niet voor elk doel geschikt is – dat vreedzame, rechtmatige conflict-regulering verre de voorkeur verdient. Daarmee is tenslotte de gedachte weergegeven dat, naar Tawneys woord, 'de wet de moeder van de vrijheid' is en dat vrijheid alleen gestalte vindt in het kader van de rechtsstaat. Ook al gaat het er soms enigszins grof aan toe. Oud-minister Jan de Koning zei het ooit al eens: 'De rechtsstaat is niet voor bange mensen.'

In het debat over de rechtsstaat en de burgerlijke ongehoorzaamheid is er voortdurend op gewezen dat juist de sociaal-democratie zo'n groot belang heeft bij de rechtsstaat, de handhaving van wet en recht. Als reden werd aangegeven dat pure macht (van wapens of kapitaal) geen wet nodig heeft om zichzelf te handhaven. Om recht te doen en rechtvaardige verhoudingen te scheppen moet zulke macht bedwongen en 'gekooid' worden. Het recht dient er toe individuen en collectiviteiten macht en onafhankelijkheid te verschaffen, die hun anders niet ter beschikking zouden staan. Dus zouden juist sociaal-democraten, alleen al uit overwegingen van politieke opportuniteit, bijzondere betekenis moeten hechten aan recht en wet; aan zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtsontwikkeling.

Een van de in het verdere betoog te beantwoorden vragen is of de sociaal-democratie ook werkelijk blijk geeft van voldoende 'rechtsstatelijk besef'. Maar vooraf zullen wij ons moeten afvragen, waarover wij het hebben als het gaat om recht en rechtsstaat. Voorts zullen wij ons bezig moeten houden met hedendaagse en toekomstige problemen van de rechtsstaat.

Onmiskenbaar bestaat er op dit moment grote belangstelling voor vragen van rechtshandhaving en meer in het bijzonder voor criminaliteit, de bestrijding daarvan en het strafrecht. Hoe belangrijk die thema's ook zijn, zij zullen in dit essay niet – of slechts zijdelings – worden besproken. Recht is zoveel meer dan strafrecht alleen; strafrecht en criminaliteit hebben bovendien hun eigen kenmerken en problemen. Als wij het in algemene zin over de rechtsstaat hebben, dan gaat het om regulering van maatschappelijke machtsverhoudingen en bijbehorende conflicten, om het *'verplaatsen van macht'*² met behulp van rechtsmiddelen. Dat levert al meer dan genoeg intellectuele en praktische problemen op. Ons, in het kader daarvan, ook nog eens richten op de bijzondere vorm van conflict die criminaliteit wordt genoemd zou enerzijds te veel zijn gevergd en zou ons anderzijds ook afleiden van de hoofdlijnen van ons betoog.

2. Het begrip 'rechtsstaat' en zijn geestelijke vaders

Met het begrip 'rechtsstaat' is het net zo gesteld als met het begrip 'kunst'. Iedereen weet waarover hij het heeft, zolang hij maar niet tot een definitie wordt gedwongen.³ Grof gezegd gaat het bij de rechtsstaat om een politieke constructie, waarin de staat het geweld monopoliseert en dat kan aanwenden om andere machten te beteugelen en te reguleren; de rechtsstaat bindt het maatschappelijke verkeer aan gedragsregels en dwingt de naleving daarvan zo nodig af. Daar staat tegenover dat, gegeven het geweldsmonopolie, ook de staat zelf en zijn organen zich binden aan regels van recht. Recht kan worden omschreven als: het geheel van gedragsregels dat de gemeenschap vaststelt ter voorkoming van conflicten en de vaste procedures ter beslechting daarvan.⁴

In de laatste zin staat het woord 'gemeenschap' en niet de 'staat'. In principe kan recht het zonder staat stellen. De westerse rechtstraditie is er om te bewijzen dat recht en staat eeuwenlang minstens ten dele naast elkaar hebben bestaan.⁵ De fusie van recht en staat tot één geheel is een produkt van de Verlichting; tevens een fusie van zestien-de-eeuwse katholieke ideeën over natuurrecht en protestantse opvattingen over het sociale verdrag.⁶

De westerse rechtstraditie is heel wat ouder dan de staatstraditie. Zij vindt, aldus Harold Berman,⁷ haar oorsprong in de investituurstrijd tussen paus en keizer in de elfde eeuw en het beroep van de paus op oude Romeins-rechtelijke opvattingen en werkwijzen die, onder zijn leiding, werden 'teruggehaald' en gesystematiseerd. Berman gaat zelfs zover te beweren, dat het deze gemeenschappelijke rechtstraditie is geweest die Europa tot één beschavingsgeheel heeft gemaakt, in weerwil van alle pluriformiteit in cultuur en taal. De Europese traditie is vervolgens, dankzij de kolonisatie van Amerika, tot een westerse traditie geworden. Die rechtstraditie wordt gekarakteriseerd door een tiental kenmerken, waarvan – aldus nog steeds Berman – in elk geval vier tot in onze tijd doorwerken in de rechtsontwikkeling.

Daar is, ten eerste, de vorming van het recht als een afzonderlijk instituut, te onderscheiden van moraal, levensbeschouwing en gewoonte. Het recht ontleent aan die drie wel veel van zijn inhoud, maar het valt er niet mee samen. Dat komt omdat – ten tweede – de rechtsontwikkeling vanaf de elfde eeuw consequent is toevertrouwd aan een afzonderlijke beroepsgroep van vaklieden-juristen, die daartoe – ten derde – een specifieke training ontvangen in afzonderlijke (hoge)scholen. De juridische faculteit is immers de oudste van alle faculteiten. Een vierde kenmerkende eigenschap van het westerse recht is dat niet alleen

instellingen, bevelen en uitspraken van rechters beslissend zijn voor de rechtsvorming maar ook het 'geleerde recht': de bijdragen van de rechtswetenschap.

Berman vreest dat andere kenmerken hun beste tijd gehad hebben, maar daarin staat hij (zover ik kan zien) betrekkelijk alleen. Dus geef ik ook die eigenschappen kort weer. De westerse rechtstraditie wordt geleid door het geloof in een samenhangend geheel van rechtsregels (*corpus iuris*) dat, met de veranderingen in de cultuur, een geleidelijke ontwikkeling doormaakt en zich aldus niet slechts zelf aanpast, maar tegelijk aanpassing aan rechtsnormen afdwingt. Het heeft een interne logica die, van geval tot geval en van (oude) regel tot (nieuwe) regel, een voortgaand verhaal vertelt dat tijdelijk, in perioden van revolutie, lijkt onder te gaan om dan toch weer dominant te worden, zijn noodzaak en kwaliteit aldus bewijzend. Het geheel van rechtsregels en -traditie bewijst aldus, volgens Berman, zijn sociale suprematie over de politiek, die zich daarnaar heeft te voegen. Juist zijn relatieve flexibiliteit en zijn pluriformiteit, al naar gelang cultuurkring en rechtsinstelling, bepaalt zijn hoge graad van *sophistication*.

Aldus dragen het recht en zijn beoefenaren bij tot een zekere samenhang in de maatschappij, tot vreedzaam samenleven en tot geweldloze en geordende beslechting van conflicten. De rechtsstaat, dat produkt van de Verlichting, heeft de staat en het politieke bedrijf gevoegd in het eeuwenlang opgebouwde *corpus iuris* en beide tegelijkertijd verplicht tot handhaving en ontwikkeling van het recht. Dat ging echter niet zonder aan deze rechtshandhavende staat – waaruit geen wijken meer mogelijk was, zoals eertijds wel uit horigheid of uit kerkelijke autoriteit – een aantal 'beperkingen vooraf' op te leggen.

Het zijn godsdienstige conflicten uit de zestiende eeuw geweest, die het denken over macht en recht hebben gesti-

muleerd en waarin de Unie van Utrecht – met haar voorzichtige erkenning van ‘gewetensvrijheid’ – een richting gevende rol heeft gespeeld. De geschiedenis van de politieke en rechtsfilosofie kan hier uiteraard niet worden beschreven, maar ook zonder dat kan aannemelijk worden gemaakt dat het moderne rechtsstaatsbegrip ‘ouders van diverse nationaliteit’ heeft gekend.⁸

Van zijn Duitse vaders – in het bijzonder van Kant en Humboldt – heeft de rechtsstaat een aantal abstracte formele vereisten meegekregen: de idee van de rechtsgelijkheid en van de rechtszekerheid. De Duitse ouders waren niet of minder geïnteresseerd in het proces waarlangs deze ideeën in het recht gestalte kregen; evenmin in wat zulke regels inhoudelijk behelsden. Bepalend was dat zij zouden gelden en dat zij voor ieder zouden gelden die er aan was onderworpen.⁹

De Angelsaksische ouders (onder andere Dicey en Baghot) concentreerden zich op de tweeledige autoriteit, van de ‘*King in parliament*’ die, met uitsluiting van ieder ander, algemene gedragsregels kon stellen; naast de ‘*common law*’, het door de rechter van geval tot geval gesproken recht. Ten slotte zijn er Franse ouders, in het bijzonder Montesquieu, die (op basis van studie van de Engelse constellatie) de leer predikten van de machtscheiding: algemene regels worden gesteld door een representatief orgaan; uitvoering en bestuur zijn de taak van de (monarchale) executieve; de rechter ziet toe op de juiste uitleg van de algemene regels in individuele gevallen. Deze drie machten waarborgen, onafhankelijk van elkaar, voortgang en handhaving van het recht; te zamen vormen zij daartoe de *trias politica*.

Dankzij de diverse contractstheorieën, van voornamelijk Britse en Franse herkomst, voegde zich daarbij een aantal beperkingen aan alle ‘regelstelling’, algemeen of bij-

zonder, en de waarborg van een staatsvrije ruimte (Locke): de erkenning van enkele fundamentele vrijheden die geleidelijk hun weg vonden in het constitutionele recht van de meeste westerse staten. Of zij intrinsiek zijn aan het rechtsstaatsbegrip is voor academische discussie vatbaar, zij zijn er in de negentiende eeuw wel deel van gaan uitmaken.

Aldus wordt de rechtsstaat gekenmerkt door vijf eigenschappen: 1) algemene regelstelling door een normstellend ('wetgevend') orgaan; 2) bestuur op de grondslag van algemene regels; 3) onafhankelijke rechtspraak; 4) door de staat erkende en gewaarborgde fundamentele vrijheden; 5) waarborgen voor de gelijke behandeling van gelijke gevallen en de rechtszekerheid.¹⁰

Macht (en beleid) heeft zich te voegen naar de eisen van het recht; in de beroemde woorden van Burdau: *'Le pouvoir a besoin du droit.'* Omgekeerd echter wordt het recht, dat het primair van zijn innerlijke kracht moest hebben, nu ondersteund door macht. Bij een neokantiaan als Gustav Radbruch (op wie wij nog terugkomen) leidt dat zelfs tot de slotsom: *'Recht braucht Macht um sich als Recht durchzusetzen.'* Voor de tijd waarin wij leven, gaat dat grosso modo op; toch is het maar de vraag of alleen (staats)macht het recht overeind kan houden. Tegenover Radbruch en de marxist Franz Neumann¹¹ staan anderen, zoals Berman, die geloven dat het recht een normerende kracht heeft van zichzelf, verbonden als het is met een patroon van morele en levensbeschouwelijke normen.¹² In de fraaie bewoordingen van Berman: *'Power is also an idea; justice is also a force. Neither causes the other, in the physical science sense of that word.'*

Daarmee is de rechtsstaat niet compleet. De representativiteit van het normstellend orgaan is intussen immers getransformeerd van een standenvertegenwoordiging tot de huidige, twintigste-eeuwse, democratie,¹³ met haar

algemene verkiesbaarheid en verkiezingen. Die democratie is daarmee zelf kenmerk van de rechtsstaat geworden.¹⁴

De Nederlandse grondwetsherziening van 1848 heeft ook hier de fundamenteen gelegd onder de moderne rechtsstaat en de – nog lange – weg geopend naar de democratie. Vooral Thorbecke heeft, in zijn variant van de trias politica, de waarborg gezien van de heerschappij der wet. De ministeriële verantwoordelijkheid moest garanderen dat het bestuur zich, meer en meer, zou voegen naar regels door de wetgever gesteld. Of Thorbecke ook aanstonds, gegeven zijn beïnvloeding door de Duitse filosofie, het parlementaire stelsel omhelsd heeft, is voor twijfel vatbaar; daarvoor stond hij, tot ver in de jaren zestig van de negentiende eeuw, te kritisch ten opzichte van het Britse politieke en partijstelsel.¹⁵ Onmiskenbaar is de negentiende-eeuwse staat zich gaan voegen naar oude en hoogontwikkelde rechts-tradities, als door Berman beschreven, ook in Nederland. Niet alleen werd in constituties een belangrijke en onafhankelijke positie toegekend aan rechtspraak en geleerd recht, maar zeker in ons land was ook de politieke besluitvorming zelf langdurig het werk van hoofdzakelijk juristen.¹⁶ Het proces van duurzame machtsregulering ‘door en in het recht’¹⁷ was de belangrijkste opdracht van de staat geworden.

Het is intussen de vraag hoe men Bermans opvatting over de ‘suprematie van het recht over de politiek’ moet duiden. Als hij daarmee bedoelt, dat in de moderne rechtsstaat machtsvorming en machtsuitoefening zich voegen naar regels van (geschreven) recht, is dat in het algemeen juist. Maar dan wordt politiek aan macht gelijkgesteld en wordt er louter het machtsspel in gezien. Dat doet aan doeleinden en middelen van de politiek te kort. In de politiek gaat het, althans in de westerse context, nu juist om met machtsmiddelen tot stand gebrachte vorming van

recht. Dat gaat met sociale en politieke strijd gepaard, maar het dient om machtsverhoudingen in rechtsverhoudingen om te zetten: macht heeft niet alleen recht nodig, zoals Burdau opmerkte, maar ook het omgekeerde is in de rechtsstaat het geval: recht wordt dankzij machtsvorming en politieke strijd tot stand gebracht.¹⁸ Berman komt met zijn suprematiethese nogal dicht bij een natuurrechtsopvatting die het doet voorkomen alsof het recht en de fundamentele rechtsbeginselen tot de menselijke natuur behoren, onafhankelijk van welke machtsvorming en menselijke ervaring ook. Niet ten onrechte heeft echter Neumann opgemerkt dat zelfs de grondrechten – door Locke bestempeld als ‘staatsvrije ruimte’ – bestaan bij de gratie van een staat die deze grondrechten bereid en in staat was te erkennen en te waarborgen.¹⁹ De staat gaat logisch aan de grondrechten vooraf.²⁰ Een suprematiethese als die van Berman – vaak aan te treffen onder de juristen – doet te kort aan het feit dat veel van wat wij vandaag als recht ondervinden en beschouwen resultaat is van soms harde en langdurige politieke strijd en politieke beslechting van conflicten. Recht kan tegenover macht worden gesteld, niet tegenover politiek. Oud-parlementariër Klaas de Vries heeft dus gelijk als hij opmerkt: *‘Juristen hebben van nature de neiging te beginnen met het analyseren van het gebouw, zoals dat reeds is opgetrokken, maar onder de indruk van de schoonheid daarvan vergeten zij dat het door maatschappelijke ontwikkelingen in een vaak ruw en moeilijk overzichtelijk proces bij stukjes en beetjes tot stand is gekomen.’*²¹

Op die maatschappelijke ontwikkeling hebben wij nu ons oog te richten: om te laten zien, hoe kernbegrippen als ‘rechtsgelijkheid’ en ‘rechtszekerheid’ wel hun naam hebben behouden maar van betekenis zijn veranderd; hoe de ‘taakverdeling’ tussen algemene normstelling, bestuur en rechtsuitleg door de tijd heen grondig overhoop is gehaald.

3. De Werdegang der rechtsbeginselen

Ook vandaag vormen beginselen als rechtsgelijkheid en rechtszekerheid kernbegrippen van wat het 'positieve recht' heet: het recht zoals het daadwerkelijk geldt, dankzij wet, jurisprudentie en rechtsgeleerdheid. Maar de inhoud die er vandaag aan wordt gegeven is niet meer dezelfde van tweehonderd jaar geleden.

Nog in deze eeuw construeerde de Duitse sociaal-democraat en rechtsfilosoof Gustav Radbruch²² een systeem waarin hij aan die begrippen een constante, 'natuurrechtelijke' betekenis toekende. Weliswaar zag hij in de rechtsontwikkeling de zoektocht naar de rechtsidee, die meer zou moeten zijn dan alleen zekerheid en gelijkheid voor de wet. Van politieke machts- en ideeënvorming was afhankelijk tot welke maatschappelijke verhoudingen het recht zou moeten leiden. Maar wilde de staat tegelijk rechtsstaat blijven, dan diende hij zich te voegen naar de tijdloze vereisten van rechtsgelijkheid ('gelijkheid voor de wet' en dus formele rechtsgelijkheid) en rechtszekerheid.

Dat ook de sociaal-democratie zich kon onderwerpen aan die vereisten, heeft volgens Radbruch alles te maken gehad met de 'achilleshiel' van de klassieke, burgerlijke rechtsstaat, die naar zijn aard kwetsbaar was, gegeven de introductie van het gelijkheidsbeginsel. Daartegenover had de reformistische vleugel van het socialisme voor de houdbaarheid van haar politieke arbeid sterk behoefte aan 'legaliteit' en dus aan rechtszekerheid. Aldus kon, aldus Radbruch, de klassieke rechtsstaat zich ontwikkelen van een burgerlijke klassestaat tot de moderne democratische en sociale rechtsstaat.

Rechtszekerheid

Onmiskenbaar is, niet alleen in het Duitse denken, lang geloofd in het welhaast absolute belang van rechtszekerheid: bestendigheid, overzichtelijkheid en voorspelbaarheid van het recht. Sociologisch gesproken, het ideaal van de handel drijvende en producerende burgerij, maar in diepere zin een algemene voorwaarde voor maatschappelijke vrede en orde.²³ Toch is rechtszekerheid, gegeven de toenemende complicatie van maatschappelijke verhoudingen, een veel minder statische norm dan ooit wel is gedacht. Denkbeelden over wat redelijk, billijk en betamelijk is, hebben nooit stilgestaan. Maatschappelijke verhoudingen en relaties – of het nu zakelijke of familierelaties zijn – zijn steeds gecompliceerder geworden en soms ook regelrecht anders van karakter. De wetgever, beducht voor verstoring van die evolutie en voor al te grote rigiditeit, is zijn normen ruimer gaan formuleren. In het burgerlijke recht is al vroeg de ontwikkeling begonnen naar meer vrije interpretatie van wet en regel. Wiarda²⁴ beschrijft de rol van de rechter daarbij als een die verschuift van ‘heteronome interpretatie’ (nauw aansluitend bij de wetstekst) naar meer ‘autonome’ uitlegging, op basis van algemeen te formuleren rechtsbeginselen. Wetsuitleg werd tot ‘rechtsvinding’ naast de ‘rechtsvorming’ van staatsorganen: de rechter ging oordelen naar redelijkheid en billijkheid; hij werd, zeker in het burgerlijk recht, tot ‘wetgever-plaatsvervanger’ en verlost daarmee de eigenlijke wetgever van een te zwaar geworden last aan voorspellend vermogen. Voorshands beperkte de rechter zich echter nog tot het civiele recht dat de betrekkingen regelt tussen burgers onderling. Sinds 1945 is hij zich onder invloed van allerlei factoren²⁵ geleidelijk en schuchter ook gaan begeven op het terrein van het bestuursrecht, dat de betrekkingen tussen burger en staat regelt.

De rechtszekerheid verloor aldus aan ‘absoluutheid’:

kennis van (letterlijke) wet en regel was niet langer voldoende.²⁶ De burger diende ook zelf na te denken over wat redelijk en billijk was in het maatschappelijke verkeer; een beroep op de letterlijke tekst van de wet alleen was niet meer voldoende.

Ook het sociale proces van democratisering ontnam aan het beginsel van de rechtszekerheid zijn eertijds absolute karakter. Wat ooit een relatie was geweest tussen 'overheid' en 'onderdaan' werd er een tussen centraal beslissingsforum en burger-deelnemer, al dan niet in maatschappelijke verbanden georganiseerd. Alleen al daardoor verloor de wet aan alomvattend en dwingend karakter: er werd toenemend ruimte gehouden voor 'onderhandeling' en voor voorkoming van onbillijke effecten. Tegenwoordig kent bijna elke wet haar, wijze, uitzonderingsbepalingen en 'hardheidsclausules'.²⁷ De wet kan aldus slechts betrekkelijke zekerheid bieden, nog afgezien van de sterk gegroeide behoefte aan herhaalde wetswijziging.²⁸ Nu is deze ontwikkeling niet overal kritiekloos aanvaard, maar de verminderde kracht van het rechtszekerheidsbeginsel loopt in de tijd parallel met een grotere pluriformiteit in ethische opvattingen en de gegroeide invloed van wat in de sociale wijsbegeerte 'situationele moraal' heet. Tenslotte heeft het al te absolute denken in termen van rechtszekerheid en 'legisme' (alsof alleen de letterlijke wetstekst geldt) een enorme klap gekregen in 'het land van herkomst', Duitsland, gedurende de nazi-periode.

In een klassieke, strikt positivistische, benadering van het recht waren de nationaal-socialistische machtsovername en tot op zekere hoogte zelfs het *Ermächtigungsgesetz* uit 1933 geheel 'volgens de regels' tot stand gekomen en gebod dus het rechtszekerheidsbeginsel gehoorzaamheid aan het nieuwe regime, ook in de rechtspraak. Rechtsfilosofen als Radbruch ondervonden aldus aan den lijve de

mogelijke aberraties van hun eigen absolute rechtszekerheidsopvatting. Radbruch zelf bekende zich, toen hij in 1945 weer mocht publiceren, tot meer natuurrechtelijke opvattingen over vrijheid en menselijke waardigheid. Een jongere Duitse generatie van rechtsgeleerden – zoals gerepresenteerd door Martin Kriele en Niklas Luhmann – ging zich daarentegen helemaal oriënteren op Britse opvattingen over de *'rule of law'* en Amerikaanse opvattingen over *'checks and balances'*.²⁹ In die opvattingen gaat het immers niet alleen om (formeel) rechtsprincipes, maar bestaat ook oog voor het karakter van de gezagsdrager die de regels stelt.

Het denken over rechtszekerheid heeft, na 1945, nog een andere relativering ondergaan. Niet alleen is de rechter vrijmoediger geworden in zijn interpretatie. Ook de rechtssociologie³⁰ heeft haar bijdrage geleverd door te laten zien dat wat in een klassieke rechtspositivistische opvatting 'rechtszekerheid' heet voor de burger, die tevens juridisch leek is, soms vooral *onzekerheid* teweegbrengt. Anders gezegd: ook als iets strikt juridisch 'rond loopt', wil dat voor de burger nog niet zeggen dat hij er in de normale dagelijkse ervaring zekerheid aan ontleent. Rechtszekerheid verdient die naam slechts, aldus een rechtssociologische opvatting, als regels en procedures voor de burger zelf voorspelbaar en overzichtelijk zijn. Ontegenzeggelijk immers is veel van wat voor de vakjurist helder en ondubbelzinnig is voor de burger pure mystiek (zoal niet mystificatie). Of het positieve recht ooit helemaal aan de rechtszekerheidsbehoeften van de niet-deskundige tegemoet kan komen is zeer de vraag. Al sinds acht eeuwen kunnen wij het niet meer zonder de juridische professie stellen. Dat is geen bezwaar, zolang die juridische professie haar begrip van rechtsbeginselen op niet al te grote afstand plaatst van wat de leek verstaat onder 'redelijk' en 'billijk'.

Niet helemaal zonder reden zegt een van de *dramatis personae* in Frederic Raphaels roman *The Glittering Prizes*: 'Are there greater liars than lawyers?!'

Rechtsgelijkheid

Voor ons betoog is de ontwikkeling van het denken over de rechtsgelijkheid van nog groter belang, ten dele omdat daarin de invloed zichtbaar is van de sociaal-democratie als politieke stroming. Ook hier gaat het immers om een dynamisch rechtsbeginsel, in tegenstelling tot wat de neokantiaan Radbruch daarover dacht.

Rechtsgelijkheid is aanvankelijk geformuleerd als een zuiver formele rechtsnorm: wat de wet gelijk verklaard had, diende ook in de toepassing (bestuur) en de wetsuitleg (rechtspraak) gelijk te worden behandeld. Dat sloot indeling in standen of klassen, zowel in het publieke als in het private recht, geenszins uit. Gelijke behandeling diende te gelden voor gelijke gevallen. Aldus kon aan bezitlozen (niet-belastingbetalers tevens) het kiesrecht worden onthouden, aan vrouwen zelfs elke burgerrechtelijke handlingsbekwaamheid en, aldus de Hoge Raad in 1883, op die grond ook het kiesrecht.³¹ De tweede helft van de negentiende eeuw geeft de ontwikkeling te zien in de richting van een breder, burgerlijk, begrip van rechtsgelijkheid. Daarin is de geleidelijke doorwerking te zien van de grondrechten: de Franse '*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*' proclameerde immers de gelijkheid van alle mensen. Aldus kreeg het gelijkheidsbeginsel niet slechts 'voor' de wet maar ook 'in' de wet steeds ruimere betekenis, in elk geval naar pretentie.

De rechtssocioloog Sloot spreekt van 'procedurele' gelijkheid om haar te onderscheiden van de oude, strikt formele rechtsgelijkheid en de huidige materiële gelijkheid. Om het allemaal begrijpelijk te houden kan het wellicht

het best aldus worden uiteengezet. Het vroege negentiende-eeuwse gelijkheidsbeginsel bestaat slechts bij de gratie van wat constitutie en wet gelijk verklaren. Maar in de loop van die eeuw verbreedt het beginsel zich tot een 'burgerlijke' maatstaf, naar Frans en Amerikaans voorbeeld: ten overstaan van het recht is een ieder gelijk, ongeacht stand of klasse. Hooguit kan de wet expliciet uitzonderingen maken, zoals in de negentiende eeuw gebeurde met het kiesrecht. Die interpretatie van het gelijkheidsbeginsel is het die de rechtsstaat, naar Radbruchs woord, zo kwetsbaar maakt voor socialistische gelijkheidsopvattingen en in het bijzonder voor het pleidooi tot invoering van het algemene kiesrecht. De bewijslast voor de noodzaak van ongelijke rechtsbehandeling berustte voortaan immers bij degenen die de uitzonderingsbepalingen hadden voorgestaan.

In de twintigste eeuw wordt nog een stap verder gezet.³² Gelijkheid voor de wet is immers niet hetzelfde als gelijkheid van maatschappelijke kansen. De papieren norm van de wet komt niet overeen met de maatschappelijke werkelijkheid. Rechtsgelijkheid moet worden 'gemaakt', niet door burgers eenvoudig voor de wet gelijk te verklaren maar door hen met wettelijke middelen in een positie te brengen waarin zij daadwerkelijk elkaars gelijken zijn, of althans (en beter geformuleerd) onafhankelijk jegens elkaar.

Vooraf via het administratieve recht – en de burgerlijke rechtspraak – heeft de rechtsgelijkheid als norm er een nieuwe dimensie bij gekregen: die van haar materiële betekenis. '*Affirmative action*' mag vandaag vooral worden geassocieerd met vrouwen en etnische groepen,³³ zij is begonnen als wettelijke emancipatie van de lagere sociale klassen. Sociale zekerheidswetten en de belastingwetgeving zijn doelbewust ongelijke lasten gaan leggen op

burgers, al naar gelang inkomen en vermogen, teneinde hen materieel in een meer gelijke maatschappelijke positie jegens elkaar te brengen. Hetzelfde geldt voor een reeks andere regelingen.

Een bijzonder geval is dat van de verbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten die vakbondsleden beschermt tegen niet-georganiseerde werknemers, ook al vormen die de meerderheid. Strikt formeel geredeneerd zijn werknemers gelijk, of zij nu georganiseerd zijn of niet. In ons land zijn de niet-georganiseerden zelfs altijd in de meerderheid geweest. Niettemin hebben georganiseerden dankzij de wettelijke verbindendverklaring van de CAO een bijzondere ('ongelijke') positie verworven. Dat is gebeurd om te voorkomen dat de 'duurdere' georganiseerde werknemers door ondernemers konden worden uitgespeeld tegen 'goedkopere' ongeorganiseerden. Wettelijk worden werknemers dus ongelijk behandeld om uiteindelijk materiële gelijkheid in arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen. Daarmee is tegemoetgekomen aan wat Neumann de kwaal noemde van 'algemene wetten': dat zij weliswaar vrijheid waarborgden maar ten koste van grove sociale ongelijkheid.

Vandaag stellen wij aan de rechtsstaat de eis dat rechtsgelijkheid materiële betekenis heeft en dat de maatschappelijke werkelijkheid zich daarin heeft te voegen. Dat die sociale realiteit en dus ook het feitelijke recht daar niet steeds aan beantwoorden, staat intussen wel vast. Op diverse terreinen vertoont het positieve recht kenmerken van klassevoordeel. Vaak wordt daarbij verwezen naar het strafrecht, dat aanzienlijk meer helderheid en detaillering verschaft als het gaat om, bij voorbeeld, 'klassieke' vermogensdelicten (diefstal, afpersing, inbraak) dan wanneer het gaat om 'moderne' economische, fiscale en milieumisdrijven. Het voert te ver hier omstandig na te gaan hoe dat

komt: de vraag stellen is aanzienlijk eenvoudiger dan haar beantwoorden. Minstens twee factoren spelen daarbij een rol: in de eerste plaats de kerkrechtelijke herkomst van het strafrecht dat er een hoog moreel gehalte aan toekent en daardoor zware eisen stelt aan bewijsvoering; in de tweede plaats het naar hun aard nogal 'ingewikkelde' karakter van de meer moderne misdrijven waarop vooral het traditionele strafprocesrecht niet is toegesneden.³⁴

Het materiële gelijkheidsbeginsel, dat aan maatschappelijke machtsongelijkheid een einde tracht te maken, heeft zijn uitwerking gevonden in de sociale grondrechten, tegelijk opdrachten aan de staat.³⁵ Op de huidige betekenis daarvan komen wij verderop terug. Voor het moment gaat het er om vast te stellen dat, naast en ten dele tegenover, de (klassieke) vrijheidsrechten de sociale grondrechten het handelen van de wetgever en het bestuur zijn gaan bepalen. Zij zijn aldus deel geworden van het beginsel van de rechtsgelijkheid zelf – in tegenstelling tot wat Radbruch daarover meende – en tegelijk de belangrijkste motor geworden van de naoorlogse rechtsontwikkeling.³⁶ Dat geldt ook voor de rechtspraak, die rechtsgelijkheid in de jurisprudentie steeds meer in materiële zin is gaan verstaan.³⁷ De rechter is daarmee zelfstandig aan sociale politiek gaan meewerken, in het bijzonder in zijn uitleg van wat in maatschappelijke verhoudingen als 'redelijk' en 'billijk' moet worden beschouwd.³⁸

Dat daarmee lang niet alle ongerechtvaardigde sociale ongelijkheid – in het bijzonder in arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden – is opgeheven, zal hier geen uitvoerige toelichting behoeven. Zo zal hier ook niet nader worden geanalyseerd hoe, zowel in de politiek als in het recht, voortdurend vrijheidsnormen en materiële gelijkheid met elkaar op gespannen voet staan. Naar zijn aard kan het recht die spanningen maar ten dele opheffen.³⁹

Dat neemt niet weg dat tot de intrinsieke kern van de rechtsstaat, naast de al genoemde kenmerken over normstelling, bestuur, rechtspraak, vrijheidsrechten en democratie, het kenmerk van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid een nieuwe formulering heeft gevonden in de sociale grondrechten als staatsopdracht. In wezen gaat het daarbij om een transformatie van de eertijds formeel gedefinieerde beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid tot materieel geformuleerde beginselen. De rechtszekerheid is er door gerelativeerd; de rechtsgelijkheid gecompleteerd. Daarmee is tevens geconcludeerd dat deze beginselen niet een, van tijd en plaats onafhankelijk, natuurrechtelijk karakter hebben, zoals Radbruch nog aannam. Zij zijn cultureel gebonden principes, tegelijk produkt van politieke strijd en politieke beslissingen.

Nogmaals: enige suprematie van 'het recht', alsof dat van hogerhand zou komen of uit de natuur van de mens, over de 'politiek' blijkt daar niet uit; integendeel haast. Als er sprake is van suprematie dan van dynamische rechtsvorming op grond van politieke strijd en machtsontwikkeling boven statische concepties van recht en wet, alsof alleen dan van recht kan worden gesproken als het reeds lang 'geschreven staat' dan wel overeenkomt met wat reeds lang en algemeen als zodanig was aanvaard. Recht is onder andere wat zich in een lange culturele traditie als recht heeft ontwikkeld, maar het is ook – in de twintigste eeuw zelfs meer dan ooit – wat er politiek van is *gemaakt*. Dat komt overeen met wat J.A. van der Hoeven al in 1958 opmerkte over de plaats van de Grondwet in het constitutionele recht. Niet de tekst van de wet bepaalt zijn betekenis, maar '(e)en verantwoord beleid (...) dat in het algemeen aansluit' op de in de samenleving bestaande overtuigingen, die worden verwoord door de 'politiek toonaangevende groeperingen'.⁴⁰

Over een van die politiek toonaangevende groeperin-

gen, de sociaal-democratie, zullen wij het nu eerst hebben, alvorens ons onderzoek op de trias politica te richten. Duidelijk is nu al dat zij – zij het niet alleen – sterk bijgedragen heeft aan de ‘materialisering’ van het beginsel der rechtsgelijkheid.

4. Sociaal-democraten, van wantrouwen naar aanvaarding van de rechtsstaat

*‘Toen Karl Liebknecht in 1907 voor het Gerechtshof van Leipzig moest verschijnen op verdenking van aanzetten tot muiterij, vroeg de president hem wat hij verstond onder klassejustitie. Zijn antwoord was dat, nu de rechterlijke macht uitsluitend was samengesteld uit leden van de heersende klasse, de rechter niet in staat was tot objectief oordelen. Vervolgens legde de rechter hem de vraag voor of datzelfde niet ook zou gelden als rechters zouden behoren tot een regerende SPD. Liebknecht antwoordde daarop dat zulke rechters evenmin tot objectiviteit geneigd zouden zijn als de tegenwoordige rechter’.*⁴¹

Liebknecht geloofde niet in de objectiviteit van de rechter en daarin had hij gelijk. Niemand gelooft daar nog in, ook rechters zelf niet. Maar ontbrekende objectiviteit is niet hetzelfde als (klassegebonden) afhankelijkheid. Precies dat was het echter wat de eerste generaties socialisten – de marxisten in het bijzonder – in recht en rechter zagen.⁴² Zij beschouwden de wet en de jurisprudentie als het ideologische afgeleide van heersende kapitalistische verhoudingen en als deel van de klassestaat. Het citaat over Liebknecht laat zien, dat met een socialistische machts-overname niet alleen aan het oude klasserecht een eind zou komen; er zou nieuw klasserecht zijn – dat van de arbeidersbeweging – en nieuwe klasserechtspraak.

Maar wat dan te denken van Domela Nieuwenhuis’ adagium ‘Recht voor Allen’, tegelijk titel van het weekblad van

de Sociaal-Democratische Bond uit de jaren tachtig van de negentiende eeuw? Wijst dat dan niet op een pleidooi voor een recht dat niet aan klassen is gebonden, omdat het immers 'voor allen' geldt? Wij stuiten hier op een fundamenteel verschil in definitie van het woord 'recht'. Wat de socialistische beweging als recht betitelde was een moreel begrip er van en viel samen met wat wij in het algemeen verstaan onder 'sociale rechtvaardigheid': geen juridische maar een politieke omschrijving. Recht had in de jonge socialistische beweging alle trekken van het oudtestamentische begrip 'gerechtigheid' en niet van recht, zoals het begrip zich, vanuit Romeinse opvattingen, ontwikkeld heeft in de westerse rechtstraditie en dat dus een veel beperkter betekenis had en heeft. 'Gerechtigheid' vergde de welhaast totale omverwerping van bestaande maatschappelijke verhoudingen, inclusief 'het recht' zoals het zich tot in de kapitalistische maatschappij had ontwikkeld.

Toch zijn er van meet af aan verschillende stromingen in het socialisme geweest, die een verschillend antwoord gaven op de vraag naar de plaats van de westerse rechtstraditie in nieuwe maatschappelijke verhoudingen. Wilden de revolutionairen marxisten nieuw en klassegebonden recht, gefundeerd in hun visie op gerechtigheid, de Lassal-lianen concentreerden zich op het algemeen kiesrecht en dus op verovering van de bestaande staatsinstellingen.⁴³ Het recht moest niet zozeer omver worden geworpen, maar gewijzigd en hervormd. Klasserecht moest worden getransformeerd tot recht voor allen, niet alleen volgens normen van (bijbelse) gerechtigheid maar ook in juridische termen.

Iedereen kent de roemruchte zin uit de Internationale: '*De staat verdrukt, de wet is logen.*' Daar kon blijkbaar op twee-erlei wijze op worden geantwoord: door omverwerping van de staat en dus van het bestaande recht, of door hervor-

ming van de staat en wijziging van de wet. Beide hoofdstromen weigerden aanvankelijk 'recht' en 'legaliteit' gelijk te stellen. Socialisten van allerlei gading hebben daarvan de gevolgen ondervonden. Hun 'onderbrekingen van de legaliteit' brachten velen, onder wie Domela Nieuwenhuis, voor kortere of langere tijd achter slot en grendel, hoewel sommigen ook ondervonden dat niet elke rechter kritikeloos achter het gevestigde politieke gezag wenste te staan.

De vraag naar recht en legaliteit kreeg bijzondere betekenis vanaf het moment dat niet alleen de partij als legaal werd beschouwd, maar het algemene kiesrecht de politieke democratie vestigde. Nu kon, met vreedzame politieke middelen, het gevecht om gerechtigheid worden voortgezet. Maar wat te doen met het traditioneel gegroeide rechtsdenken en met het bestaande positieve recht? Voorop staat, dat die vraag nooit heeft geleid tot een specifiek eigen of 'exclusief' sociaal-democratisch antwoord. Er zijn sociaal-democratische rechtstheoretici geweest, maar van hen kan niet worden gezegd dat zij een werkelijk 'socialistisch recht'⁴⁴ hebben ontwikkeld. Integendeel: socialisme en rechtstraditie werden daarin juist zorgvuldig uit elkaar gehouden; niet zonder reden overigens. Daarnaast zijn er sociaal-democratische democratietheoretici geweest die, impliciet, van belang zijn geweest voor het rechtsstatelijke denken. De moderne visie op de democratie – in het bijzonder in de politieke wetenschap – is in veel opzichten het werk van socialisten en sociaal-democraten die door studie van het stelsel de argumenten ontwikkelden ter verdediging van de democratie tegen meer radicale zusters en broeders 'in eigen kring' en tegen het opkomende fascisme en nationaal-socialisme.⁴⁵

Van belang voor de gedachtenontwikkeling over recht en staat in de sociaal-democratie is primair de ervaring

geweest, opgedaan in gemeentebesturen en parlementen, soms nog voordat het algemeen kiesrecht was doorgevoerd. De rechtsstaat bleek minder klassestaat dan hij had geleken: begrippen als rechtsgelijkheid maakten de liberale staat kwetsbaar voor sociaal-democratische invloed. Ook progressieve liberalen zagen trouwens de noodzaak van gelijke behandeling van alle maatschappelijke standen.⁴⁶ De rechtsstaat bleek niet de barrière voor sociale hervorming die de marxisten er in hadden gezien, maar een effectief kanaal daarvoor, zoals de rechtsfilosoof en (sociaal-democratische) politicus Gustav Radbruch, zoals reeds gezegd, heeft uiteengezet.

Merkwaardig aan de opvattingen van twee der belangrijkste sociaal-democratische rechtstheoretici is dat zij tot op grote hoogte 'politiek' (en dus socialisme) en 'recht' (in de zin van 'het juridische') uit elkaar trekken en aldus het recht tegelijk *depolitiseren*. De rechtspositivist *par excellence*, Hans Kelsen,⁴⁷ ontwikkelt een geheel gesloten rechtswetenschap met haar eigen normen en samenhang, zonder moraal. Daarmee laat hij de vrije ruimte aan het politiek bedrijf om zijn doeleinden na te streven. Voor zover die vorm krijgen in de wet, gaan zij deel uitmaken van het positieve recht en worden ingevoegd in het stelsel van zuivere rechtsnormen en -regels. Maar het zuivere recht schrijft het politiek bedrijf niets voor: beide leiden een onafhankelijk bestaan.

De al meer genoemde Gustav Radbruch ontwikkelt een rechtsfilosofie die wel uitgaat van de gedachte dat het politiek bedrijf er is om gestalte te geven aan de rechtsidee, maar die opnieuw aan de politiek de vrijheid laat rechtsverhoudingen wel of niet te scheppen. Het enige dat naar zijn mening nodig is om politiek besluit tot recht te maken is, dat het beantwoordt aan eeuwige en onveranderlijke normen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. In feite

zijn rechtsgelijkheid en rechtszekerheid daarmee, evenals bij Kelsen, ontdaan van alle politieke lading en karakter. Zoals gezegd, beide theoretici zijn onder het nazi-regime niet alleen met dat regime in conflict gekomen maar ook met hun eigen leer: kennelijk hebben rechtsbeginselen wel een morele en zelfs politieke lading. Met andere woorden, voor zover rechtsgeleerden tevens sociaal-democraten waren, ontwikkelden zij een leer die de sociaal-democratie wel de vrijheid gaf tot maatschappelijke verandering en tevens de 'rugdekking' van een apolitieke rechtsopvatting, maar negeerden zij de kritische functie van de rechtstraditie. Dat bleek in de jaren dertig en veertig zowel onvruchtbaar als buitengewoon riskant.

De meeste sociaal-democratische denkers zochten, als gezegd, hun heil in evaluatie en doordenking van de democratie, haar morele en politieke superioriteit.⁴⁸ Tegelijk werkten zij in het kader van een andere discipline: niet die van de rechtsgeleerdheid, maar eerder van de economische of sociale wetenschap. Daarbij was de vraag naar revolutie of reformisme vooreerst de belangrijkste en voorts de vraag of de democratie voldoende mogelijkheid bood tot sociale hervorming. Daar werden vragen van belang als die van het *ministerialisme* (medewerking aan het bestuur, ook vanuit een minderheidspositie), van aanvaarding van politieke machtswisseling en loyale oppositie, van aanvaarding tevens van bestaande wetgeving en jurisprudentie. Impliciet werd, met de democratie, zonder veel omhaal ook de rechtsstaat aanvaard. Meer expliciet gebeurde dat, niet slechts dankzij Radbruch en Kelsen maar ook onder invloed van Neumann en Tawney,⁴⁹ in de jaren dertig. Overigens was ook daarbij niet de plaats van recht en rechtstraditie het belangrijkste onderwerp, maar vragen van democratische selectie, van vrijheid tegenover gelijkheid en van machtscheiding.

In eigen land concentreerden mannen als Banning, Bonger en Van der Goes van Naters zich op deze vragen.⁵⁰ Daarbij aanvaardden zij de onafhankelijkheid van de rechter, maar tegelijkertijd voegden zij zich in een negentiende-eeuwse rechtspositivistische traditie (zij het wellicht minder radicaal dan Kelsen) en in een opvatting van de rechter als de *'bouche de la loi'*, de mechanische uitlegger van de woorden der wet. Illustratief is daarvoor Neumanns opvatting: hij stelt de rechter op één lijn met het bestuur (of: de executieve) en niet met de wetgever. Bestuur en rechter voeren beiden uit: de een past toe langs administratieve weg, de ander langs de weg van uitleg in individuele gevallen. De rechter wordt aldus 'politiek irrelevant' verklaard.⁵¹ Juridische vragen werden in zowel de rechtsopvatting als in de democratieconceptie hoofdzakelijk instrumentele vragen. De vraag naar 'het recht' werd een zuiver politieke vraag, daarmee ten dele de kritische dimensie in de rechtstraditie vervangend door een morele conceptie van (sociale) rechtvaardigheid en de wetgever welhaast verabsoluterend.

In de Partij van de Arbeid bestond aanvankelijk na 1946 zeker aandacht voor juridische vragen over de kwaliteit van wetgeving, in het bijzonder dankzij de toetreding van de vrijzinnig-democraten tot de partij. Figuren als de onlangs overleden G. Langemeyer speelden daarin hun niet te verwaarlozen rol. Maar dat leidde niet tot een zelfstandige *rechtspolitiek* in PvdA-kring, ook al had Van der Hoevens proefschrift daartoe wel moeten aanzetten. Kenmerkend is dat Van der Goes van Naters wel pleitte voor constitutioneel vastleggen van de sociale grondrechten, maar daar ook in eigen kring geen hand voor op elkaar kreeg.⁵² Aandacht voor het juridische bleef beperkt tot de vraag naar effectiviteit; de legitimiteit was met de democratie blijkbaar gegeven. Geleidelijk verdween trouwens de vrijzinnig-

democratische inbreng in de zin van aandacht voor het juridische weer naar de achtergrond en daarmee de, toch al niet grote, gevoeligheid voor de kritische betekenis van het recht. De naoorlogse PvdA ging zich – in het voetspoor van de oude SDAP – weer volledig concentreren op politieke machtsvorming, die gestalte moest krijgen in parlementaire meerderheidsvorming en met behulp daarvan in wettelijk geregelde sociale hervormingen. Dat die keuze op zichzelf legitiem was, wordt hier niet bestreden: rechtsvorming is allereerst het werk van de wetgever, van gekozen politieke organen. Het neemt niet weg, dat tegelijkertijd sociaal-democraten geharnaste rechtspositivisten bleven en in de praktijk ‘wet’ en ‘recht’ zo ongeveer identiek verklaarden. Precies datgene, wat de socialisten van het eerste uur hadden verworpen; machtsvergroting ging kennelijk gepaard met evenredige groei van rechtspositivisme.

Die kritiekloze liefde voor de wet, die verkiezingsprogramma's op den duur ‘stijf’ deed staan van zinnen als ‘Er komt een wet voor...’, maakte de partij onthand tegenover nieuwe ‘onderbrekingen van legaliteit’ in de jaren zestig. Zij maakte haar zelfs blind voor de tersluikse arbeid van de rechter in het ontwikkelen van materiële gelijkheid, zoals hij die verrichtte in de grondpolitiek. Alsof deze jurisprudentie (toch ook positief recht) geen betekenis had, tenzij de wetgever het allemaal nog eens dunnetjes overdeed. Wat de grondpolitiek betreft, met weinig florissant resultaat.⁵³

Misschien kwam die blindheid ook voort uit een nooit helemaal verdwenen wantrouwen jegens de rechter en de, op het oog, conservatieve en langzame trekken van wetgeving en rechtspraak. Het juridische *terugredeneren* naar bestaande regelgeving en jurisprudentie alsmede naar precedentes maakt een conservatieve indruk en is zelfs tot op zekere hoogte conservatief. Het confronteert het nieuwe

immers met de evolutie en de tradities van het recht. Als de Hoge Raad – tot de jaren tachtig toch al systematisch aanschurkend tegen de bestaande wetgeving en jurisprudentie en in het algemeen oh zo voorzichtig – in 1960 de werkstaking in beginsel onrechtmatig verklaart in het beruchte *Panthonlibco-arrest*, draagt hij zelf bij tot wantrouwen en de behoefte afstand te houden. Eerlijkheidshalve moet daar worden bij gezegd dat de Hoge Raad later radicaal ‘omging’, waarschijnlijk omdat hij wel zag dat de wetgever niet tot een stakingswet in staat bleek.⁵⁴

De naoorlogse sociaal-democratie ontwikkelde zich aldus niet alleen, betrekkelijk onbewust overigens, weer in rechtspositivistische richting. Haar democratieopvatting, met bijbehorende sociaal-wetenschappelijke formulering, dreef haar in de richting van een doctrine die recht en wet zuiver als machtsinstrument definieerde. Oud ‘planisme’ en nieuwe oriëntatie op politicologie en sociologie lieten wet en regelgeving verkommeren tot ‘beleidsinstrument’ en tot een technisch middel van beheersing.⁵⁵ Dat ‘het recht ook een kracht’ is en dat ‘het juridische’ meer zou kunnen zijn dan een geprogrammeerd dienstverlenend specialisme, was een inzicht dat in de politiek in het algemeen naar de achtergrond verdween, maar in het bijzonder in de sociaal-democratie. Aard en belang van de wet als zelfstandige rechtsuiting vermocht niet langer onderwerp van debat of gedachtenvorming in de politiek te wezen. In de politieke rekrutering was trouwens een voortdurende daling zichtbaar van het aantal juristen en in het bijzonder van diegenen die de rechtsgeleerdheid echt als vak hadden leren beoefenen.⁵⁶ Dat laatste is op zichzelf niet van zulk eminent belang, maar het is wel een illustratie van verschuivende prioriteiten: van het weerbarstige recht naar de gladde ‘sturing’ en het snel geformuleerde ‘beleid’.

Begrijpelijk en verklaarbaar is het allemaal wel. Grote

juridische denkers hebben de sociaal-democratie op de weg gezet van rigide rechtspositivisme, instrumentalisering van het recht en depolitisering van de rechter. De sociale wetenschap – met haar methodisch niet eens onjuiste aandacht voor het recht als machtsinstrument – heeft, via de democratietheorie, het hare bijgedragen om de sociaal-democratie (intussen: de meeste politieke partijen) op die weg verder te doen gaan. Tenslotte stond, zeker in Nederland, tegenover een wetaanbiddende sociaal-democratie een even wetgetrouwe rechter, zij het met soms verschillende uitkomsten in opvatting; hetgeen aan het beeld van het conservatieve karakter van recht en rechter zal hebben bijgedragen.

Geen typisch Nederlands probleem overigens, zoals blijkt uit de kritiek van Hans-Jochen Vogel – nu nog partijleider, maar eertijds minister van Justitie voor de SPD in Bonn – op het ‘instrumentalisme’ van sociaal-democraten, die zich meer lieten beïnvloeden door sociale en economische wetenschap dan door de rechtsgeleerdheid. Vogel⁵⁷ betoogde daartegenover dat *‘politiek niet slechts belangenstrijd is, maar het gevecht om de verwerkelijking van alternatieve concepties van het algemeen belang, die niet alleen tot stand kunnen worden gebracht, zoals het model van de concurrentiedemocratie veronderstelt, dankzij het optellen van individuele of groepsbelangen’*. Politieke besluitvorming omvat, aldus Vogel, ook *Rechtspolitik*: *‘(Zij) is klaarblijkelijk een sleutelfunctie voor socialistisch beleid van hervormingen, die niet over de hoofden van burgers heen kunnen worden aangebracht dankzij een eenmaal verworven meerderheid. Zij is er op uit in de overtuiging van mensen wortel te schieten. De mogelijkheden en beperkingen van de rechtspolitiek geven daardoor tegelijkertijd in verregaande mate de grenzen aan van democratisch-socialistische politiek in het algemeen, omdat maatschappelijke vormgeving in de democratische rechtsstaat bijna steeds moet worden gegoten in de vorm van de wet.’*

Onbewust heeft de naoorlogse politieke besluitvorming – aangevuurd door sociaal-democraten, maar niet door hen alleen – niet slechts vereiste sociale hervormingen van groot belang tot stand gebracht, maar ook de trias politica definitief op zijn kop gezet en de rechtsstaat van aanschijn doen veranderen. Dit is niet louter negatief te waarderen, zoals hiervoor al is uiteengezet, toen wij het hadden over de centrale rechtsbegrippen. Maar louter positief is die ontwikkeling, vrucht van instrumentalisme, echter evenmin.

5. De trias politica op zijn kop gezet

Tot op de dag van vandaag zal menig staatsrechtoverzicht in hand- en leerboeken worden gegeven, alsof de trias politica nog in volle omvang bestaat, al zijn de meeste werken tegelijk wel zo genuanceerd dat zij laten zien dat het er niet allemaal meer ‘volgens het boekje’ aan toe gaat. Hoewel Van der Hoeven in zijn dissertatie de trias al verregaand achterhaald achtte, is daar niet veel aan veranderd. De rechtsontwikkeling laat zich echter – dat is hiervoor al bewezen – niet als een klok stilzetten en het constitutionele denken en handelen kan door een Grondwetstekst niet worden gefixeerd. Politiek leiding gevende stromingen, die veelal de evolutie in rechtsovertuigingen in de bevolking vormen en tegelijk weergeven, zullen zich aan de principes van de constitutie gebonden weten, maar de tekst van de Grondwet steeds opnieuw interpreteren of zelfs, zo nodig, opzij zetten. Zo is er het voorbeeld van artikel 194 van de Grondwet-1848 die staatssubsidie aan bijzondere scholen leek te verbieden; zo interpreteerden aanvankelijk liberalen en confessionelen zijn tekst. Voor de wijziging die confessionele partijen wilden, bestond onvoldoende parlementaire steun. Tot, in het kader van de

Grondwetsherziening 1887, door een ruime Kamermeerderheid werd vastgelegd, dat men het artikel ook anders kon verstaan en wel zodanig dat niet alleen openbaar onderwijs voor staatssteun in aanmerking kwam. In die zin zijn, naar het woord van Neumann en Van der Hoeven, de staatsinstellingen *souverein* in de ontwikkeling van het constitutionele recht en zijn zij slechts relatief gebonden aan de Grondwet. Van der Hoeven maakt overigens een uitzondering voor de klassieke vrijheidsrechten waaraan hij een veel zwaarder (zij het ook niet absolute) betekenis toekent.

Zo hangt het ook van politieke machtsvorming en visie af, of in het verkeer tussen regering en parlement het institutionele dualisme dient te overheersen (regering versus Kamer) dan wel het politieke dualisme (kabinet en regeringsmeerderheid versus oppositie), traditioneel 'monisme' genoemd. De vraag is intussen of de Nederlandse Grondwet daar iets 'beslissends' over zegt. Al zou dat echter zo zijn, dan is dat nog niet beslissend: dat maken de leidende politieke stromingen uit. Beslissend is, uit constitutioneel-rechtelijk oogpunt, niet of er van institutioneel dualisme sprake is, maar of enig dualisme (en dus controle en geordende tegenspraak) is gewaarborgd.⁵⁸

Als de trias politica in zijn oorspronkelijke, grondwettelijke vorm vandaag niet meer bestaat, zegt dat op zichzelf dus nog niets over het constitutionele gehalte van de huidige staatsinstellingen en hun interactie. Voor concurrentie van visie en voor regulering van macht is vandaag het bestaan van een diversiteit aan politieke stromingen en partijen aanzienlijk belangrijker dan de 'zelfstandigheid' van regering en parlement jegens elkaar. Dat neemt niet weg, dat wanneer aannemelijk zou worden gemaakt dat politieke stromingen hun zeggenschap over de rechtsontwikkeling zouden verliezen aan oncontroleerbare instel-

lingen en organen er wel reden tot zorg zou zijn. Bovendien echter zal voortdurend moeten worden nagegaan, in hoeverre die stromingen zelf en hun representanten in regering en parlement bereid en in staat zijn te waken over het rechtsgehalte van hun handelen. Doen zij dat niet, dan werken zij enerzijds mee aan 'ontrechtning' en 'ontdemocratisering', anderzijds nodigen zij de derde staatsinstelling, de rechterlijke macht, uit om met des te meer kracht de rechtsontwikkeling bij te sturen en te corrigeren.

Er is vrijwel geen beginnen aan om de binnen- en buitenlandse kritiek op het functioneren van de politieke instellingen hier geordend weer te geven. Ten dele is die kritiek van alle tijden – de teleurstelling over het parlement zit in het stelsel 'ingevleescht', zoals Abraham Kuyper al zei – maar veel kritiek komt ook voort uit weerszin tegen het zozeer anders functioneren dan de klassieke trias-leer zou gebieden. Dat soort kritiek helpt ons niet zo veel verder, het houdt ons hooguit waakzaam.⁵⁹

Belangrijker is de kritiek – eerder al weergegeven met behulp van het citaat van Hans-Jochen Vogel – op de ongeïnteresseerdheid, van politieke organen en bureaucratie, in de eigen kracht en vereisten van aanvaarde rechtsbeginselen. In Nederland heeft Koopmans⁶⁰ op een aantal belangrijke problemen in dit opzicht gewezen. Grof samengevat komt zijn kritiek er op neer dat in feite de regering en de ministers, moeilijk controleerbaar, 'de wet' zijn gaan 'geven' en vooral de wet in materiële zin. De formele wet bevat nauwelijks meer richting gevende normen. Voorts is de Kamer gaan 'meeregeren', waardoor zij in haar controletaak welhaast te kort moet schieten. Koopmans zei er overigens bij, dat die problemen het onvermijdelijk gevolg waren en zijn van de tegelijk sterk veranderde en uitgebreide interventie van de wetgever ter regulering van maatschappelijke machtsverhoudingen.

In feite zijn het niet langer regering en parlement die gezamenlijk algemene gedragsnormen stellen. Veelal gaat het om een beleidsprogramma, waarvoor regering en kamermeerderheid aan kabinet, ministers en/of bureaucratie de ruimte bieden en die vervolgens hun weerslag vinden in kaderscheppende wetgeving (die meer bevoegdheden aangeeft dan normen stelt) en allerlei vormen van, al dan niet op de wet berustende, regelgeving.⁶¹ Vaak worden pas in beleidsregels of ministeriële verordeningen de normen bepaald en omschreven. Daarbij komt dat de feitelijke bepaling van zeer veel, ook wettelijke, normen alsmede de beslissing welk genre regeling zal worden aangewend, door beleidsambtenaren (veelal niet-juristen) worden bepaald. De rechtsvorm is aldus niet meer een kwestie van rechtsnorm en rechtsovertuiging, maar van bestuurlijk gerief of effectiviteitsverwachting.

Als dan bovendien diverse departementen ieder hun geheel eigen 'wetsfamilies' ontwikkelen, die elkaar in de weg lopen, dan dreigt het recht te bezwijken onder beleid en regelgeving. Zoals Hirsch Ballin fijntjes heeft opgemerkt: het bestuur ontwikkelt de neiging '*bevoegdheden in voorraad in te slaan*';⁶² je weet maar nooit waar het nog eens voor nodig is. Geen wonder, dat de regering zelf – ziende hoe haar en de Staten-Generaal de zaak tussen de vingers vandaan loopt – het initiatief heeft genomen tot operaties als die van de 'deregulering' alsmede harmonisatie en ordening van de regelgeving.⁶³ Niet alleen verdwijnt immers het primaat van de politiek tussen de coulissen van een door 'vierde' (ambtenaren) en 'vijfde' (belangengroepen) macht gedomineerd toneel. Het rechtsgehalte, dat het vertrouwen van de burger in zijn staat moet vasthouden, wordt ondergeschikt gemaakt aan bestuurlijke *efficiency* en effectiviteit. Fracties in de Kamer, soms door hun ambtelijke staven daarin gestimuleerd, proberen daarop wel greep te

houden: niet echter door naar het rechtsgehalte te vragen – de wet is ook voor hen puur instrument geworden – maar naar resultaat en liefst onmiddellijk effect.

Het rechtsprobleem is nijpend geworden in een periode, waarin geen verruiming van middelen meer mogelijk was maar juist ombuiging en bezuiniging noodzakelijk waren. Wie fondsen verkrijgt, vraagt niet gauw naar de norm achter de begunstigende maatregel; wie die fondsen kwijtraakt, stelt daar groot belang in. In de jaren tachtig is derhalve de belangstelling voor het rechtskarakter van het staatsoptreden aanzienlijk vergroot: voor de burger immers maakt het praktisch niet veel uit of hij wordt beboet dan wel subsidie verliest. Het kost hem in beide gevallen geld en dan wil hij weten of die beslissing terecht was.

Daar komt nog een andere, belangrijke maatschappelijke ontwikkeling bij. De democratisering, ook wel eens door H.J.A. Hofland '*dekolonisatie van de burger*' genoemd, heeft er toe geleid dat burgers het gezag van 'de overheid' niet meer voor zoete koek nemen, maar naar verantwoording zijn gaan vragen. Te midden van veel onoverzichtelijke, onbestendige en tegenstrijdige regelgeving neigen zij voorts tot calculatie van het meest 'lucratieve' gedrag. Legitimatie heeft aan '*Verfahren*'⁶⁴ niet langer genoeg: burgers nemen geen genoegen met de wetenschap dat de procedure volgens de regels is verlopen, zij wensen het *recht* in de regel te zien. Doen zij dat niet, dan bepalen zij hun eigen prioriteiten en die hoeven met die van het staatsbestuur (of het gemeentebestuur) niet overeen te stemmen. In tijden van bezuiniging kan dat tot verharde vormen van confrontatie leiden. Is dat nu alleen een kwestie van '*regeldichtheid*', van '*een staat die zijn hand heeft overspeeld*'?⁶⁵ Ja en neen.

Voor zover de staat en zijn organen – zowel politieke als administratieve – hebben gedacht hun gang te kunnen gaan, zonder oog voor het intrinsieke rechtsgehalte van

hun optreden, hebben zij hun hand inderdaad overspeeld. Zij hebben, soms met de beste bedoelingen om ieder in zijn bijzondere omstandigheden recht te doen, feitelijk het te-gendeel bereikt van wat zij beoogden en belangrijke beginselen van rechtszekerheid en (materiële) rechtsgelijkheid aanzienlijk te kort gedaan.

Neen, in zoverre als een hoge regeldichtheid samenhangt met een ingewikkelde samenleving en een hoog niveau van sociale beschaving. Een samenleving als de onze zal altijd een hoge regeldichtheid kennen, voorts een betrekkelijk hoge graad van 'verkokering' en van specialisatie, ook in de regelgeving. Ten dele is dat alles de prijs van de sociale rechtsstaat (of: 'verzorgingsstaat') die wij hebben opgebouwd.⁶⁶ Maar de juiste procedure is niet langer voldoende; ook de rechtsinhoud dient de volle aandacht te hebben.

Nu zijn problemen als deze al geruime tijd in discussie. Al in 1970 waarschuwde Koopmans dat de omkering van de trias politica tot een '*agonizing reappraisal*' van het parlement zou leiden. Dat waren profetische woorden: zo'n vijftien jaar later, met de ervaringen van drie parlementaire enquêtes achter de rug, kwam de schok over eigen onmacht maar ook verkeerde bemoeienis en prioriteitenstelling. Dat de Kamer er, in weerwil van serieuze studie en debat, niet aanstonds uit wijs is geworden, is geen reden voor verwijt. Belangrijker is dat zij de zoektocht naar een nieuwe politieke positie is begonnen: de kamercommissie voor bestuurlijke vernieuwing is daarvan de hoopgevende uitkomst. Maar, zolang de rechtsstaat en het rechtsgehalte van politiek handelen niet rechtstreeks een zaak worden van de grote politieke stromingen die het parlement beheersen, kan het resultaat slechts beperkt zijn. Zij immers bepalen de positie van het parlement; niet het instituut parlement als zodanig.

Opvallend is dat gestructureerde pogingen om – via deskundig advies – het primaat van de wetgever (daarmee van de politieke democratie) weer meer gestalte te geven, zijn gestoten op veel ambtelijk en bestuurskundig schouderophalen. Het rapport ‘*Orde in de regelgeving*’ van de commissie-wetgevingsvraagstukken (1985) verkreeg wel in het algemeen abstracte instemming en er werd voorts ook concreet gebruik van gemaakt door de Raad van State en, niet te vergeten, de Enquêtecommissie Bouwsubsidies. Des te curieuzer is echter het optreden van een bijna ‘duivelse coalitie’ van bestuurskundigen en bureaucraten die een ‘terug’ naar de wetgever niet meer mogelijk noch zinvol vinden.⁶⁷ Een terugkeer naar een *volledig* primaat van de wetgever is niet nodig en dat is ook nergens bepleit, ook niet door de commissie-wetgevingsvraagstukken. Veelal is delegatie en zelfstandig bestuursoptreden onvermijdelijk en ook terecht. Dat is echter geen alibi om normstelling achterwege te laten, indien dat heel goed kan en voorts indien dat bepalend is voor publieke aanvaarding. In zeer veel gevallen is de wetgever in staat *‘tenminste de reikwijdte, de structurele elementen en de voornaamste duurzame normen’* in de wet zelf op te nemen.⁶⁸

Intussen kunnen wij vaststellen, wat er gebeurt als de wetgever dat allemaal *niet* doet. Niet alleen wordt aldus de rechtshandhaving een toenemend probleem. Ook neemt, nog voorzichtig, de rechterlijke macht een deel van het terrein over. Tot voor kort bleef correctie beperkt tot het zuivere bestuurshandelen; meer en meer gaat het nu al om correctie van materiële wetgeving. De tijd is niet ver meer, waarin ook de wet in formele zin door de rechtscolleges wordt aangepakt. Ten dele gebeurt dat al: met enige onbekommerdheid door de Centrale Raad van Beroep (sociale zekerheidswetgeving), geleidelijk ook door de Hoge Raad. Het bestaande ‘toetsingsverbod’ (de rechter mag

wetten niet toetsen aan de Grondwet; artikel 120 Grondwet) staat daaraan niet in de weg. De Hoge Raad, iedere rechter trouwens, kan regelgeving van elk genre toetsen aan internationale verdragen (artikel 93 en 94 Grondwet) maar hij doet dat met toenemende vrijmoedigheid.⁶⁹

Arresten van de Hoge Raad als die over het voogdijschap over kinderen na echtscheiding of zelfs geheel buiten het huwelijk om, uit 1984 en 1986, hebben de toepasselijke bepalingen in het Burgerlijk Wetboek volledig ter zijde gesteld, met een beroep op de Europese Conventie voor de Mensenrechten. Iets dergelijks geldt voor de vraag of pensioenrechten bij echtscheiding behoren te worden verdeeld over de gewezen huwelijkspartners, ja of neen. Wie kent tenslotte niet de abortusarresten, die betreffende de euthanasie en het stakingsrecht? De Hoge Raad heeft zich ontwikkeld tot de reeds genoemde 'wetgever-plaatsvervanger', met of zonder toetsingsverbod. Dat hij daarbij niet steeds consequent en systematisch te werk gaat, kan voor de betrokkenen vervelend zijn, maar is voor de tendens tot verruiming niet beslissend.⁷⁰ De vraag is nu: laten wij het inderdaad aan de rechter over om – hoewel niet gekozen – het rechtsgehalte van *alle* staatsinterventie te beoordelen en halen wij dus ook het toetsingsverbod maar uit de Grondwet,⁷¹ of vinden wij dat de wetgever zijn rechtsstatelijke opdracht meer serieus moet nemen?

In de vorige paragraaf hebben wij al gesproken over de oude sociaal-democratische onverschilligheid jegens de rechter. Die onverschilligheid kan niet voortbestaan jegens een rechter die niet langer de mechanische '*bouche de la loi*' is, maar ook '*vertolker*' en '*oordelend naar billijkheid*'.⁷² Zijn niet-verkiezing is daarbij onmiskenbaar een probleem. Dat hij oncontroleerbaar zou zijn is in elk geval onjuist, zoals het ook onjuist is om te veronderstellen dat hij zich straffeloos buiten de grenzen van algemeen gedeelde op-

vattingen over 'redelijkheid' en 'billijkheid' kan begeven.⁷³

Dat neemt niet weg dat zulk een taakverruiming van de rechter tot eigensoortige problemen kan, en waarschijnlijk zal leiden. Nu schijnt iedereen het nog mooi te vinden dat de rechter ingrijpt om het rechtsgehalte van het overheids-optreden te waarborgen. De vraag is of deze omkering van de trias politica waarbij de rechter de werkelijke schepper van de algemene normen en regels wordt, in plaats van de wetgever, zo gunstig is.

De nationale staat is behalve een rechtsstaat ook een economische risicogemeenschap. Dat wil zeggen dat organen van de staat hebben te wegen tussen wat rechtens wenselijk en behoorlijk is en wat economisch noodzakelijk kan zijn. De rechter kan die weging naar zijn aard niet maken: hij is niet voor het geheel verantwoordelijk. Hij kan daardoor tot uitspraken komen die de wetgever dwingen – zoals in de sociale zekerheid – tot maatregelen onder het motto 'even slecht is ook (rechts)gelijk'. Belangrijker is misschien dat aldus de rechtspraak zelf gepolitiseerd raakt: niet in de zin dat de rechter beslissingen neemt die politiek relevant zijn, want dat doet hij per definitie, ook al denkt de sociaal-democratie (en meestal de rechter met hem) daar anders over in haar achterhaalde rechtspositivisme. Met politisering wordt hier bedoeld op de 'oplossing' van politieke conflicten voorafgaand aan interventie door de wetgever. Onvermijdelijk komt de rechter daarmee op de tocht te staan van politieke kritiek en loopt hij een ernstig risico van partijdigheid te worden beticht. Partijdigheid mag, maar dan op grond van verkiezingen en niet van 'benoeming voor het leven'. Tegen een incidentele wetgever-plaatsvervanger zal weinig bezwaar bestaan; op een rechter die zichzelf in de plaats stelt van de wetgever zal zich ruime kritiek richten. Daarmee is zijn gezag niet gediend. De positie van de rechter als onpartijdige arbiter is echter niet

te handhaven door hem tot terughoudendheid aan te sporen. Die positie is slechts te redden, als de wetgever en het bestuur zelf doen wat hen is opgedragen en zorg dragen voor het rechtsgehalte van hun optreden.

Zelfs dan zijn wij er echter niet. Politieke partijen zijn vanouds de dragers van 'rechtsovertuigingen' in de bevolking, zoals in 1917 Cort van der Linden opmerkte bij de verdediging van het algemene kiesrecht in de Tweede Kamer. Maar enerzijds zijn politieke partijen tegenover vragen van staatsinterventie komen te staan, die zij met hun klassieke beginselen lang niet steeds bevredigend kunnen beantwoorden. Anderzijds zijn de opvattingen in de bevolking niet meer zo eenduidig in overeenstemming met het denken en handelen van politieke partijen. Onder die omstandigheden kan ook geheel rechtmatige wetgeving in de bevolking grote weerstanden wekken. Wij hebben het al gehad over de reactie die bestaat in de, al dan niet georganiseerde, 'onderbreking van legaliteit'. Daarbij gaat het doorgaans om specifieke groepen en hun bezwaren. Maar intussen moeten wij ook rekening houden met wetgeving die op overwegende bezwaren stuit bij een meerderheid van de bevolking en haar oprechte overtuiging. Daartegen is het argument van de representatieve democratie onvoldoende overtuigend. Gegeven de huidige, ingewikkeld geworden relatie tussen politieke partij en kiezer en het daardoor toegenomen risico van democratisch falen (en dus van inbreuken op de *legitimiteit* van het staatsoptreden) kan de representatieve democratie alleen gezag behouden, indien zij zichzelf openstelt voor incidentele correctie door de bevolking zelf: via het beslissend correctief referendum dat aan kiezers een vetorecht verschaft jegens de wetgever; via het volksinitiatief dat de democratische organen kan dwingen politieke impasses te doorbreken en alsnog tot handelen over te gaan.

Gelet op de ontwikkelingen, tot hier toe besproken, is er reden tot zorg maar niet tot 'paniek'. Van der Hoeven had gelijk, toen hij opmerkte dat van een rechtsstaat sprake is *'waar een zekere mate van veiligheid en dus van orde, van sociale vrede en dus van sociale verantwoordelijkheid van de overheid voor het welzijn binnen de gemeenschap, van vrijheid en dus van tolerantie, grondbeginselen van de rechtsorde zijn'*.⁷⁴ Dat is ook het geval waar de politieke democratie heel wat meer machten omvat dan drie en de oude trias politica bovendien op zijn kop is gezet.

6. Nieuwe uitdagingen aan de rechtsstaat

'Een basisprobleem, dat in deze tijd om oplossing vraagt, bestaat daarin instellingen te scheppen die enerzijds voldoende macht hebben om de belangen van de gemeenschap tegenover de machtige internationale verbanden, b. v. tegenover multinationale concerns en vakbonden, tot gelding te brengen en die anderzijds de constitutionele instituties, die de vrijheid en de democratie waarborgen, onaangetaast laten.'

Aan het woord is hier de Duitse sociaal-democraat en staatsrechtgeleerde, Martin Kriele.⁷⁵ Hoe hij er bij komt reeds in 1975 aan vakbonden een invloed toe te kennen, die met die van *multinationals* vergelijkbaar is, ontgaat mij. Niettemin wijst hij op een belangrijk probleem van de huidige rechtsstaat: zijn nationale beperktheid tegenover niet-statelijke internationale machtsvorming. Deze internationalisering, die nog wel wat meer omvat dan *multinationals* alleen, is een reële bedreiging voor de machtsregulering door nationale staten: er ontstaat aldus immers *onverplaatsbare macht*.

Internationalisering omvat meer dan oncontroleerbare kapitaalstromen en commercialisering. Zij maakt ook problemen (ecologie, criminaliteit, technologie) nationaal on-

beheersbaar. Maar ook al zouden er, op Europees niveau, effectieve en democratische politieke en rechtsinstellingen zijn, dan zal het nog lang duren voordat deze als de centrale 'rechtsstatelijke' instanties zullen worden gezien en aanvaard. De politieke cultuur kan soms weliswaar abrupte wijzigingen ondergaan, zij doet dat echter niet zo vaak en in geen geval op commando.⁷⁶

Een tweede probleem – tegelijk een gevaarlijke uitdaging aan de rechtsstaat – is dat van de verstoring van het ecologische evenwicht en de vernietiging van de natuur. Het vereist rechtsbeslissingen die niet alleen de levende maar ook toekomstige generaties aangaan en waarbij voorlopig gehanteerde rechtsbeginselen, zoals 'de vervuiler betaalt', misschien niet onjuist maar in elk geval zeer onvoldoende zijn.⁷⁷ Het gaat bovendien om beslissingen over problemen die vaak alleen 'statistisch' en 'prognostisch' vaststaan (ozonlaag; broeikaseffect) of waarvan de oorzaak ten dele onduidelijk is (zure regen). Rechtsvragen die zich dan aandienen: wachten wij op vereiste technologische kennis; zoeken wij het in vormen van gedragbeïnvloeding, bij voorbeeld langs de economische weg; of beschouwen wij de ecologische vraag als een ordekwestie die primair via dwingend recht (inclusief het strafrecht) dient te worden benaderd?

Een derde probleem is dat van de revolutie in de informatie en automatisering, die ongehoord moeilijke vragen oproept uit het oogpunt van bescherming van persoonlijke levenssfeer, de aard van persoonsadministraties, maar ook van (mogelijke) detaillering van wetgeving en staatsinterventie in het algemeen. Zij maakt het verleidelijk om, vooral in de bureaucratie, zeer ver te gaan met penetratie in het dagelijks leven en in de categorisering van burgers.⁷⁸ De technologie – op zichzelf al een onbeheersbaar en groendeels oncontroleerbaar proces, opgebouwd als het is

door een reeks van wetenschappelijke uitvindingen en ontdekkingen over nationale grenzen heen – veroorzaakt nog andere problemen, waarvan de ethische verwerking nog moet beginnen, laat staan dat het (positieve) recht er al een adequaat antwoord op zou weten: de medische en biotechnologie roepen allerlei onvermoede vragen op, in termen van meer en minder heilzame werking. Het gaat daarbij veelal slechts zeer ten dele om recht als machtsregulering (al wordt dat soms wel gedacht met betrekking tot de ‘bio-industrie’ en de medische beroepsstand) en meer om sociale aanvaardbaarheid van mogelijke vindingen en consequenties. De vraag naar de aanvaardbaarheid van euthanasie is daar slechts één van.

Ten slotte is er de uitdaging die het veelbesproken vraagstuk van maatschappelijke individualisering oproept. Enerzijds vergroot deze de behoefte aan sociale bewegingsvrijheid en vrijdom van sociale controle contra de hiervoor genoemde bureaucratische doordringing, ook van staatsorganen. Anderzijds worden juist op de staat grote verwachtingen gebouwd, niet het minst omdat ‘intermediaire’ maatschappelijke organisaties en instellingen aan betekenis inboeten of althans ‘armlastig’ worden. Individualisering verplaatst tenslotte de behoefte van ‘*Normgerechtigheid*’ naar ‘*Einzelfallgerechtigheid*’: van algemeen recht naar op individuele omstandigheden gerichte regeling. Het begrip neemt af dat – ook materiële – rechtsgelijkheid altijd beperkt blijft tot betrekkelijk grove categorieën en dat het recht de mensen altijd gelijk zal blijven *maken*, onder relatieve verwaarlozing van individuele omstandigheden. Daar waar dat notoir tot onbillijkheid leidt, zijn er in de regelgeving veelal, als gezegd, uitzonderingsbepalingen en hardheidsclausules, maar die kunnen onmogelijk voortdurend worden ingeroepen zonder de rechtzekerheid aan te tasten.

Uitdagingen te over kortom die, door hun urgentie en onoverzichtelijkheid, de rechtsvorming voor geweldige problemen stellen en die het minstens begrijpelijk maken dat Harold Berman, de rechtshistoricus uit het begin van ons verhaal, zich afvraagt of de westerse rechtstraditie er niet aan zal bezwijken. Is het immers nog mogelijk langs de weg der geleidelijkheid en met behoud van juridisch systeem⁷⁹ de rechtsontwikkeling voort te zetten?

Wij hebben dan nog niet eens gesproken van nieuwe impulsen in het debat over materiële rechtsgelijkheid. Die is tot voor kort, door wetgever en rechter, in hoofdzaak gedefinieerd in termen van klasse-georiënteerde, sociale rechtvaardigheid. Intussen hebben zich nieuwe gelijkheidsvragen aangediend: van generaties jegens elkaar; van vrouwen jegens mannen; van allochtonen jegens autochtonen.⁸⁰ De vraag naar gelijke behandeling en naar de betekenis van de overige liberale en sociale grondrechten is voorts niet langer uitsluitend gericht op de verhouding van de burger tot zijn staat, maar ook van burgers jegens elkaar. Grondrechten botsen:⁸¹ collectieve op individuele en sociale op liberale. Wie haalt partijen in zulke conflicten uit elkaar en wie arbitreert langs welke weg in zulke conflicten? De problemen met de wetgeving op de gelijke behandeling⁸² illustreren waarover het hier gaat en dat de westerse rechtstraditie hierop amper is gebouwd. Dat maakt die problemen nog niet onoplosbaar, maar zij eisen van burgers en hun volksvertegenwoordigers meer dan snelle incidentele standpunten; meer ook dan eenvoudig vastklampen aan bestaande doctrines en tradities.

Vaststaat dat politieke organen – de democratie als zodanig – op zoek moeten en ten dele ook zijn naar nieuwe *verdeling van taken*. Supranationalisering, onder effectieve democratische controle, is een noodzakelijke weg naar publieke controle en machtsregulering door het recht. Het

is nog maar de vraag of Europese Gemeenschapsvorming daarvoor voldoende zal blijken, zeker als het om de ecologische uitdaging gaat. Maar alleen al de europeanisering zal moeilijk genoeg zijn en zij wordt er door de opening van Midden- en Oost-Europa niet eenvoudiger op. Tegelijkertijd zal de nationale staat, vastgelopen in zijn verkokering en fragmentatie, de moed moeten opbrengen zich te beperken tot globale regulering (*Normgerechtigheid*) en aan lagere overheden en maatschappelijk initiatief de uitwerking moeten overlaten (*Einzelfallgerechtigheid*), onder voorwaarde van goed toegankelijke rechtsbescherming.⁸³

Daarmee is ook vastgesteld dat de gemeenschapsorganen niet meer de onafhankelijke 'sovereiniteitsdragers' zijn waarover Van der Hoeven in 1958 nog kon spreken. Dat maakt die gemeenschapsorganen onzeker over de effectiviteit en aanvaarding van door hen opgelegde gedragsnormen. Hoe groot de behoefte, ook vandaag nog, mag zijn aan bestendigheid en overzichtelijkheid van normen en regels, de rechtszekerheid kan maar in beperkte mate worden gewaarborgd. Normerende en besturende organen zullen onvermijdelijk – in zoveel onzekerheid – hun toevlucht moeten zoeken in het experiment en in een meer ondernemend handelen.⁸⁴ Problemen als in deze paragraaf aangeduid, kunnen niet meer 'voor eens en voor altijd' worden geregeld, zoals de negentiende-eeuwse wetgever nog meende te kunnen doen. Daarom hebben wij al opgemerkt dat dit, op nationaal niveau, reden is voor een pleidooi om beperking te zoeken in globale regulering. Die globale regels zullen dan wel helder moeten zijn en dienen te beantwoorden aan beginselen van behoorlijke regelgeving, zodat (lagere) besturen weten waaraan zij toe zijn evenals de rechter.

Voorts zullen wij de gedachte weer moeten aanvaarden van een zekere *normconcurrentie*, zoals de westerse rechts-

traditie die al kende voordat zij door de negentiende-eeuwse (nationale) rechtsstaat werd ingesnoerd. Internationalisering kan immers voor de overzienbare termijn niet betekenen dat centrale 'sovereiniteit' in haar geheel wordt overgeplaatst naar federale Europese organen. De Europese Gemeenschap is daar niet op gebouwd; het zou van haar ook niet worden aanvaard; zij zou die centralisering dus ook effectief noch aanvaardbaar maken. De kunst⁸⁵ is, binnen minimale grenzen van noodzakelijke integratie en coördinatie van normontwikkeling, op diverse terreinen concurrerende regels hun werk te laten doen, zodat na verloop van tijd zichtbaar wordt bij welke regulering de burger zich per saldo het veiligst voelt en sociale vrede het best wordt gehandhaafd.

Bij wijze van voorbeeld wijs ik op het drugsbeleid. Nederland wijkt daar met zijn aanpak van gedogen en toestaan enerzijds, hulpverlening en repressie van grootschalige (rand)criminaliteit anderzijds, nogal af van zijn continentale omgeving, waarin repressie domineert. Geleidelijk wordt duidelijk dat het drugsprobleem als zodanig niet is 'op te ruimen', maar dat het wel kan worden beheerst en beperkt. Daarin is de Nederlandse aanpak *grosso modo* effectiever gebleken dan die in meer repressief opererende staten. Vroegtijdige supranationale centralisatie en integratie zou de experimentele voortgang van zulk eigen beleid onmogelijk hebben gemaakt. Iets dergelijks geldt voor vreemdelingen- en minderhedenbeleid.⁸⁶ Differentiatie in rechtsontwikkeling – normconcurrentie – bergt zeker risico's in zich maar kan tegelijkertijd bijdragen aan verheldering van problemen en vooral oplossingsmogelijkheden.

Differentiatie in rechtsontwikkeling, concurrentie tevens in de zoektocht naar adequate normen, kan ook binnen nationale grenzen haar nut bewijzen. Ook hier geldt

het 'mits' van goede en afdoende minimale regels en voorzieningen. Maar uniformiteit van bevoegdheden en van bestuur en beleid kan niet langer het hoogste goed zijn in een ingewikkelde en gedifferentieerde samenleving als de onze. Een zekere differentiatie in taak en bevoegdheid van provincies en gemeenten is onvermijdelijk geworden en kan – daar gaat het om – buitengewoon stimulerend werken.⁸⁷ Hetzelfde geldt echter ook voor de rechterlijke macht. Er wordt nu sterk gedacht – in het voetspoor van de staatscommissie-Van Zeven – aan een reorganisatie van de rechterlijke macht, die aan de bestaande differentiatie een einde moet maken. Zowel de Raden van Beroep (inclusief ambtenarenrechters) als de overige administratieve rechtspraak dienen met de gewone rechtbanken te worden samengevoegd, zodat er in de nieuwe organisatorische 'kerstboom' nog maar één hoogste instantie overblijft: de Hoge Raad. Dat zou de eenheid in de rechtspraak, aldus de voorstanders, aanzienlijk vergroten; de rechtszekerheid in klassieke zin is blijkbaar het hoogste goed.

De kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak – inclusief die van de Hoge Raad – is in recente jaren naar alle waarschijnlijkheid echter juist bevorderd en gestimuleerd door de gedifferentieerde aanpak waarmee lichamen als de Centrale Raad van Beroep, de Raad van State en de Hoge Raad elkaar hebben 'beconcurrereerd' in de rechtsvinding. Die concurrentie onmogelijk maken, omwille van een rechtszekerheid en (strikt formele) rechtsgelijkheid die hun tijd hebben gehad, is slechts te verdedigen vanuit een zuiver technocratische visie op taak en werkwijze van de rechter in Nederland. Zelfs in een stelsel als het Duitse, dat toch hecht aan juridische 'orde en netheid', denkt niemand aan zulk een verregaande uniformering. In de inleiding is, met behulp van de rechtshistorische analyse van Harold Berman, gewezen op het grote belang van rechtspluriformiteit

voor de graad van *'sophistication'* en geavanceerdheid van de westerse rechtsontwikkeling. Gegeven de (internationale) uitdagingen waarvoor de rechtsontwikkeling staat, is aan weinig méér behoefte dan aan die *sophistication*. Pluriformiteit in de rechtsontwikkeling – 'normconcurrentie' – is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

Maar, hoe zit het dan met de bestaande concurrentie van de norm- en rechtsvorming en dus met de positie van de *'in de samenleving politiek toonaangevende groeperingen'*, in het bijzonder die van de sociaal-democratie? Dat is het thema van het laatste onderdeel van ons betoog.

7. Het sleutelbegrip van de democratie: 'aanvaardbaar'

De klassieke rechtsstaat, die voornamelijk het oog had op de rechtszekerheid en de formele gelijkheid voor de wet, heeft zich in tweehonderd jaren ontwikkeld tot de sociale rechtsstaat zoals wij die nu kennen, met zijn kwalen en onzekerheden maar ook met zijn grote verworvenheden. Kwalen en verworvenheden beide zijn in belangrijke mate het werk geweest van de westerse sociaal-democratie, de reformistische stroming in de socialistische beweging, die de rechtsstaat een meer materiële betekenis heeft helpen verkrijgen in termen van sociale rechtvaardigheid of, zoals de jurist het zou noemen, *'materiële rechtsgelijkheid'*. Gegeven die verworvenheden heeft de sociaal-democratie voor de toekomst in elk geval *ook* een uitgesproken conservatieve opdracht. Vernieuwing en modernisering van de sociale rechtsstaat, hoe onvermijdelijk ook, zal immers steeds gewogen moeten worden tegen het verworvene. De tijd dat wij niet méér hadden 'te verliezen dan onze ketenen' is voorgoed voorbij en dus ook de tijd van een romantisch en tegelijk ahistorisch soort progressiviteit. De sociaal-democratie is een van de belangrijke pijlers waarop de

sociale rechtsstaat rust. Die rechtsstaat wordt gekenmerkt door de ontwikkeling van algemene regels door normstellende organen; bestuur op grondslag van algemene regels; onafhankelijke rechtspraak; erkende en gewaarborgde fundamentele vrijheden; sociale grondrechten als primaire opdrachten aan de staat; democratie in normformulering en bestuur. Het recht wordt aldus door de staat gevormd; de staat wordt door het recht in bedwang gehouden. Macht wordt 'verplaatst' zodat hij tegelijk effectief en gecontroleerd ('ongevaarlijk') is.

Onbesproken is gebleven, of tot de blijvende kenmerken van de moderne rechtsstaat ook de consultatie van representatieve belangengroepen hoort, zoals Inge van der Vlies in haar proefschrift uit 1984 heeft bepleit.⁸⁸ Ik ga daar, aan het slot van dit betoog, niet dieper op in en volsta met de opmerking dat collectieve belangen doorgaans onmiskenbaar collectieve rechten betekenen; waartoe hebben wij anders de verenigings- en vergaderingsvrijheid, het petitierecht en voorts het oudste collectieve grondrecht, de godsdienstvrijheid? De staat kan voorts geen effectief en aanvaard beleid voeren zonder raadpleging van algemeen erkende belangen; ook de rechter 'ziet' hun organisaties veel meer 'staan' dan vroeger. Maar wat is maatgevend: dat wat zich in erkende en gevestigde organisaties heeft verenigd of al wat zich, soms heel incidenteel, voor een ongetwijfeld goede zaak aaneensluit? Wie beoordeelt hun representativiteit en in hoeverre kunnen zij in de plaats treden van democratische normstelling en normcontrole door het parlement?

Het betoog tot dusver heeft laten zien, dat de aandacht voor het rechtsgehalte van het staatsoptreden al te zeer is vervangen door politiek en sociaal-wetenschappelijk instrumentalisme in regelgeving en bestuur. Nu is het werk van politieke organen, de rechtsvorming, zeker niet het

exclusieve terrein van de juridische professie. Gegeven vele effectiviteitsvragen schiet deze te enen male te kort, al valt het wel op dat juristen vaak meer besef van politieke relevantie van hun werk tonen dan dat politici en sociale wetenschapsbeoefenaren beseffen waar zij mee bezig zijn als het gaat om de plaats van het recht, en dan vooral *'the force of justice'*. De ontwikkeling van de politieke en ambtelijke besluitvorming is er dus bij gebaat meer ruimte te maken voor grondig juridisch advies en voldoende ruimte te verschaffen aan de 'wetgever-plaatsvervanger', de rechter. Want, recht is onder meer vakwerk; dat is het al sinds de elfde eeuw, niet slechts voor de rechter maar ook voor de wetgever en het bestuur.

Rechtsstaatvernieuwing

Een van de belangrijkste thema's van rechtsstaatvernieuwing is de geleidelijke en gedeeltelijke ontbinding van 'recht' en 'staat' en de aanvaarding van tweëerlei rechtspluriformiteit, internationaal maar ook binnen nationale grenzen. Enerzijds: ten gunste van stimulerende normconcurrentie tussen staten in groter politiek verband; anderzijds ten gunste van 'lagere overheden' en diverse 'wetgevers-plaatsvervangers'. De belangrijkste vraag daarbij is niet: hoe houden wij dat allemaal in de hand? De belangrijkste vraag is: hoe scheppen wij daarvoor de ruimte zonder politieke organen in de verleiding te brengen verantwoordelijkheid af te wentelen?⁸⁹

Het tweede thema van rechtsstaatvernieuwing is de individualisering en daarmee de 'calculerende burger'. Met andere woorden, hoe stemmen wij democratische rechten en plichten op elkaar af en handhaven aldus het recht zonder de staat en zijn instellingen, zoals nu het geval is, voor steeds groter handhavingslasten te stellen? Vaststaat dat de handhaving van normen begint met hun formulering. Die

dient zodanig te zijn dat wetsgetrouwheid er eerder door wordt gestimuleerd dan afgedwongen; dat de onvermijdelijke maat aan dwang evenredig is aan het belang van de geformuleerde norm;⁹⁰ dat daar waar strikte handhaving meer ellende veroorzaakt dan beperkt gedogen,⁹¹ dwang achterwege blijft; dat ten slotte meer gezocht wordt langs administratieve of zelfs civiele weg ter nakoming van de wet dan naar stelselmatige 'criminalisering' zoals nu nog gebeurt met behulp van bijna automatische strafbepalingen. In het algemeen verdient een ontwikkeling van criminalisering vandaan, in de richting van civielrechtelijke vormen van vergelding en afrekening, aanbeveling. De strafrechtelijke handhaving kan aldus worden beperkt tot zaken die naar algemene rechtsovertuiging worden gezien als ernstige misdrijven: naast fysiek geweld zijn dat in toenemende mate de milieudelicten.

Een derde thema van rechtsontwikkeling is dat van de 'rechtscontrole' op het staatshandelen. In de meeste landen om ons heen heeft de rechter daarin een belangrijke plaats verworven; ook in ons land is via de rechter de toetsing aan internationale normen en rechtsbeginselen versterkt. Het gaat er nu om zijn plaats opnieuw te bepalen, onder andere door afscheid te nemen van het verbod op rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet. Als het Europese Hof van Justitie oordeelt over de rechtmatigheid van onze wetgeving, waarom zou onze eigen rechter (die zijn pappenheimers zoveel beter kent) dat dan niet mogen? Met een omweg doet hij het trouwens toch. Voorwaarde is wel dat de rechter niet wordt gedwongen stelselmatig in de plaats te treden van de wetgever en aldus zelf partij te worden in politieke conflicten.

Daarnaast is hiervoor al gepleit voor de legitimiteitscontrole door de kiezer per referendum en volksinitiatief. Ook dat is in de meeste landen om ons heen een aanvaarde

aanvulling op de representatieve democratie geworden.⁹² Wie de gegroeide mondigheid van de burger serieus neemt, ontkomt niet langer aan aanvaarding daarvan. De Partij van de Arbeid heeft intussen het referendum aanvaard tijdens haar congres van 1987; nu gaat het er om daartoe met enige ijver de confrontatie te zoeken met de andere democratische partijen.

Het vierde thema van rechtsstaatvernieuwing bestaat er in dat, indien politieke organen de voortdurende – en trouwens ook telkens vertragende – correctie door rechter en kiezer willen vermijden, zij ruime aandacht dienen te geven (1) aan de werkelijkheid van hun geleidelijk afnemende beleidsvrijheid in Europees kader en (2) aan het rechtsstatelijk gehalte van hun optreden. Dat zou veel problemen en onzekerheid kunnen voorkomen. In wezen onrechtmatige wetgeving als die op de harmonisatie van de studiefinanciering zal door de rechter niet lang meer worden gedoogd. Dat is misschien wel het lastigste van de hier besproken problemen: een in jaren ingesleten neiging tot instrumentalisme is niet op korte termijn om te buigen, zoals de ervaring met de mislukte dereguleringsoperatie heeft bewezen. Doorbreking ervan vergt versterking van het primaat van de politiek in wetgeving en regeringsbeleid, meer projectmatigheid in het bestuur ten koste van interdepartementale moesjawara (en verlamming!) en dus reorganisatie van de bureaucratie. Daarvoor is niet snel electoraal applaus te verwachten, nog daargelaten dat er veel geduld en doorzettingsvermogen voor nodig is. Politici wier werk door de televisiejournalistiek wordt gevormd tot een dagelijkse aflevering van 'Dallas' zullen er niet makkelijk mee 'scoren'. Toch moet het gebeuren, willen politieke organen hun maatschappelijk gezag behouden. Immers: alleen zij – niet de rechter en ook niet de burgers – zijn in staat de wegging te maken tussen de vereisten

van de sociale rechtsstaat enerzijds en die van de economische risicogemeenschap, die Nederland tegelijkertijd is. Wil de arbeid van politieke organen zijn rechtsgehalte behouden – of liever: versterken – dan zal hij zijn neiging tot *Einzelfallgerechtigheit* en bijpassend perfectionisme dienen te bedwingen. In plaats daarvan zal de wetgever het moeten zoeken in globale regels die voorts, indien enigszins mogelijk, ‘tenminste de reikwijdte, de structurele elementen en de voornaamste duurzame normen’ bevatten; het accent dient derhalve te zijn gelegen in *Normgerechtigheit*. Het zijn lagere organen van de staat, vooral de gemeenten, en voorts maatschappelijke instellingen en organisaties, die in staat moeten worden gesteld om naar individu te differentiëren. Waar zij dat fout doen, is er het beroep op de rechter.

Als de politieke organen blijven verzuimen zelf aan de normen van de rechtsstaat te gehoorzamen, zullen zij niet alleen worden geconfronteerd met een tendens in de richting van de ‘*rechtersstaat*’ (waar oud-minister Brinkman zo bang voor is)⁹³ maar ook met burgers die er in hun gedrag steeds vaker blijk van geven dat zij ‘betalen voor de dommen’ vinden. Dat brengt ons bij het vijfde en laatste thema van rechtsvernieuwing: de verhouding tussen staat en burger. Gesproken is al over het referendum als noodzakelijke erkenning van de burger als politiek deelnemer. Democratisering, dat verkommerde ideaal van de jaren zestig, omvat echter meer dan referendum en volksinitiatief. Rechtsstatelijke vernieuwing behoort daarbij, maar ook democratisch burgerschap. Dat is een burgerschap dat zich bewust is van democratische rechten en dat in staat is effectieve zeggenschap uit te oefenen, in politiek en maatschappij. Het is echter ook een burgerschap, dat plichten aanvaardt en dat een beeld ontwikkelt en vasthoudt van staatsorganen als door hem- of haarzelf in stand te houden en te cultiveren.⁹⁴ Dat betekent het een en ander voor

ons stelsel van onderwijs en educatie, dat aan democratie, participatie en burgerzin, maar ook aan het eigen karakter van politiek handelen als compromisvorming ruime aandacht moet geven. Het democratisch gehalte van politiek en maatschappij is niet alleen een taak van politici en bestuursfunctionarissen; het is een opdracht aan iedere burger, maar die moet hem en haar dan wel worden *geleerd*. Politiek is niet iets van 'daarboven'; het is een menselijk bedrijf dat vorm geeft aan een verdrag: tussen staat en burger, tussen burgers onderling en tussen niet-statelijke machten en burgers. Donner heeft het fraai gezegd: '*Verdrag komt van verdragen*.'⁹⁵

Tot zover is het gegaan om democratische rechtsstaatvernieuwing, die niet de exclusieve opdracht van de sociaal-democratie is, al kan zij die evenmin op wie dan ook afwentelen. Het zal echter niemand zijn ontgaan dat in de voorafgegane analyse het begrip 'rechtsstaat', doelbewust overigens, is *gepolitiseerd*, zulks in het voetspoor van sociaal-democratische theoretici als Radbruch, Neumann, Van der Hoeven en Koopmans. Recht is niet alleen maar een onpolitiek vak met eigen maatstaven en vormen, hoe belangrijk ook als methode van pacificatie en conflictregulering. Recht is in de eerste plaats het scheppingswerk van politiek verantwoordelijke organen en politieke partijen. Voor het recht als methode dragen alle partijen gezamenlijke verantwoordelijkheid, afgezien van wat zij om praktische redenen aan de juridische professie overlaten. Voor het recht als politieke creatie draagt iedere partij haar eigen, specifieke verantwoordelijkheid.

Sociaal-democratie en rechtsstaat

Hoewel zorg over het rechtsgehalte van het staatsoptreden een algemeen democratische gedragsnorm dient te zijn, voor elke politieke partij dus, dient de sociaal-

democratie zich bovendien voor ogen te houden, dat bijna al het door haar verworvene en bereikte is bewerkstelligd op de grondslag van het recht en met benadrukking van materiële rechtsgelijkheid. In meer ideologische bewoordingen: *sociale rechtvaardigheid*. De afschaffing van de rechtsstaat door de radicale stroming in het socialisme heeft in hoofdzaak onderdrukking en fiasco veroorzaakt: in die zin bewijst de ineenstorting van het 'reëel bestaande socialisme' voor wie dat nog nodig had het gelijk van de sociaal-democratie. Deze doet er echter wel goed aan dat 'gelijk' te 'houden': dat doet zij niet door staatsinterventies ongeclausuleerd te stimuleren of aanvaarden ('als er maar iets aan wordt gedaan'), maar door ook te kijken naar vormgeving en overtuigingskracht. Zij moet anders rekening houden met de mogelijkheid, dat de verzorgingsstaat de rechtsstaat verstikt.

De tegenstelling 'verzorgingsstaat' versus 'rechtsstaat' geeft het probleem van de sociaal-democratie in zekere zin al aan. Juist het feit dat zulk een contradictie valt te construeren laat zien dat in elk geval de sociaal-democratie wel de bescherming en rugdekking heeft leren aanvaarden en gebruiken van het normpatroon en de tradities van de rechtsstaat, maar vervolgens de rechtsstaat zelf, zoals hiervoor uiteengezet, 'aan de juristen' heeft overgelaten vanuit een iets te gemakkelijk rechtspositivisme. De eigen bijdrage aan de rechtsstaatontwikkeling – de materialisering van het gelijkheidsbeginsel tot in jurisprudentie en rechtsgeleerdheid toe – heeft de sociaal-democratie veel minder tot zich door laten dringen. De kritische functie van rechtsstaat en rechtstraditie is zij, met haar economische inslag, min of meer blijven beschouwen als een vorm van formalisme, conservatisme en, in het ergste geval, als 'juristenkramerij'. Gegeven de ontwikkeling van de rechtsstaat en de wijziging die de inhoud van de gewichtigste rechtsbe-

ginselen heeft ondergaan, is deze visie niet alleen onjuist maar voorts komt de sociaal-democratie er voor de toekomst niet zo gemakkelijk vanaf zonder tegelijk haar eigen politieke aspiraties te kort te doen. Bovendien, een staat 'verzorgt' niet, hij stelt voorwaarden voor een welvarend en onafhankelijk bestaan. Meer kan hij niet en mag hij in zekere zin ook niet.

Door haar politieke aspiraties in recht en regels te zien getransformeerd – overigens, met alle tekortkomingen en onvoltooidheid van dien – heeft de sociaal-democratie enerzijds aan oude politieke stootkracht verloren en heeft zij inmiddels in veel opzichten een conserverende opdracht. Anderzijds heeft zij de mogelijkheid verworven om, met een beroep op aanvaarde rechtsnormen die een algemeen karakter hebben gekregen, andere politieke stromingen daarop aan te spreken en hen te beletten deze weer eenvoudigweg politiek ter discussie te stellen. De huidige sociale rechtsstaat is immers op hoofdzaken de 'politieke bondgenoot' van de sociaal-democratie geworden, veel meer dan vijftig jaar geleden. Hij is echter geen onkritische en evenmin onkwetsbare bondgenoot. Oude en nieuwe rechtvaardigheidsaspiraties zullen moeten worden geconfronteerd met de normen, regels en inzichten die, mede dankzij de sociaal-democratie, in het verleden zijn voortgebracht en opgebouwd.

Waar toe leidt zulk een confrontatie? Voor zover valt na te gaan spelen daarbij drie problemen een hoofdrol: dat van het traditionele *etatisme* in de sociaal-democratie, de eenzijdige oriëntatie op de staat als vehikel van sociale hervorming; van een noodzakelijke herwaardering van het gelijkheidsbeginsel en van een waardering van de intussen algemeen aanvaarde sociale grondrechten. Daaraan vooraf gaat de bereidheid om als constructieve democratische beweging, te zamen met de andere grote politieke stromin-

gen, de verantwoordelijkheid te nemen voor de noodzakelijke rechtsstaatvernieuwing zoals die hiervoor al is beschreven. Dat betekent niet zozeer de ontwikkeling van een eigen, exclusieve rechtsstaatdoctrine: de belangrijkste vragen zijn voor de democratie gemeenschappelijk. Wel betekent het een herwaardering van eigen politieke tradities en 'natuurlijke geneigdheden' in het licht van het voortbestaan van de rechtsstaat en van essentiële rechtsbeginselen.

De sociaal-democratie heeft, in het algemeen terecht, veel geïnvesteerd in de capaciteit van de staat tot maatschappelijke hervorming. In veel opzichten heeft dat ook tot succes geleid. In de loop van meer recente jaren zijn wij echter ook vertrouwd geraakt met de gedachte dat de staat – vooral de centrale staatsorganen – lang niet altijd effectief is in zijn interventies en dat dikwijls ook niet kan zijn.⁹⁶ De analyses van die ineffectiviteit zijn talrijk en de sociaal-democratie – niet alleen de Nederlandse – heeft zich daardoor in het algemeen laten overtuigen, al was het soms tandenknarsend. Veel minder aandacht is er geweest voor de vraag, of elk ingrijpen door de staat wel altijd *geoorloofd* is. Wat niet kan, dat mag ook niet, al was het maar om het recht niet onder verkeerde want ineffectieve interventies te laten bezwijken. De vraag is echter evenzeer: 'mag' alles wat eventueel nog wel 'kan'?

Die vraag kan het best worden geïllustreerd aan de vaak terechte en soms felle kritiek van sociaal-democraten op het neoconservatieve *voluntarisme* van de jaren tachtig; in zijn zuiverste vorm verwoord en doorgevoerd in Margaret Thatchers Groot-Brittannië, maar ook met sporen daarvan in het Nederlandse *no-nonsense*-beleid. Die kritiek was onder meer gericht op een 'daadkracht' die veel te weinig respect toonde voor algemeen gegroeide normen en gedragsregels en voor de kwetsbaarheid van allerlei maat-

schappelijke bindweefsels. Daar werd bot en tactloos in gesneden en gehakt. Is andermans voluntarisme echter per definitie slechter en schadelijker dan het onze? Moet ons dat juist niet ervan overtuigen dat aanvaardbaar en effectief staatsoptreden het dient te hebben, niet van 'democratische dwang', maar van een doordacht beroep op participatie, verantwoordelijkheid en *coöperatie*, dat oude en vergeten socialistische ideaal?

Rechtsgelijkheid is, zoals hiervoor betoogd, al lang niet meer alleen een formeel rechtsbeginsel maar heeft materiële inhoud verkregen. De 'rechtsgelijkheid' van de klassieke rechtsstaat is meer en meer gaan samenvallen met wat de sociaal-democratie 'sociale rechtvaardigheid' noemt. Dat wil nog niet zeggen dat de sociaal-democratie, politiek gesproken, nu dus 'klaar' is. Er is, zoals is gebleken, alle reden voor stelselmatige 'dijkbewaking' en soms ook 'dijkherstel'. Als het gaat om zeggenschapsverhoudingen in ondernemingen en maatschappelijke instellingen is er ook nog het een en ander aan hervormingsarbeid te verrichten.

Tegelijk echter is er reden voor herwaardering. Materiële gelijkheid in het recht is decennia lang gedefinieerd in termen van grotere klassengelijkheid. Klassengelijkheid is echter niet langer het enige probleem van een samenleving als de onze. Zelfs is het de vraag of dat nog wel het belangrijkste gelijkheidsvraagstuk is. Wij hebben immers in de laatste kwarteeuw in stijgende mate te maken met het gelijkheidsstreven van vrouwen jegens mannen, van leeftijdsgeneraties jegens elkaar, van gelijke behandeling naar seksuele voorkeur en, niet het minste, naar etnische en culturele herkomst. Gelijkheidsaspiraties die ten dele een economisch karakter hebben maar die, anders dan klassenongelijkheid, veel sterker door culturele componenten worden gekenmerkt. Niet alleen leiden die tot nieuwe

maatschappelijke behoeften en conflicten, zij leggen tevens een nieuwe, niet geringe last op ons rechtsbestel. Het is hiervoor al gezegd, toen wij het hadden over botsing van grondrechten. Toegeven aan deze nieuwe gelijkheids-eisen is tegelijk noodzakelijk en problematisch. Zulke eisen lopen immers lang niet altijd parallel met de klassieke sociale gelijkheidsopvattingen en evenmin met elkaar. Voorrang voor vrouwen en voor etnische minderheden kan en zal conflicteren met voorrang voor mensen in 'oude' sociale achterstanden. Een conceptie van sociale rechtvaardigheid die zowel aan klassenongelijkheid als aan emancipatie van vrouwen, leeftijdsgroepen, seksuele voorkeuren en etnische minderheden recht wil doen kan niet volstaan met alle eisen eenvoudig op te tellen; die conceptie zal de vrucht moeten zijn van *weging*. Concentratie op herverdeling van particuliere welvaart zal plaats moeten maken voor een sociaal-democratische cultuurpolitiek, in de brede zin van het woord, die niet zozeer nivelleert als wel investeert: in bekwaamheid en zelfstandigheid en dus in werkgelegenheid, scholing en culturele ontplooiing.⁹⁷

De belangrijkste *politisering* die de rechtsstaat heeft ondergaan is die van de erkenning en waarborging van de sociale grondrechten. Die hebben aan de beginselen van de rechtsstaat zijn louter abstracte en formele karakter ontnomen en daaraan concrete opdrachten gesteld. Maar het lijkt wel alsof die politisering zowel de jurist als de politieke partij hoofdzakelijk gevoelens van onzekerheid en ongemak heeft bezorgd. Veel juristen lopen er met een boogje omheen alsof het om een *Fremdkörper* in hun ooit zo vredige vak gaat. Veel politieke ambtsdragers vinden het mooie principes 'voor de etalage', maar weten eigenlijk niet of zij er iets mee moeten doen en zo ja, wat dan wel. De wetgever heeft de sociale grondrechten in hoofdstuk 1 van de

Nederlandse grondwet van 1983 opgenomen, zonder veel discussie en in de tekst een advies volgend van de Sociaal-Economische Raad uit 1969. Zowel voordien als naderhand liet de spraakmakende gemeente in politiek en rechtsgeleerdheid de indruk na er niet veel raad mee te weten. Was het een lijstje fraaie maar willekeurige politieke desiderata, algemene en vooral niet al te concreet geformuleerde 'instructienormen', of toch voorschriften met een nader uit te werken rechtskarakter? Op de aanvaarding en codificatie volgde het welhaast oorverdovende stilzwijgen dat er ook al aan was voorafgegaan. De wrange ironie van de geschiedenis is dat reële bezuinigingen op publieke voorzieningen zijn begonnen in hetzelfde jaar waarin de Grondwet, inclusief de sociale grondrechten, werd vastgesteld.

Voor dat stilzwijgen zijn wel redenen te bedenken.⁹⁸ De algemene en vage formulering stimuleert de verbeelding niet direct tot concrete denkbeelden. Voorts is er nauwelijks of geen dwang tot juridische interpretatie omdat de rechter er, anders dan bij de vrijheidsrechten, geen rol in is toebedeeld. De bijbehorende wetgeving is aan de grondrechten vooraf gegaan en dus lijkt aan de grondwettelijke vereisten voldaan. Ten slotte zijn Nederlandse politici – in het algemeen siert hen dat – erg behoedzaam in het voor eigen doeleinden annexeren van de Grondwet. Wie dat doet, riskeert immers de Grondwet tot een partijpolitiek stuk te maken en daar is noch de Grondwet noch de partij, welke dan ook, bij gebaat. Al is er natuurlijk verschil tussen terughoudendheid en de zichtbare schichtigheid jegens de artikelen 19 tot 23 van de nieuwe Grondwet. Moeten wij het maar doen met deze, heel algemene, positief-rechtelijke erkenning van politieke opdrachten aan de staat? Gaat het alleen om een paar 'dijk bewakende' regels die bovendien onmiddellijk na aanleg niet bepaald op 'Delta-

hoogte' bleken te zijn gebouwd? Gaat het om een liefhebberij van de juristen in sociaal-democratische kring, zoals de eerste pleitbezorger Van der Goes van Naters? Zouden wij, met andere woorden, de codificatie niet juist moeten gebruiken – net als eertijds de vrijheidsrechten en meer recent het gelijkheidsartikel (artikel 1 Grondwet) – voor nieuwe doordenking?

Er is, dunkt mij, meer mogelijk dan stilzwijgen en het aanvaarden van de sociale grondrechten als zuivere symboolwetgeving. Ik doe daartoe een poging door middel van een viertal opmerkingen.

Er is, in de eerste plaats, ook in de voorbereiding van de Grondwetsherziening van 1983, veel gezegd over de vraag naar de analogie van sociale en klassieke grondrechten: de benaming alleen al suggereert die immers. Al snel komt dan de vraag op naar de afdwingbaarheid ervan en de rolverdeling tussen wetgever, justitiabele en rechter. Ik geloof echter dat zulk een analogieredenering meer misverstand wekt dan vruchten oplevert, wat overigens nog niet betekent dat er voor de rechter helemaal geen rol is weggelegd. Met A.M. Donner⁹⁹ geloof ik eerder dat het gaat om opdrachten aan de staat, grondplichten eerder dan grondrechten; zo men wil: formulering van aanvaarde doeleinden van staatsoptreden. Dat zijn het meer dan aan vrijheidsrechten analoge subjectieve rechten van individuen en collectiviteiten. Als staatsdoeleinden heeft ook de Zwitserse grondwet het opgevat en geformuleerd, in een preambule op de Grondwet. Daar is veel voor te zeggen: het is trouwens voor Nederland eertijds ook wel gesuggereerd. Ook al is het waar dat in veel opzichten de klassieke vrijheidsrechten inmiddels een opdracht aan de staat tot handelen en niet slechts tot zich onthouden verschaffen, toch hebben zij een ander karakter. Zij vormen meer een waarschuwing aan de staat dan een stimulans; zij beperken

zijn optreden eerder dan dat zij daartoe opwekken. Stimuleren en opwekken is echter precies wat de sociale grondrechten doen.

Voor zulk een interpretatie als opdracht is, in de tweede plaats, een reden te meer. Een staatsgemeenschap is, zoals eerder al opgemerkt, niet slechts een *rechtsgemeenschap*. Zij is ook een *economische risicogemeenschap*, die de staat er toe kan dwingen aan de uitwerking en vormgeving van zijn opdrachten beperkingen te stellen. Zover ik kan zien, geldt dat aanzienlijk minder voor de vormgeving van de klassieke vrijheidsrechten. Gegeven een formulering in termen van sociale grondrechten kan sociaal beleid niet zonder meer door economische tegenwind 'opzij worden gezet'. De SER had dit destijds op het oog met zijn vermaan, dat ook dan sociaal recht zou moeten worden gedaan als de omstandigheden zouden tegenzitten. De SER en de Grondwetgever na hem hebben de bewijslast voor een staat die beperkingen aanlegt op een aantal in de Grondwet genoemde opdrachten doelbewust aanzienlijk verzwaaard en aan bijzondere argumentatie- en zorgvuldigheidsvereisten onderworpen.

Naar mijn overtuiging betekent formulering van sociale zekerheid als grondrecht – zoals het destijds al in de AOW is gebeurd – dat er onder alle omstandigheden sprake dient te zijn van een geregelde 'parallele inkomensontwikkeling' en dus van gereguleerde koppeling van uitkeringen aan de loonontwikkeling in het bedrijfsleven. Niet staat vast, dat het daarbij tevens zou moeten gaan om een 'nettonettokoppeling'. Wel, dat een constitutioneel juiste aanpak zich verzet tegen *jaarlijkse* beleidsmatige besluitvorming over verbetering van de inkomens in de collectieve sector en nadat andere economische doeleinden zijn veilig gesteld. Koppeling behoort de regel te zijn: daarvan kan in bijzondere omstandigheden, in wettelijke uitzonderings-

bepalingen aan te geven, worden afgezien. Overigens, ook hier heeft de SER in een advies uit 1989 de weg gewezen.

Formulering van staatstaken in termen van sociale grondrechten betekent, in de derde plaats, dat zij aan een ieder in de bevolking ten goede dienen te komen en niet slechts aan sociaal of economisch 'minvermogenden'. Zo stond het ooit in de oude grondwet van 1814. Draagkracht is een terecht beginsel van financiering, door belastingen, heffingen of premies; zij is dat niet bij de toekenning of uitkering, althans wanneer die van staatswege worden verstrekt. (De werknemersverzekeringen staan hierbuiten.) Met andere woorden, wetgeving als de AOW en de Kinderbijslagwet kan hier model staan voor hoe het grondrechtelijk hoort. De georganiseerde solidariteit, die daarin is tot stand gebracht, is er een van *quid pro quo*: een ieder verplicht zich tot bijdragen naar draagkracht, maar evenzeer ontleent een ieder daaraan gelijke en (eenvoudig) kenbare rechten.

Het is waar: Drees verdedigde ooit, in het verband van zijn noodwet, een inkomenstoets, als het ging om een pensioenuitkering voor wie al over een eigen ouderdomsuitkering beschikte. Maar zijn verdediging daarvan was niet een principiële: zijns inziens was er in 1947 *praktisch* nog geen plaats voor ruimer voorziening. De AOW bood die ruimte wel en van de inkomenstoets werd dan ook in de wet-Suurhoff afgezien. Terecht heeft Velema twee jaar geleden scherpe kritiek geleverd op herintroductie door staatssecretaris De Graaff van die inkomenstoets – nog niet eens van de gepensioneerde zelf maar van zijn of haar jongere levenspartner – bij de herziening van de AOW in 1985, met medewerking overigens van de PvdA en tegen de voorkeur van de VVD in.¹⁰⁰ Sociaal-grondrechtelijk zijn er dus grote bezwaren in te brengen tegen het hanteren in toekenningen, zowel bij inkomensvervangende uitkeringen

als bij subsidies (bij voorbeeld in de studiefinanciering), van inkomensafhankelijkheid als *toekenningsbeginsel*. Alleen om bijzondere redenen kan hantering er van onvermijdelijk blijken.

Hetzelfde geldt voor financiële tegemoetkoming of bekostiging op basis van het *profijtbeginsel*. Ook hier kunnen praktische omstandigheden dwingen tot rekening houden met ondervonden profijt, maar als algemeen principe acht ik het sociaal-grondrechtelijk te verwerpen. Het reduceert elk voorzienend optreden van de staat tot een inkomenspolitieke kwestie alleen en het maakt aldus publieke voorzieningen – die in beginsel een ieder ten goede dienen te komen – tot een (onbedoelde) vorm van *staatsarmenzorg*, die wij meenden nu net te hebben overwonnen.¹⁰¹ Stelselmatig toegepast werkt het profijtbeginsel maatschappelijk desintegreerend: het werkt de psychologische neiging in de hand zich als ‘sociaal zwak’ bij de staat te melden, ongeacht of dat ook zo is; het vermindert de bereidheid van wie niet ‘zwak’ is om naar rato bij te dragen; het draagt ten slotte bij aan continuering van dat akelige en onbedoelde effect van de verzorgingsstaat, de armoedeval. Trouwens, door de onvermijdelijk ingewikkelde regelingen van uitvoering en handhaving werkt het profijtbeginsel gemakkelijk fraude in de hand.

Ten slotte de vierde opmerking. In een van de weinige rechtswetenschappelijke onderzoeken die naar de sociale grondrechten zijn verricht – het in 1989 verschenen proefschrift van A.W.Heringa¹⁰² – wordt gepoogd sociale en vrijheidsrechten zo te interpreteren dat zij elkaar voorname-lijk versterken. Dat is niet altijd uitgesloten, daar-gelaten of zo’n benadering ook steeds wenselijk zou zijn: sociale grondrechten zijn, gegeven hun economische con-text, niet in de eerste plaats het werkerterrein van de rech-ter. Eerst en vooral staan sociale grondrechten – opdracht

tegelijk aan wetgevende en besturende organen – met de klassieke vrijheidsrechten – bescherming tegen de staat en zijn organen – met elkaar op gespannen voet. Een gespannenheid die zeer vruchtbaar kan zijn: gelijkheid moet steeds tegen vrijheid worden gewogen, ook door sociaal-democraten.

De vormgeving van sociale grondrechten is door hun opneming in de Grondwet niet slechts opdracht; zij is tegelijkertijd onderworpen aan de beperkingen die de vereisten van democratie, respect voor levensbeschouwing en de vrijheid van vergadering en vereniging aan elk overheidsoptreden stellen. Die beperkingen demonstreren dat er in een vrije samenleving als de onze meer centra zijn dan alleen het politieke, die aan geestelijke en materiële waarden vorm geven en daarin dikwijls een in lange ervaring hoog ontwikkeld normenpatroon hebben gevonden.¹⁰³ Aanvaarding en doordachte aanwending van die normen – soms ook open confrontatie daarmee – kunnen aan de verankering en duurzaamheid van sociale grondrechten belangrijk bijdragen. Daar is echter tevens mee gezegd dat het in de sociale rechtsstaat altijd een zoeken is naar het *wankele evenwicht* tussen ambities en remmende krachten, tussen macht en recht, tussen wat aan groeiende gelijkheid wordt gewild en aan vrijheid noodzakelijk blijft.

Het resultaat van sociaal-democratische ambities en strijd is een vernieuwing gebleken van het recht en zijn handelingsnormen: 'linkse macht' heeft het recht tot bondgenoot weten te maken. Dat kan het alleen blijven als de sociaal-democratie zich aan dat recht blijft oriënteren, zowel omdat zij er door wordt beschermd als omdat zij er mede vorm aan heeft gegeven. Misschien kunnen wij dan ook die 'pleegzuster-bloedwijnsterm' '*verzorgingsstaat*' vervangen door wat voor het karakter van de moderne staat

een tegelijk waardiger en juister term is: 'sociale rechtsstaat'. Waardiger, omdat het recht, en dus normen en plichten van burger en staat, er in centraal staan. Juister, omdat het ook de beperkingen van het politieke handelingsvermogen aangeeft: de binding namelijk aan rechtsnormen, die de effectiviteit en de reikwijdte van de staat doelbewust beperken. Wat 'er uitkomt', kan dus naar menselijke maat ook nooit ideaal zijn. Het recht zal, onder andere omdat het mensen verplicht, zelden met vreugde worden begroet, het zal worden aanvaard ter wille van de sociale vrede. De democratie, waarin dat recht moet worden gemaakt en gekoesterd, kent in haar politieke verkeer een centrale term om de vrede weer te geven en 'af te kondigen': dat is niet het woord 'ideaal', maar het woord 'aanvaardbaar'. Meer kunnen rechtsstaat en democratie niet; meer hoeven zij ook niet. Er is veel idealisme, volharding en overtuigingskracht nodig om het uiteindelijk te brengen tot waar het om gaat: het voor allen aanvaardbare compromis.

Leiden, 1 mei 1990

Noten

1—Schuyts proefschrift over burgerlijke ongehoorzaamheid (1972) heeft veel debat uitgelokt, vooral toen daar in de eerste helft van de jaren tachtig (kernbewapening) geregeld een praktisch beroep op werd gedaan. Zie alleen al de jaargang 1983 van *Socialisme en Democratie* en de artikelen aldaar van T. Koopmans, G.E. Langemeyer en E. van Thijn. Voor een geharnaste kritiek op de ethiek achter Schuyts betoog: F. Bruinsma (1983).

2—Term ontleend aan D.J. Elzinga (1989), blz. 52.

3—Over rechtsstaat-definities: Kelsen (1960), Kunig (1987), Witteveen e.a. (1987).

4–De omschrijving is een parafrase van Diamond (1971), blz. 66.

5–Berman (1983).

6–Westerman (1989).

7–Berman (1983), in het bijzonder blz. 7–10 en 37–41.

8–Witteveen e.a. (1987), blz. 8–15; Neumann (1980), blz. 94–198.

9–Kelsen (1960).

10–Vergelijk ook de opsomming van Ruiter (1987), blz. 109.

11–Neumann (1980, blz. 120–127) oriënteerde zich voor wat de machtsvraag betreft minder aan Kant (zoals Radbruch) dan aan de zeventiende-eeuwse natuurrechtsfilosoof Samuel Pufendorf.

12–Vergelijk Krabbe (1917) en Elzinga (1989).

13–Met de democratie is ook het gedachtengoed – het gelijkheidsbegrip vooral – van Rousseau min of meer opgenomen in het concept van de rechtsstaat, ook al wees hij de vertegenwoordigende democratie af. Voor de totstandbrenging van algemene regels diende bij Rousseau de directe democratie. Overigens is niet erg duidelijk wat Rousseau zoal rekende tot de ‘algemene regels’. Vgl. het betoog van Neumann (1980), blz. 149–164.

14–Mag men Bernard Crick (1987) geloven, dan is met de democratie ook een der hoofdelementen van het socialisme in politiek en rechtsstaat geïntroduceerd

15–Verkade (1935), blz. 57–135.

16–Van den Berg (1983), blz. 141–155.

17–Elzinga (1989) maakt terecht dit onderscheid.

18–Cliteur (1989).

19–Neumann (1980).

20–Over de verbondenheid van staat en recht ook: Schuiling (1989) en Meuwissen (1989).

21–K. G. de Vries (1989), blz. 185–186.

22–Radbruch (1963).

23–Neumann (1980).

24–Wiarda (1988).

25–De rol van de rechter komt in dit artikel slechts zijdelings aan de orde; zie daarvoor de bijdrage in dit *Jaarboek* van Witteveen.

26–Wiarda (1988), blz. 95-96; ook: J. Polak en M. Polak (1986).

27–Hardheidsclausules zijn bepalingen in algemeen verbindende voorschriften of beleidsregelgeving die aan het bestuur de mogelijkheid verschaffen onder bijzondere omstandigheden van de toepassing van de algemene regel af te wijken of zelfs, ten gunste van de justitiabele, tegen de regels in te handelen. Van der Vlies (1984), blz. 204-207.

28–Zowel over de behoefte aan herhaalde wetswijziging als over de gevaren daarvan: Schuyt (1977 en 1982); De Gaay Fortman (1982).

29–Luhmann (1983); Kriele (1975).

30–Kunig (1987); Cotterell and Bercusson (1988); Griffiths (1989).

31–Aletta Jacobs (1924); Sloot (1988).

32–Sloot (1988), Maris (1988), Griffiths (1989) en eerder reeds Neumann (1980) hebben gewezen op het dynamische karakter van het gelijkheidsbeginsel, daarmee ook op zijn onvoltooidheid gemeten aan empirische maatstaven.

33–In Nederland wordt voor '*affirmative action*' vaak de ongelukkige vertaling 'positieve discriminatie' gebruikt, hoewel b.v. de Grondwet (art. 1) het woord 'discriminatie' in uitgesproken pejoratieve zin gebruikt, daarbij algemeen spraakgebruik volgend. Dat geeft aanleiding tot zowel misverstand als tot onvruchtbare tegenstellingen. De geschiedenis van links-liberalisme en sociaal-democratie is er een van de introductie van doelbewust ongelijke behandeling in het recht teneinde materiële gelijkheid tot stand

te brengen. Dat is exact wat nu met *affirmative action* (beter vertaald met 'positieve actie') gebeurt ten behoeve van vrouwen en etnische groepen. Vgl. Maris (1988); Kruyt (1988).

34—Over eigen plaats en karakter van het straf(proces)-recht in het westerse juridische bestel: Maris (1988), Berman (1983) en Burkens (1989).

35—Donner (1978).

36—Kunig (1987).

37—J. de Vries (1989).

38—Wiarda (1988), blz. 95.

39—Uitvoeriger over de gespannen relatie tussen vrijheid en gelijkheid in het recht: Krop (1987). Ook Komter (1989).

40—Van der Hoeven (1958), blz. 273. Vgl. ook Cliteur (1989).

41—Kirchheimer (1961), blz. 217-218.

42—Valkhoff (1928); over de 'objectiviteit' van de rechter: Rood (1975), blz. 19-23.

43—Drees (1967).

44—Ook niet, hoewel de titel van zijn proefschrift anders suggereert: Van den Tempel (1933).

45—Het belangrijkste werk te vinden bij Schumpeter (1943).

46—Van den Berg (1989d).

47—Kelsen (1960).

48—Goed voorbeeld daarvan is P.J. Troelstra. Zie Hue-ting e.a. (1980).

49—Neumann (1980); Tawney (1921 en 1925).

50—Bonger (1934); Van der Goes van Naters (1930); zie ook het vele werk in artikelvorm gedurende de jaren dertig van W. Banning. Hij was overigens de bedenker van de titel 'rechtsorde van de arbeid' in het eerste naoorlogse beginselprogramma van de Partij van de Arbeid in 1947. Het

is de vraag of hij daarbij 'rechtsorde' zag als een primair juridisch of als een meer bijbels-moreel begrip. Ik vermoed het laatste.

51-Neumann (1980).

52-Heringa (1989).

53-J. de Vries (1989).

54-Rood (1975 en 1978).

55-Schuyt (1977 en 1985).

56-Van den Berg (1983).

57-Vogel (1978), blz. 518-541.

58-Van den Berg (1982 en 1989a); Rypperda Wierdsma (1961).

59-Van Schendelen (1984).

60-Koopmans (1970).

61-Van der Vlies (1984); Van Kreveld (1984); Schuyt (1985).

62-Hirsch Ballin (1987), blz. 97.

63-Cie.-Geelhoed (1984); Cie.-Polak (1985).

64-Luhmann (1983); Schuyt (1982).

65-Elzinga (1989), blz. 53-55.

66-K. G. de Vries (1989); Kalma (1982).

67-Die 'duivelse coalitie' richt zich trouwens ook tegen het betoog in *Schuivende panelen* (Partij van de Arbeid, 1987) dat evenzeer het primaat van de wetgeving bepleit. Geheel toevallig is dat overigens niet: als medeauteur van *Schuivende panelen* heb ik ook deel uitgemaakt van de commissie-Polak. Vgl. voor de bezwaren van de 'duivelse coalitie': Schuiling (1989), Scheltema (1989) en Winter (1989).

68-Cie.-Polak (1985), blz. 43; vgl. ook Van der Vlies (1984).

69-Zie voor de problemen van rechtshandhaving in het bijzonder: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1988). Over de uitbreiding van het werkterrein van de rechter: Van Buuren en Polak (1987); over de invloed daarop

van internationale verdragen met rechtstreekse werking o. a. Wiarda (1988) en Alkema (1989).

70—Over de huidige positie en rol van de rechter, de Hoge Raad in het bijzonder: Wiarda (1988); J. en M. Polak (1986); Rood (1978). Dat de Hoge Raad niet altijd erg consequent omgaat met de mogelijkheden van het internationale recht toont Hirsch Ballin (1988, blz. 143) aan.

71—Koopmans (1970 en 1978), Scheltema (1984) en Hirsch Ballin (1990), respectievelijk verbonden met de PvdA, D66 en het CDA tonen zich voorstander van zulk toetsingsrecht.

72—Vgl. het motto voor Wiarda's boek: *Drie typen van rechtsvinding*: 'Rechters als spreekbuis der wet, als wetsvertolkers en als "goede mannen" oordelend naar billijkheid.'

73—Over verkiezing van en controle op de rechter: Rood (1975), die zich geen voorstander van verkiezing toont.

74—Van der Hoeven (1989), blz. 8-9.

75—Kriele (1975), blz. 14.

76—Vgl. het slothoofdstuk van: Wiardi Beckman Stichting (1988), geschreven door J.Th.J. van den Berg namens de gezamenlijke auteurs van deze bundel.

77—Vgl. het hoofdstuk van P. van Driel in de in noot 76 genoemde bundel.

78—De Beus en Van Doorn (1984 en 1986).

79—Berman spreekt over behoud van het *corpus iuris*, als ging het om een systematisch en samenhangend geheel. Witteveen vraagt zich in zijn proefschrift af of die term niet behoort tot de retorica van de rechtsbeoefenaren: Witteveen (1988).

80—Komter (1989); Maris (1988); Kruyt (1988).

81—Van der Hoeven (1984).

82—Groenendijk (1986); Hirsch Ballin (1988).

83—Cie.-Geelhoed (1984). Voor een iets ander betoog over *Norm- en Einzelfallgerechtigheit*: Hirsch Ballin (1987 en 1989).

84—Met ondernemend handelen wordt bedoeld het zich niet (o.a. met administratief-rechtelijk handelen) stellen boven groeperingen in de samenleving maar het als 'gelijke' sluiten van contracten en overeenkomsten ter bereiking van maatschappelijk wenselijke doeleinden; in juridische termen: de civielrechtelijke weg. Zie: Van den Berg (1987).

85—Geelhoed (1990).

86—Groenendijk (1990).

87—Derksen en Pronk (1990).

88—Van der Vlies (1984); een vergelijkbaar pleidooi houdt zij in Van der Vlies (1987).

89—Geelhoed (1990).

90—Scheltema (1989).

91—Van Buuren (1988).

92—Gilhuis (1980 en 1984).

93—Brinkman 1989, blz. 121.

94—Van Stokkom (1989).

95—Donner (1986).

96—Kalma (1982).

97—Crosland (1956) pleitte reeds voor veel zwaarder nadruk op de cultuur-dimensie van sociaal-democratische programmavorming. Den Uyls pleidooi in *Om de kwaliteit van het bestaan* ging in vergelijkbare richting. Het werd later echter weer ten dele overwoekerd door inkomenspolitieke ambities, ook al bleef Den Uyl zelf altijd pleiten voor een gematigde inkomensontwikkeling. Vgl. ook Tromp (1990).

98—Het hier volgende deel komt vrijwel letterlijk overeen met de tekst van een toespraak, die ik heb gehouden aan het slot van een symposium over W. Drees sr., een jaar na diens overlijden, georganiseerd door de Economische Faculteit van de Erasmusuniversiteit te Rotterdam en de Wiardi Beckman Stichting. Zie: Van den Berg (1989c).

99—Donner (1978).

100–Velema (1987).

101–Ook: Van den Berg (1989b).

102–Heringa (1989), aan wiens proefschrift ik veel heb ontleend over de wordingsgeschiedenis van de sociale grondrechten in Nederland.

103–Kalma (1984).

Literatuur

E. A. Alkema, 'Toetsen van de wet afstemmen op Europese maatstaven', *Namens*, 4 (1989), 31-32.

J. Th. J. van den Berg (1982), *'Aan de gelovigen overgeleverd', opstellen over democratie, regering en parlement*, Alphen aan den Rijn 1982.

J. Th. J. van den Berg (1983a), 'De machteloze wetgever', *Beleid en Maatschappij*, 10 (1983), 55-64.

J. Th. J. van den Berg (1983b), *De toegang tot het Binnenhof, de maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden, 1849-1970*, Weesp 1983.

J. Th. J. van den Berg (1984), 'De kantelende rechtsstaat', *Tekens in de tijd, 65 jaar Joop den Uyl*, Amsterdam 1984, 143-163.

J. Th. J. van den Berg (1985), 'Democratie onder de kaasstolp', *Socialisme en Democratie*, 42 (1985), 3-11.

J. Th. J. van den Berg (1987), 'Geschiedenis als leerproces, opmerkingen bij het vernieuwingsdebat in de Partij van de Arbeid', *Socialisme en Democratie*, 44 (1987), 359-366 & 391.

J. Th. J. van den Berg (1989a), 'Ministeriële verantwoordelijkheid, "de zweeps slag voor de ambtelijke dienst"', *Socialisme en Democratie*, 46 (1989), 119-131.

J. Th. J. van den Berg (1989b), 'Verantwoordelijkheid in een "polycentrische" samenleving, een nabetrachting', M. A. P. Bovens e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Zwolle 1989, 177-194.

J.Th.J. van den Berg (1989c), 'Drees, sociaal-democratie en sociale grondrechten', *Tijd en Taak*, 87 (1989) nr. 17, 4-7.

J.Th.J. van den Berg (1989d), 'Het stille werk van spitten en zaaïen, Partij van de Arbeid (Maastricht)', *100 Jaar lokale sociaal-democratie, verleden, heden en toekomst*, Maastricht 1989, 5-18.

Harold J. Berman, *Law and Revolution: the Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge (Mass)/London 1983.

J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) (1984), *De interventiestaat*, Meppel 1984.

J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red.) (1986), *De geconstrueerde samenleving, vormen en gevolgen van classificerend beleid*, Meppel/Amsterdam 1986.

J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn, P. Lehning, *De ideologische driehoek, Nederlandse politiek in historisch perspectief*, Meppel 1989.

M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Het schip van staat, beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle 1985.

M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987.

W.A. Bongers, *Problemen der democratie, een sociologische en psychologische studie*, Amsterdam 1934.

L.C. Brinkman, 'Genoeg van de staat?', M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Zwolle 1989, 113-140.

F. Bruinsma, *Het recht op verzet*, Leiden 1983.

M.C. Burkens, 'Problemen van de rechtsstaat', J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 63-72.

P.J.J. van Buuren en J.M. Polak, *De rechter en onrechtmatige wetgeving*, pre-adviezen Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1987.

P.J.J. van Buuren, *Gedogend besturen*, Deventer 1988.

P.B. Cliteur, *Conservatisme en cultuurrecht, over de fundering van recht in rechtsbeginselen*, Amsterdam 1989.

Commissie-Geelhoed (1984), *Deregulering van overheidsregelingen, eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen*, Den Haag 1984.

Commissie-Polak (1985), *Orde in de regelgeving, eindrapport van de commissie-wetgevingsvraagstukken*, Den Haag, 1985.

Roger Cotterell and Brian Bercusson (ed.), 'Law, Democracy and Social Justice', (special issue of) *Journal of Law and Society*, 15 (1988), 1-150.

Bernard Crick, *Socialism*, Milton Keynes 1987.

C.R.S. Crosland, *The future of Socialism*, London 1956.

Robert A. Dahl, *Preface to democratic theory*, Chicago/London 1954.

Wim Derksen en Jeanet Pronk, *Bestuurlijke vernieuwing rond de grote stad, over de noodzaak van een gedifferentieerde bestuurlijke organisatie*, Amsterdam 1990.

A.S. Diamond, *Primitive Law, Past and Present*, London 1971.

A.M. Donner (1978), 'Over het doel van de staat' (NJB 1978, afl. 23), *Tussen het echte en het gemaakte, uit de geschriften van prof. mr. A.M. Donner*, Zwolle 1986, 73-78.

A.M. Donner (1986), 'Verdrag komt van verdragen', *Tussen het echte en het gemaakte*, Zwolle 1986, 393-412.

W. Drees, *Lassalle en Marx*, Assen 1967.

D.J. Elzinga, 'De democratische rechtsstaat als ontwikkelingsperspectief; over "machtsregulering" als ontwikkelingslijn', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 43-62.

W.F. de Gaay Fortman (red.), *Problemen van wetgeving*, Deventer 1982.

L.A. Geelhoed, 'Democratie en economische rechtsorde, de kunst van het evenwicht', *Parlementaire contrôle en democratie in de verzorgingsstaat*, Utrecht 1980, 19-67.

L.A. Geelhoed, *De interveniërende staat*, Den Haag 1983.

L.A. Geelhoed, 'De semi-souvereine staat', *Socialisme en Democratie*, 47 (1990), 40-47.

- P.C. Gilhuis, *Het referendum*, Alphen aan den Rijn 1981.
- Piet Gilhuis, *Pleidooi voor het referendum*, Amsterdam 1984.
- M. van der Goes van Naters (1930), *Het staatsbeeld der sociaal-democratie*, Amsterdam 1930.
- M. van der Goes van Naters (1945), *De leiding van den staat*, Haarlem 1945.
- J. Griffiths, 'Bestaat de rechtsstaat?', J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 87-104.
- C.A. Groenendijk, 'Schengen, Europa en de democratie', *Socialisme en Democratie*, 47 (1990), 63-70.
- C.A. Groenendijk, *Heeft wetgeving tegen discriminatie effect?*, Zwolle 1986.
- G. Hagoort, *Eigen richting*, Culemborg 1983.
- H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 1961.
- A.W. Heringa, *Sociale Grondrechten*, Den Haag 1989.
- E.M.H. Hirsch Ballin (1987), 'Regelen op afstand als vereiste van een sociale rechtsstaat', M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987, 91-104.
- E.M.H. Hirsch Ballin (1988), 'Staatsrecht en bestuursrecht, artikel 1 van de Grondwet als constitutionele norm', C.W. Maris (red.), *Gelijkheid en recht*, Deventer/Zwolle 1988, 127-156.
- E.M.H. Hirsch Ballin (1989), *Het grondrecht op vrijheid en de wet* (bewerking van *Vertrouwen op het recht*, 1982), Alphen aan den Rijn 1989.
- E.M.H. Hirsch Ballin en M.L.P. van Houten, 'Toetsing van wetgeving: sluitstuk van de democratische rechtsstaat', *Namens* 4 (1989) afl. 5, 19-26.
- J. van der Hoeven (1958), *De plaats van de Grondwet in het constitutionele recht, aangevulde heruitgave van het academische proefschrift* (1958), Zwolle 1988.
- J. van der Hoeven (1984), *Staatsrecht en bestuursrecht*, Zwolle 1984.

J. van der Hoeven (1989), 'De rechtsstaat herdacht', J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989.

E. Hueting, F. de Jong, R. Ney, *Troelstra en het model van de nieuwe staat*, Assen 1980.

Aletta Jacobs, *Herinneringen*, (oorspr. Amsterdam 1924), Nijmegen 1978.

Paul Kalma (1982), *De illusie van de 'democratische staat'*, Deventer 1982.

Paul Kalma (1984), 'Politieke en sociale democratie', *Socialisme en Democratie*, 41 (1984), 183-196 en 377-389.

Paul Kalma (1988), *Het socialisme op sterk water*, Deventer 1988.

Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre*, (tweede herziene druk), Wien 1960.

Otto Kirchheimer, *Political Justice*, Princeton 1961.

Peter Jan Knegtmans, *Socialisme en democratie, de SDAP tussen klasse en natie (1929-1939)*, Amsterdam 1989.

A. Komter, 'Macht, verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de seksen', M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Verantwoordelijkheid: retoriek en realiteit*, Zwolle 1989, 141-160.

T. Koopmans (1970), 'De rol van de wetgever', *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle 1970, 221-235.

T. Koopmans (1977), *Vrijheden in beweging*, Zwolle 1977.

T. Koopmans (1978), *Vergelijkend Publiekrecht*, Deventer 1978.

T. Koopmans (1983), 'Politieke ongehoorzaamheid', *Socialisme en Democratie*, 40 (1983) 7/8, 8-9.

E.H. Kossmann, 'Progressiviteit en conservatisme in de Westeuropese staat', *Dezer Jaren, buitenlands beleid en internationale werkelijkheid*, Baarn 1983.

B.H. Krabbe, *Het rechtsgezag*, Den Haag 1917.

J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht*, Deventer 1983.

Martin Kriele, *Einführung in die Staatslehre, Die geschicht-*

liche Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Opladen 1975.

Marnix Krop, *Aan vrijheid gebonden, sociaal-democratie, mensenrechten en buitenlands beleid*, Deventer 1987.

A. Kruyt, 'Gelijke rechten voor etnische minderheden', C.W. Maris (red.), *Gelijkheid en recht*, Deventer/Zwolle 1988, 205-219.

Philipp Kunig, *Das Rechtsstaatsprinzip*, Tübingen 1986.

G.E. Langemeyer (1974), 'Onze partij tegenover democratie en rechtsstaat en tegenover beider beperkingen', *Socialisme en Democratie*, 31 (1974), 480-485.

G.E. Langemeyer (1983), 'Burgerlijke ongehoorzaamheid', *Socialisme en Democratie*, 40 (1983) 3, 24-25.

Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren* (eerste druk 1963), Frankfurt 1983.

C.W. Maris, 'Inleiding: recht tussen macht en emancipatie', Idem (red.), *Gelijkheid en recht*, Deventer/Zwolle 1988, 9-31.

G. Manenschijn, *Burgerlijke ongehoorzaamheid. Over grenzen aan politieke gehoorzaamheid in een democratische rechts- en verzorgingsstaat*, Baarn 1984.

D.H.M. Meuwissen, *Recht en vrijheid. Inleiding in de rechtsfilosofie*, Utrecht 1982.

D.H.M. Meuwissen (1989), 'Rechtsstaat en reflectie', J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 131-146.

Susanne Miller, *Das Problem der Freiheit im Sozialismus: Freiheit, Staat und Revolution in der Programmatik der Sozialdemokratie von Lassalle bis zum Revisionismusstreit*, Bonn-Bad Godesberg (1963), 1977.

Franz Neumann, *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt 1980 (vert. van Engelse uitgave, 1936).

Partij van de Arbeid (1987), *Schuivende panelen, continuïteit en vernieuwing in de sociaal-democratie*, Amsterdam 1987.

Christian Pestalozza, 'Gesetzgebung im Rechtsstaat', *Neue Juristische Wochenschrift*, 34 (1981), 2081.

Jimmy M. Polak and Maurice V. Polak, 'Faux pas ou pas de deux?', Recent developments in the relationship between the legislature and the judiciary in The Netherlands', *Netherlands International Law Review*, 33 (1986), 371-411.

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht, bewerkt door A.M. Donner* (tiende herziene druk), Zwolle 1983.

John Rawls, *A Theory of Justice*, Oxford 1983.

Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, herausgegeben von Erik Wolf, Stuttgart 1963 (zesde druk).

M.G. Rood (1975), *Heeft de rechter een taak in zogeheten politieke zaken*, pre-advies voor de Nederlands Juristen Vereniging, Zwolle 1975.

M.G. Rood (1978), *Naar een stakingswet?*, Deventer 1978.

D.W.P. Ruiters, 'Syntaxis van de rechtsstaat', M.A.P. Bovens e. a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 197, 105-120.

J.V. Rypperda Wierdsma, *Dualisme in ons staatsbestel*, Leiden/Assen 1961.

M. Scheltema (1984), *De partijdige wetgever*, Deventer 1984.

M. Scheltema (1989), 'De rechtsstaat', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 11-26.

M.P.C.M. van Schendelen, *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer*, Alphen aan den Rijn 1984.

K.F. Schuiling, 'Rechtsstaat en vrijheid', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 119-130.

Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, socialism and democracy*, London 1943.

C.J.M. Schuyt (1972), *Recht, orde en burgerlijke ongehoorzaamheid*, Rotterdam 1972.

C.J.M. Schuyt (1977), 'Problemen van wetgeving', *Beleid en Maatschappij*, 4 (1977), 186-197.

C.J.M. Schuyt (1982), *Ongeregeld heden*, Alphen aan den Rijn 1982.

C.J.M. Schuyt (1985), 'Sturing en het recht', M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Het schip van staat*, Zwolle 1985, 113-124.

C.J.M. Schuyt, 'Gebonden aan maat en regel', M.A.P. Bovens e.a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987, 23-26.

B.P. Sloot, 'Gelijkheid: een rechtssociologische beschouwing', C.W. Maris (red.), *Gelijkheid en recht*, Deventer/Zwolle 1988, 113-124.

A. Soeteman, *Machtig recht*, Alphen aan den Rijn, 1986.

Bas van Stokkom, 'Citoyen versus consument, de mogelijkheden van een republikeinse politiek', *Socialisme en Democratie*, 46 (1989), 267-274.

R.H. Tawney (1921), *The Acquisitive Society*, London 1921.

R.H. Tawney (1935), *Equality* (first print 1935), London 1964.

B. van den Tempel Jzn., *Democratische vrijheid en socialistisch recht*, Haarlem 1933.

Ed. van Thijn, 'Over burgerlijke ongehoorzaamheid', *Socialisme en Democratie*, 40 (1983) 6, 20-28.

Lester Thurow, *The Zero-Sum Society*, New York 1980.

Bart Tromp, 'Voorwaarts! interview H. Goslinga en M. ten Hooven met Bart Tromp', *Trouw*, 9 maart 1990.

J. Valkhoff, *De marxistische opvattingen over recht en staat* (eerste druk 1928), Nijmegen 1978.

Willem Velema, 'De oude-dagsvoorziening in Nederland, toen, nu en in de toekomst', Marnix Krop e.a. (red.), *Het achtste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 1987, 57-90.

W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*, Arnhem 1935.

J.J. Vis (1975), 'Parlementaire pretenties, praktijken en problemen', H. Daalder (red.), *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*, Alphen aan den Rijn 1975, 24-45.

J.J. Vis (1978), *Rechtsstaat en verzorgingsstaat*, Deventer 1978.

I.C. van der Vlies (1984), *Het wetbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, Amsterdam 1984.

I.C. van der Vlies (1987), 'Verhouding rechtsstaat en sturing', M.A.P. Bovens e. a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987, 121-140.

Hans-Jochen Vogel, 'Die Bedeutung der Rechtspolitik für den demokratischen Sozialismus', Hannelore Horn u. A. (Hrsg.), *Sozialismus in Theorie und Praxis, Festschrift für Richard Löwenthal*, Berlin/New York 1978, 518-541.

Jouke de Vries, *Grondpolitiek en kabinetcrises*, Den Haag 1989.

K.G. de Vries, 'De noodzaak van een democratische rechtsstaat', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 185-190.

P. Westerman, 'Regels en principes; historische voorwaarden voor de rechtsstaat', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 27-42.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Rechtshandhaving*, (WRR 35), Den Haag 1988.

G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, Zwolle 1988 (derde herziene druk).

Wiardi Beckman Stichting, *De toekomst van het democratisch socialisme*, Amsterdam 1988.

H.B. Winter, 'Wetgeving en wetsevaluatie, een siamese tweeling? Over de legaliteitseis en de aanvullende werking van wetsevaluatie', J.W.M. Engels e. a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989, 223-226.

W.J. Witteveen, *De retoriek in het recht, over retorica en interpretatie, staatsrecht en democratie*, Zwolle 1988.

W.J. Witteveen, M.A.P. Bovens en W. Derksen, 'Rechtsstaat en sturing', M.A.P. Bovens e. a. (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle 1987, 1-22.

De rechter als democratisch politiek orgaan

1. Inleiding

Een democratische rechtsstaat is ondenkbaar zonder onafhankelijke rechtspraak. Alle denkers die zich sterk maken voor de rechtsstaat zijn het daarover eens, van Locke tot Hayek, van Rousseau tot Havel. Dat betekent echter niet dat de rol van de rechter onomstreden is. Vooral als de rechter te maken krijgt met conflicten waarin de overheid partij is, is het niet meteen duidelijk of de rechter de kant van de overheid of van de burger moet kiezen. En is een rechter die ten gunste van een van de partijen beslist wel bezig met onafhankelijke rechtspraak? Deze vraag doet zich in alle hevigheid vooral bij conflicten over de juridische kwaliteit van wetgeving voor. Een rechter die de wet toetst aan hoger recht, bij voorbeeld de Grondwet of het internationale recht, krijgt al snel tegengeworpen dat de wet als produkt van de samenwerking van regering en parlement democratisch gelegitimeerd is en dat de rechter er daarom niet over mag oordelen. Parlementariërs worden gekozen, rechters benoemd. Rechters hebben niet met politiek te maken en moeten zich er dan ook verre van houden. Het zijn uiteraard vooral politici en bestuurders die deze mening verkondigen. Nog geen tien jaar geleden was het de heersende mening. Op de rechter lijkt het argument dat de wetgeving democratisch gelegitimeerd is de laatste jaren steeds minder indruk te maken. In deze bijdrage zal ik betogen dat de praktijk in dit geval voorloopt op de theorie. Als we die

praktijk wat beter bekijken zal blijken dat daar de bouwstenen te vinden zijn voor een gedachtengang die de rechter een plaats toekent als democratisch politiek orgaan. De rechtsstaat kan niet zonder de rechter, juist als die rechter zich genoodzaakt ziet zich uit te spreken over de juridische kwaliteit van het overheidsbeleid en van de wetgeving waarop dat beleid berust. Eerst schets ik echter de contouren van het probleem.

2. De rechter in de staat

Wat doet de rechter in de staat? Iedereen kent het stereotiepe beeld: gezeten onder het portret van de koningin, gehuld in toga, luistert de rechter naar de pleidooien van de advocaten en doet ten slotte uitspraak: hij bepaalt welke partij het recht aan haar zijde heeft. Dat recht is niet door de rechter zelf bedacht; het is afkomstig van de staat, van de democratische organen die de wetgeving vaststellen. Die foto van de koningin symboliseert de positie van de rechter in de staat: onafhankelijk, maar toch ondergeschikt. Het is een onafhankelijke positie, want het is de rechter zelf die bepaalt wat de wetten in het voorliggende geval betekenen. De rechter is geen willoos uitvoerder. Tegelijk is de rechter als persoon onbelangrijk, want hij of zij past de wetten van de staat slechts toe. Een zekere innerlijke tegenstrijdigheid is zelfs aan dit eenvoudige beeld van de rechter niet vreemd.

In de gangbare theorie over de rol van de rechter in de democratische rechtsstaat is die spanning nog duidelijker aanwezig. Het uitgangspunt is dat recht en politiek gescheiden sferen zijn. De rechter heeft alleen de taak het recht toe te passen, niet om het ook te maken. De vaststelling van de regels geschiedt immers in een democratie door democratisch gelegitimeerde wetgevers, op verschil-

lende niveaus in de staat (van de gemeente tot de nationale overheid). Ook is de taak van de rechter wezenlijk verschillend van de taak van overheidsorganen die met bestuurlijke taken zijn belast. De rechter kent geen subsidies toe, voert geen werkgelegenheidsbeleid, schrijft geen beleidsnota's. De enige taak van de rechter in relatie tot de politieke organen van de democratie is ervoor te zorgen dat het recht van toepassing blijft. Die onschuldig klinkende formulering markeert de overgang van het thema van de gebondenheid van de rechter naar het thema van de onafhankelijkheid. Het recht moet immers ook van toepassing blijven op het optreden van de overheid zelf. Anders zou de democratie geen rechtsstaat zijn. De rechter oordeelt dus over de vraag of het bestuursbeleid wel rechtmatig is. Als het verlenen van subsidies bij voorbeeld volgens de wet alleen in verband met bepaalde criteria mag geschieden, dan ziet de rechter erop toe dat het bestuur daar binnen blijft. Zelfs de daden van wetgevers zijn niet geheel vrij van rechterlijke controle: stel dat een gemeentelijke verordening ingaat tegen een formele wet of tegen regels uit de Grondwet of uit internationale mensenrechtenverdragen. Maar in al die gevallen verschijnt de rechter alleen op het politieke toneel om er een juridische rol te spelen. De rechter oordeelt uitsluitend over de juridische merites van een conflict en bemoeit zich niet met politieke afwegingen. Zo lijkt de spanning tussen gebondenheid en onafhankelijkheid zich op te lossen in een beroep op de grenzen tussen politiek en recht.

Het hier geschetste beeld is onnauwkeurig, onvolledig en onaantrekkelijk. Er is heel wat op af te dingen. Rechters blijken in de praktijk een minder marginale taakopvatting te hebben dan is gesuggereerd. Het recht wordt niet alleen toegepast, maar ook gemaakt. Rechters geven soms regels die dezelfde betekenis hebben als wettelijke regels en zij

maken soms vergelijkbare afwegingen als bestuursorganen. Tussen het recht en de politiek staat geen Berlijnse muur, maar liggen brokstukken van een Berlijnse muur, waar iedereen tussen rond kan wandelen. De rechter overschrijdt de grens tussen recht en politiek geregeld, als iemand die in beide landen een visum heeft. Daar zijn nog goede argumenten voor ook: het is immers de taak van de rechter ervoor te waken dat de politiek zich binnen de spelregels van het recht blijft afspelen en het is onvermijdelijk dat de rechter zich daarbij in controversen mengt met een duidelijk politiek karakter en uitspraken doet die niet door alle partijen dankbaar worden aangehoord. Al met al is het noodzakelijk de rol van de rechter in de democratische rechtsstaat opnieuw te doordenken. Er is misschien nog geen sprake van een 'rechter als dictator' maar wel van een staat waarin de rechter een rol vervult als politiek orgaan van de democratie.

Waarom is het beeld van de rechter aan het veranderen? Met de regelmaat van de klok staan er in de krant berichten over rechterlijke uitspraken die een politiek aspect hebben. Heel opmerkelijk was bij voorbeeld de beslissing van president Wijnholt van de Haagse rechtbank over de omstreden Harmonisatiewet, die met terugwerkende kracht de inschrijvingsduur van studenten beperkte. De rechter achtte de wet in strijd met de door het Statuut van het Koninkrijk beschermde rechtszekerheid en meende de vrijheid te hebben de wet aan dit staatsdocument te toetsen. De Hoge Raad maakte dit vonnis weliswaar ongedaan, maar liet niet na de wetgeving als ondeugdelijk te bestempelen. De uitspraak over de Harmonisatiewet is maar een voorbeeld. Op allerlei gebieden treedt de rechter activistisch op, soms met grote financiële gevolgen voor de overheid. Met name uitspraken over het gelijkheidsbeginsel in de sfeer van de sociale zekerheid plegen vergaan-

de consequenties te hebben³ en halen vaak een streep door democratisch gelegitimeerd overheidsbeleid. Gezien die praktijk is het geen wonder dat de opvattingen over de rol van de rechter in verandering zijn. Maar je kunt even goed menen dat de veranderingen hun oorzaak moeten hebben in het normatieve vlak; rechters stellen zich immers niet zonder reden activistischer op. Het is een fraaie kip-eikwestie. Zeker is wel dat het gaat om een zichzelf versterkend proces, waarbij het optreden van de rechter, de perceptie van dat optreden en de legitimering ervan tenderen naar een grotere politieke rol voor de rechtspraak in het kader van de democratische rechtsstaat. In dit artikel staat deze ontwikkeling centraal. Eerst bekijk ik de ontwikkelingen die zich in de rechtspraak voordoen in hoofdlijnen. Het zal blijken dat de incidentele uitspraken die zoveel aandacht trekken, exponenten zijn van een veel bredere ontwikkeling. Vervolgens ga ik in op de veranderde opvattingen over de rol van de rechter. Er blijkt in het gedachtengoed van de trias politica, die vroeger als theorie achter de apolitieke rol van de rechter gezien werd, al een opvolger voor die gedachte klaar te liggen. Ten slotte stel ik de vraag aan de orde wat de rol van de rechter in een democratie moet zijn. Is het nodig veranderingen aan te brengen in de rechterlijke organisatie en in het rechterlijk functioneren teneinde de rechter openlijker en beter zijn functie als bewaker van het recht in de democratie te laten uitoefenen?

3. Politisering door juridisering

Nergens is de gedachte dat rechtspraak een zuiver juridische activiteit is, die niets te maken heeft met politiek, zo wijd verbreid als onder juristen. Vooral de juristen die in de rechterlijke macht werkzaam zijn, ervaren hun werk als

'echt' juristenwerk; weliswaar zijn er rechters, met name de president in kort geding, die een primair conflictoplossende taak hebben en dan ook als een soort bestuurders optreden, maar dit is een afwijking van het gewone beeld. De gevaren van de politieke jungle worden door de Nederlandse rechters dan ook niet gezocht; zij raken eerder tegen wil en dank verstrikt in conflictsituaties die kennelijk een politiek karakter dragen. De taak van de professionele rechter is het in zulke gevallen duidelijk te maken dat het juridische voorop staat. Het recht is een manier van conflict oplossen, zo is de impliciete boodschap, die politieke strijd en bestuurlijke verwickelingen hanteerbaarder maakt, omdat het recht de uitdrukking is van algemeen gedeelde waarden die opwekken tot matiging en consensus, tot redelijkheid en rechtvaardigheid. Dit is een gedachte waarmee heel goed te leven is: de heilzame werking van het recht mag zich meedelen aan typisch politieke problemen, maar dit betekent geenszins dat de rechter daarmee zelf de voor de politieke sfeer zo kenmerkende vuile handen gemaakt heeft.

Intussen heeft het succes van deze tot juridisering leidende gedachtengang een onvermijdelijk neveneffect. De rechter die, aanvankelijk met schroom, later meer routineus, soms zelfs enthousiast, politieke en bestuurlijke problemen met juridische argumenten hanteerbaar maakt voor de betrokkenen, wordt niettegenstaande de terughoudendheid die als rechterlijke deugd beschouwd wordt, steeds verder de politieke en bestuurlijke sfeer ingezogen, tot het uiteindelijk moeilijk wordt om nog grotere kwalitatieve verschillen te zien tussen de juridische en de bestuurlijke of politieke aanpak van een probleem. De politisering van de rechtspraak is voor een deel veroorzaakt door het succes van de juridisering van politiek en bestuur. Hiernaast zijn er ook vanuit het politieke systeem verkla-

ringen te vinden voor de politisering van de rechtspraak. Zo wordt er wel op gewezen dat er door ontzuiling en democratisering meer werk op het bord van de rechter is komen te liggen en dat dat ook tot een toename van kritische belangstelling voor de schimmige wereld van de rechtspraak heeft geleid. Heel belangrijk is natuurlijk ook de intensivering van het overheidsingrijpen in de samenleving, waardoor er telkens meer wetten komen en meer bestuurstaken, met daaraan logischerwijze gepaard een toename van juridische problemen: welke wet moet hoe worden toegepast en wat mag het bestuur eigenlijk op basis van het grote assortiment haar toekomstige bevoegdheden wel en niet doen? Met de toename van de overheidsinterventie komt ook de gedachte op dat al die interventies aan juridische kwaliteitsmaatstaven moeten voldoen: beginselen van behoorlijk bestuur, grondrechten, normen van redelijkheid en billijkheid, eisen van sociale rechtvaardigheid. Alweer dringt zich het beeld op van het zich zelf versterkende proces. Zowel juridisering als politisering lijken onafwendbaar.³

Het is zinvol niet te volstaan met deze grove schets, maar enkele ontwikkelingen meer in detail te bezien. Eerst ga ik in op enkele algemene factoren die de juridisering en de politisering hebben begeleid. Vervolgens zal gekeken worden naar de toetsing die de rechter op bestuurshandelen uitvoert en ten slotte naar de recentelijk in de belangstelling staande toetsing van wetgeving.

Algemene factoren

De eerste algemene factor is gelegen in het institutionele vlak. De mogelijkheden om een beroep te doen op de rechter zijn sterk uitgebreid. In tal van wetten zijn rechtsbeschermingsmogelijkheden opgenomen. Dit is een reactie op de toegenomen overheidssturing door middel van

het recht, maar het is er ook onderdeel van. Wie immers de pretentie heeft een juridisch kader te bieden voor het optreden van bestuur en burger, kan bestuur noch burger een beroep op de onafhankelijke rechter onthouden. Een goed voorbeeld van de tendens tot vergroting van de mogelijkheden om 'je recht te halen', is de invoering van de administratieve rechtspraak bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State in 1976. Deze nieuwe rechtsgang is in kwantitatieve zin een groot succes geworden. De Afdeling wordt zo vaak ingeschakeld bij conflicten tussen bestuur en burger, dat er een enorme lastendruk is opgetreden. Er zijn nu plannen om het systeem van rechtsbescherming aan te passen om deze druk aan te kunnen; daartoe overweegt men invoering van administratieve rechters in eerste instantie, waardoor de Afdeling pas in tweede instantie met (minder) zaken geconfronteerd zal worden. Ook in kwalitatieve zin is de invoering van algemene administratieve rechtspraak van veel belang gebleken. De Afdeling heeft in korte tijd een indrukwekkend stelsel van beginselen van behoorlijk bestuur ontwikkeld, die in feite als richtlijnen voor overheidsorganen functioneren bij de inrichting en vormgeving van het bestuur; een deel van deze richtlijnen wordt inmiddels weer in wetgeving opgenomen (Algemene wet bestuursrecht) en verkrijgt zo een expliciet sturende betekenis.

Er zijn meer terreinen waarop de omvang van de rechtsbescherming is toegenomen. Zo is de burgerlijke rechter soepeler geworden in het toelaten van organisaties (zoals actiegroepen) en hun belangen bij de beoordeling van onrechtmatige overheidsdaden. De consequenties van deze verruiming van het beroep op het recht zijn evident: de kansen om als rechter betrokken te raken bij een politiek conflict nemen toe. Omdat de wetgever al sinds de vorige eeuw verbiedt om te weigeren een uitspraak te doen (arti-

kel 13 Wet Algemene bepalingen) voelen rechters het als een plicht de toegenomen mogelijkheden ook te honoreren (in plaats van ze met technische foefjes uit de weg te gaan).

Parallel aan de verruiming van de rechtsbeschermingsmogelijkheden doet zich een verruiming voor van de motieven of thema's die bij de rechterlijke toetsing een rol kunnen spelen. De ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is al even genoemd en zal hierna nog uitvoeriger belicht worden. Maar het idee dat het bestuur bij al zijn optreden gebonden is aan juridische waarden betreft niet alleen de procedurele en materiële redelijkheid. De tweede factor die ik wil noemen bestaat uit een significante uitbreiding van het repertoire van de rechtspraak met een reeks in rechte afdwingbare grondrechten. Deze kwamen natuurlijk zeker niet uit de lucht vallen; per slot van rekening hebben de klassieke grondrechten hun wortels in de Amerikaanse en Franse revolutie en kwam in de Nederlandse Grondwet van 1813 op verspreide plaatsen al een aantal grondrechten voor (als vervolg op de ambitieuze en weinig reële grondrechtencatalogi van de grondwetten van de kortstondige Bataafse Republiek). Na de Tweede Wereldoorlog echter doet zich internationaal een enorme opleving van het denken over grondrechten voor. Men beseft nu weer waar ze voor nodig zijn: als rechtsmiddelen voor individuen tegen staatsbemoeyenis die, mits ongecontroleerd, maar al te gemakkelijk tiranniek is gebleken. Nederland sluit zich aan bij een aantal internationale mensenrechtenverdragen, opent de mogelijkheid dat de rechter deze verdragen in Nederland toepast, en begint een traag proces van grondwetsherziening dat in 1983 resulteert in een herziene Grondwet, waarin de klassieke en sociale grondrechten het eerste hoofdstuk vormen.

Nadat de rechter, met name de Hoge Raad, zich aanvankelijk zeer terughoudend betoont bij de toepassing van de internationaal verankerde grondrechten en zelden of nooit een wet in strijd acht met deze 'minimumnormen', komt in de jaren zeventig langzaam een ontwikkeling op gang waarbij de grondrechten een geprononceerde betekenis krijgen en komt in de jaren tachtig de rechter ertoe steeds actiever de internationale grondrechten in gebruik te nemen. Zoals op zoveel gebieden, blijkt ook hier dat Nederland niet in een vacuüm ligt en doen internationale ontwikkelingen hun invloed gelden. Dat is fraai te zien aan de hand van het gelijkheidsbeginsel. In de Grondwet van 1983 is het gelijkheidsbeginsel, voornamelijk om redactionele redenen, artikel 1 van de Grondwet geworden. Steeds vaker probeert men het een materiële prioriteit te geven en op grond van het gelijkheidsbeginsel overheidsoptreden (bij voorbeeld in de vorm van een uitkering die ook aan andere groepen gegeven wordt) af te dwingen. De activistischer wordende rechter krijgt hier echter te maken met drempels, zoals het in artikel 120 Grondwet neergelegde verbod om de formele wet aan de Grondwet te toetsen. Hier komt het handig uit dat het gelijkheidsbeginsel ook in internationale verdragen te vinden is. De mogelijkheid langs de weg van het internationale recht in Nederland met het gelijkheidsbeginsel te werken leidt ertoe dat ook het gelijkheidsbeginsel uit de Grondwet serieuzer genomen wordt. We zien hier een interactie tussen verschillende rechtsgebieden, waarbij ook verschillende rechters (Centrale Raad van Beroep, Afdeling Rechtspraak, Hoge Raad) elkaar tot een vrijmoediger gebruik van mensenrechten stimuleren.

Voor de derde factor achter de juridisering die tot politisering werd, verlaten we de gebaande paden van het publiekrecht. Ver van de schijnwerpers van het politieke de-

bat werkt men in het privaatrecht door langs de lijnen die thema's als redelijkheid, zorgvuldigheid en gerechtigheid met zich meebrengen. Een voormalig cassatieadvocaat be- kijkt in de jaren tachtig de produktie van de Hoge Raad op een groot aantal deelgebieden van het privaatrecht en komt tot de opmerkelijke conclusie dat er een gemene deler in zit: telkens weer treft hij het thema van de bescherming van de zwakkere partij aan.⁴ De bevindingen moeten wat genuanceerd worden: op het gebied van het arbeidsrecht blijkt de rechter niet altijd partij voor de zwakkere te kie- zen.⁵ Maar waar het om gaat is de attitude. Wie denkt in termen van gelijkwaardige posities en bereid is voor machtsverschillen compenserend op te treden heeft een heel fundamentele stap in de richting van rechterlijk acti- visme gezet, die ertoe bijdraagt de traditionele angst voor het politieke te overwinnen wanneer er een zwakkere partij is die bescherming vraagt.

Ook op het vlak van de juridische methodiek is een bij- drage te vinden aan tot politisering leidende juridisering. De vierde factor betreft de manier waarop de rechter te werk gaat om een juridisch probleem op te lossen en de gekozen oplossing te motiveren. De traditionele gedachte was hier het negentiende-eeuwse gebod dat de rechter de wet niet maakt, maar de wet alleen maar moet toepassen. De rechterlijke interpretatie van wetgeving was er uit dien hoofde op gericht de betekenis van de wet te verduidelij- ken voor het voorliggende geval. Daarbij werd een sterk accent gelegd op de tekst van de wet en op de documenten rond de totstandkoming van de wet, waaruit de wil van de wetgever gelezen kon worden. Nog steeds zijn, met name in staatsrechtelijke aangelegenheden, deze twee methoden veruit dominant. Maar er is een methode bijgekomen die weliswaar ook een respectabele traditie heeft, maar inher- ent politiek is en daarom meer op de achtergrond ge-

bruikt werd. Dat is de methode van de belangenafweging. Hirsch Ballin vergelijkt in een jubileumboek bij het honderdvijftigjarige bestaan van de Hoge Raad de jurisprudentie uit de jaren vijftig met die uit de jaren tachtig en merkt een frappant verschil in methodiek op: terwijl de toepassingsformules in de jaren vijftig domineren, raken ze in de jaren tachtig op de achtergrond.⁶ De belangenafweging gaat zo ver dat de rechter soms het belang dat de wet moet worden toegepast, afweegt tegen andere belangen, zoals rechtsbeginselen.

Wie deze vier factoren naloopt, kan eigenlijk alleen maar tot de conclusie komen dat rechterlijk activisme geen incident is, maar gebaseerd is op diep verankerde ontwikkelingen in zowel het juridisch redeneren als de juridische praktijk. En activisme leidt tot creativiteit bij het beoordelen van wetgeving en bestuursbeleid. De activistisch ingestelde rechter heeft al een voet in het politieke domein gezet voor er zelfs maar een beroep op hem wordt gedaan.

Toetsing van bestuurshandelen

De overheid kan op vele manieren ingrijpen in het leven van de burgers. Niet al die manieren zijn in even sterke mate gejuridiseerd. Heel sterk echter is dat wel het geval waar een bestuursorgaan een op de burger gerichte beschikking neemt: een besluit dat voor de burger rechtsgevolgen heeft, zoals in het geval er vergunning wordt verleend om iets te doen, het verbouwen van een huis bij voorbeeld. Naast de vanouds bestaande toetsing van het bestuursoptreden aan de wet, heeft zich een activistische toetsing ontwikkeld aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In feite betekent dit dat de burger de mogelijkheid heeft de rechter een zekere controle te laten uitoefenen op de belangenafweging die tot de bestuursbeslissing heeft geleid, met daaraan verbonden de kans dat de

belangen voor hem gunstiger worden afgewogen en er in andere zin beslist wordt. Het probleem dat een dergelijk toetsend optreden de rechter zou doen plaats nemen op de 'stoel' van het bestuur, is al vroeg onderkend. De rechterlijke toetsing is tegen de verdrukking in vrijmoediger geworden; aanvankelijk overheerste namelijk de mening dat de rechter het bestuur alleen terughoudend mocht volgen en alleen marginaal mocht toetsen. Door de marginaliteit tot doctrine te verheffen en onder bescherming van die doctrine het gebied van de rechterlijke toetsing stapje voor stapje uit te breiden, is uiteindelijk de situatie ontstaan dat de rechter een verre van onbetekenende rol heeft bij de toetsing van het bestuurshandelen. Dagelijks meldt zich wel een burgemeester, vergezeld van enkele ambtenaren, met het angstzweet in de handen bij het gebouw van de Raad van State, waar hij gedwongen is de overwegingen waarop een bestreden beschikking stoelt, gedetailleerd uit de doeken te doen en allerlei vervelende vragen te beantwoorden, vaak in aanwezigheid van een journalist van de plaatselijke krant. Nog afgezien van de door de rechter geformuleerde behoorlijkheidsnormen, gaat van deze bedreigende situatie een zekere afschrikkende werking uit op menig bestuurder.

Hoe is het zover kunnen komen? Aanvankelijk maakte men in de literatuur een scherp onderscheid tussen twee soorten kwesties waar de rechter mee te maken kreeg: rechtmatigheid en doelmatigheid. Alweer het vertrouwde onderscheid tussen een juridische en een politiek-bestuurlijke sfeer. De rechter mocht zich alleen uitspreken over rechtmatigheidsproblemen. Kennis nemen van of oordelen over de meer politieke en bestuurlijke argumentaties die een overheid kunnen leiden, werd niet tot de competentie van de rechter gerekend. De rechter hoeft dan alleen na te gaan of de beslissing wel in overeenstemming

is met het recht. Deze aanpak komt duidelijk naar voren in een baanbrekend arrest van de Hoge Raad, waarin aan de vrijheid van het bestuur de grens van het verbod van willekeur wordt gesteld.⁷ Die grens wordt overschreden als het bestuur bij de afweging van belangen in redelijkheid niet tot zijn conclusie kan zijn gekomen. En daarvan is sprake als geen redelijk oordelend mens tot die conclusie had kunnen komen. Dit is een streng criterium: zodra er maar iets zinnigs te zeggen is voor het bestreden besluit is het niet pertinent onredelijk en is er dus geen sprake van willekeur.

Maar de op een kier geopende deur van de grensovergang schuift langzaam verder open. De rechter, die zich graag als grensrechter ziet,⁸ begint zich steeds meer op te stellen als een echte scheidsrechter. Er wordt soepeler omgesprongen met het redelijkheids criterium. Er doen zich nu ook gevallen voor waarin de rechter uitspreekt dat hij zelf de afweging van het bestuur niet redelijk vindt, zonder te refereren aan het oordeel van redelijk denkende mensen in het algemeen. De leer van de marginale toetsing belooft alleen juridisering van het beleid, maar brengt de rechter zo dicht in de buurt van bestuurlijke afwegingen, dat het weinig moeite kostte om zich de rechter als een soort extra politiek orgaan voor te stellen. Voor de critici lijkt de rechter verdacht veel op een echte speler. Dat probleem doet zich in de sport nauwelijks voor. In het voetbal wordt de scheidsrechter geacht deel te zijn van het speelveld, zodat een ongericht schot via de scheidsrechter in het doel kan caramboleren en zo een geldig doelpunt opleveren. Maar het is natuurlijk iets anders als de scheidsrechter een voorzet inkoop.

De ontwikkeling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur tot een gedifferentieerd en samenhangend stelsel van behoorlijkheidsnormen, verschaft een paraplu

waaronder een verre gaande toetsing van het beleid en de achterliggende overwegingen mogelijk is. De beginselen blijven alle uitwerkingen van het verbod van onredelijkheid en houden daardoor ook alle hun rekbaarheid: de mogelijkheid dat de rechter zelf, alle belangen op een rijtje zettend en het hele feitelijke proces van besluitvorming overziend, tot de conclusie komt dat het besluit in zijn ogen niet redelijk is (omdat de motivering niet deugt, de zorgvuldigheid niet in acht genomen is, de gelijkheid geschaad is, de rechtszekerheid niet is gediend, opgewekte verwachtingen niet zijn gehonoreerd et cetera).⁹

Het verhaal van de rechtmatigheidstoetsing is een succesverhaal. Aan de juridisering van het bestuursbeleid heeft het bestuursrecht een deel van zijn prestige te danken ten opzichte van het ouderwets geachte staatsrecht. Interessant genoeg blijkt het mogelijk het idee van een rechtmatigheidstoetsing op basis van algemene beginselen van behoorlijk bestuur over te planten naar het strafrecht. Daarvoor is een conceptuele verandering noodzakelijk: men moet het openbaar ministerie gaan zien als primair een bestuursorgaan met een zekere beleidsvrijheid, die dan vervolgens door de rechter kan worden genormeerd.¹⁰ Overname van het bestuursrechtelijke model heeft een interessant effect. De verdachte neemt in het strafproces nu de positie in van de door de beschikking getroffen burger. De verdachte is met andere woorden niet alleen maar een object van onderzoek, maar iemand met bepaalde rechten. Hierdoor kan het in het strafrecht al bestaande uitgangspunt van de gelijke kansen in het proces, sterker benadrukt worden en kan een zeker tegenwicht gezocht worden tegen de feitelijk bestaande machtsongelijkheid tussen de partijen.¹¹ Alweer is het gevolg vergelijkbaar met dat in het bestuursrecht: de juridisering van het opsporingsbeleid brengt de rechter in de sfeer van bestuurlijke belangenafwegingen.

Toetsing van wetgeving

Dat de rechter het optreden van de democratisch gelegitimeerde wetgever aan regels zou binden, was tot voor enkele jaren geleden moeilijk denkbaar. Ons staatsbestel leek een dergelijke toetsing slechts zeer beperkt mogelijk te maken, te weten waar het ging om toetsing van een lagere (denk aan de gemeentelijke verordening) aan een hogere wet. De Grondwet verbood toetsing van de formele wet aan de Grondwet zelf (het beroemde 'de wetten zijn onschendbaar'). In artikel 120 Grondwet is deze regel nog steeds opgenomen, al is de formulering zodanig dat toetsing aan ongeschreven rechtsbeginselen er niet duidelijk door wordt uitgesloten. De Wet Algemene bepalingen verbiedt in artikel 11 de rechter om de innerlijke waarde van de wet te beoordelen en in artikel 12 om uitspraken te doen die nieuwe regels formuleren, die ook buiten het aan de orde zijnde geval hebben te gelden. Deze regels stammen uit een tijd dat men de taak van de rechter uitsluitend zocht in de toepassing van wetgeving. De leer van de machtenscheiding bracht dat met zich mee. In de democratische rechtsstaat was het maken en het beoordelen van wettelijke regels niet iets dat aan de (niet gekozen) rechter kon worden overgelaten.

Aan deze ferme doctrine wordt in de rechtsgeleerde literatuur tegenwoordig niet meer de hand gehouden. Er zijn zoveel uitzonderingen op de leer van de machtenscheiding aanvaard, dat ook bemoeienis van de rechter met de wetgeving ter discussie staat. Intussen evolueert de rechtspraak naar het onderwerpen van ook door de wetgever in formele zin (regering en Staten-Generaal) uitgevaardigde regels aan een rechtmatigheidstoetsing. Die ontwikkeling is nog lang niet voltooid en hoe zij verder zal verlopen is moeilijk te voorspellen. Maar het lijkt er wel op dat de juridisering zich uiteindelijk ook zal uitstrekken tot de

meest politieke sfeer die men zich in de rechtsstaat denken kan. Daarbij zal de rechter vooral de verenigbaarheid van wetgeving onderzoeken met in internationale verdragen en in de Grondwet vastgelegde grondrechten en wellicht met ongeschreven algemene rechtsbeginselen die een sterk grondrechtelijk karakter hebben, zoals het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod van willekeur.

Er zijn in principe twee openingen waardoor de juridisering het terrein van de wetgeving betreedt. De eerste bestaat uit het streven naar een consequente aanpak. Als we een hiërarchie van soorten wetten aannemen, ruwweg van het internationale tot het gemeentelijke vlak, is het niet logisch dat artikel 120 Grondwet één vorm van toetsing uitsluit. Waarom mag een regeling van de gemeenteraad wel worden getoetst en die van de nationale overheid niet? Zijn de andere niveaus niet evenzeer democratisch gelegitimeerd? Wat maakt de nationale wetgeving zo bijzonder? In een tijd waarin de status van de nationale wetgever van minder belang wordt en een groot aantal regels op Europees niveau gemaakt worden, is dat een klemmende vraag. Bovendien is de Grondwet op het punt van de toetsing niet eenduidig. Naast het toetsingsverbod van artikel 120 staat een toetsingsgebod in artikel 94, dat de rechter opdraagt de (formele) wet niet toe te passen, wanneer die wet in strijd is met bepalingen van internationale verdragen of regels van internationale organen die zich tot iedere burger richten. Deze bepaling betekent dat de rechter een formele wet niet mag toetsen aan bij voorbeeld het gelijkheidsbeginsel van de Grondwet, maar wel aan het gelijkheidsbeginsel van het Verdrag van New York. Dit wordt begrijpelijk door velen als een anomalie gezien, die men het beste op kan heffen door het toetsingsverbod uit de Grondwet te schrappen.¹²

De tweede opening komt voort uit pogingen om lessen

te trekken uit de ontwikkeling van de administratieve rechtspraak. Naar analogie met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur begint men te denken over algemene beginselen van behoorlijke wetgeving.¹³ Hierachter schuilt de constatering dat wetgeving vaak een verholde vorm van bestuur is. Het proces van wetgeving wordt zozeer gedomineerd door het bestuur en de inhoud van de wetgeving zozeer ondergeschikt gemaakt aan de eisen van het beleid (wetgeving is de vormgeving van het beleid geworden),¹⁴ dat het mogelijk is de wetgever te gaan zien als een bestuursorgaan! De conceptuele sprong is groter dan bij de erkenning dat het openbaar ministerie een bestuursorgaan is, maar niet kwalitatief verschillend: in beide gevallen gaat het om een metaforische operatie, waarbij wat men gewoonlijk als een bestuursorgaan ziet wordt uitgebreid naar een terrein waar dit letterlijk genomen niet geheel of slechts in enkele opzichten het geval is. Wat de wetgever gelijk maakt aan een bestuursorgaan is de omstandigheid dat het voor de burgers niet uitmaakt of het besluit dat hem raakt door het bestuur genomen is

- omdat de wet het bestuur dat dwingend voorschrijft;
- omdat de wet ruimte heeft gelaten aan het bestuur om inhoudelijke regels te stellen die formeel tot de wet herleid kunnen worden maar materieel geheel door het bestuur zijn ingevuld; of
- omdat het bestuur vrij beleid voert en daarover zelf wat beleidsregels heeft gesteld.¹⁵

Feitelijk is wetgeving vaak de verpakking van een bestuursbeslissing. Een goed voorbeeld is de Harmonisatiewet. Deze wet regelt weliswaar het inschrijvingsrecht van alle studenten en heeft dus een algemene strekking, maar het gaat in feite om een bezuinigingsbesluit dat elke individuele student persoonlijk raakt.

Er zijn openingen, maar groot zijn ze nog niet. De rech-

ter is voetje voor voetje bezig het terrein van de toetsing van wetgeving te verkennen. Voor elke twee stappen vooruit wordt er één achteruit gedaan. In het belangrijke Landbouwwliegersarrest doet de Hoge Raad in 1986 enkele moedige stappen.¹⁶ Het wordt mogelijk geacht dat een op de formele wet berustende ministeriële regeling wordt getoetst aan een ongeschreven rechtsbeginsel, te weten het verbod op willekeur. Meteen wordt echter een stap teruggezet: de rechter heeft niet tot taak, aldus de Hoge Raad, 'de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen'. De rechter wil wel sturend, maar niet bestuurlijk optreden. De Hoge Raad verwijst naar artikel 11 Wet Algemene bepalingen en stelt zich terughoudend op. Maar toch is een belangrijke stap gezet. In een volgende zaak trekt de president van de Haagse rechtbank het criterium van de Hoge Raad weer een beetje in activistische richting.¹⁷

Een soortgelijke rituele dans is te zien in het befaamde geval van de Harmonisatiewet. Daar wordt de moedige stap gedaan door de president van de Haagse rechtbank en neemt de Hoge Raad op een interessante manier gas terug. De toetsing aan het Statuut wordt afgewezen, maar de Hoge Raad geeft duidelijk de aanwijzing dat de Harmonisatiewet in verband met haar terugwerkende kracht eigenlijk onrechtmatig is. Er wordt begrip getoond voor een ontwikkeling in de richting van volledige toetsing aan fundamentele rechten, maar gewaarschuwd dat het toetsingsverbod 'wezenlijk is voor de traditionele plaats van de rechterlijke macht in ons staatsbestel'.¹⁸ De hoogste rechter lijkt in deze uitspraak twee kanten tegelijk uit te willen. In zoverre bevestigt dat het wisselende beeld dat de jurisprudentie de laatste jaren te zien geeft. Als het erom gaat de wet te toetsen aan een in een internationaal verdrag

neergelegd grondrecht of beginsel (en dat mocht van artikel 94 Grondwet juist wel) is de Hoge Raad soms terughoudend en soms activistisch. Terughoudend is de Hoge Raad in een zaak die de toelating tot het Nederlanderschap betrof. Naar een maatstaf van internationaal recht (recht op gezinsleven) is de wet niet in orde, maar de rechter kent de eis toch niet toe, omdat hij geen inbreuk wil maken op de wetsvormende taak van de wetgever.¹⁹ Activistisch is de Hoge Raad in een aantal zaken betreffende de ouderlijke macht van ongehuwden. Daar stelt de Hoge Raad niet alleen de klager in het gelijk, maar ontwerpt een hele nieuwe regeling die door de lagere rechters moet worden toegepast, terwijl er net als in het eerstgenoemde geval een wetsvoorstel in het parlement in behandeling is.²⁰

Het is begrijpelijk dat het proces van juridisering van een onderdeel van het politieke proces met aarzelingen en schoksgewijs verloopt. Hoe minder het juridiseren door de direct betrokkenen als politiek ervaren wordt, hoe vrijmoediger men pleegt te zijn. Zo laat zich het verschil in aanpak tussen de twee bovengenoemde zaken verklaren door de omstandigheid dat de toelating van vreemdelingen als 'politieker' gezien wordt dan het tot de veilige domeinen van het privaatrecht gerekende probleem van het omgangsrecht. Deze perceptie van de insiders in de rechtspraak correspondeerde overigens niet met de perceptie van de ambtenaren en politici in het wetgevingsproces.

4. Van machtenscheiding naar machtsevenwicht

De hierboven beschreven ontwikkelingen zijn meermalen gesignaleerd. Onder staatsrechtbeoefenaren leiden zij tot de bezorgde vraag hoe het, bij een toenemend rechterlijk activisme, eigenlijk moet met de leer van de trias politica, die vanouds als een belangrijk leerstuk wordt beschouwd.

Volgens die leer moeten er in de democratische rechtsstaat drie functies worden onderscheiden – wetgeving, uitvoering of bestuur en rechtspraak – die zoveel mogelijk van elkaar onafhankelijk moeten zijn, opdat door het tegenspel dat de organen elkaar in de praktijk bieden voorkomen wordt dat de burgers te maken krijgen met ‘tirannie’ bestuur. Omdat regelgeving en uitvoering zo vaak in elkaar overlopen en op dit punt feitelijk geen sprake meer is van een scheiding van ‘machten’ of functies, lijkt het erop dat de trias zich ontwikkelt tot een duaal stelsel, waarin bestuur en rechter als afzonderlijke machten opereren.²¹ Biedt die nieuwe situatie voldoende waarborgen voor de burgers? Als het bestuur in feite het proces van wetgeving naar zich toe heeft getrokken, moet dan de wegvallende rol van de volksvertegenwoordiging worden gecompenseerd door verder gaande rechterlijke toetsing? Maar de rechter is toch geen democratisch gelegitimeerd orgaan? Zulke vragen komen tegenwoordig op en leiden tot soms verwarrende discussies.

Naar mijn indruk wordt er te snel gedacht dat de trias politica in de huidige situatie heeft afgedaan. Zeker, van een strikte machtenscheiding is geen sprake. Maar die hebben we in Nederland nooit gehad: bij het maken van wetgeving was behalve het parlement ook altijd de regering betrokken. De Nederlandse variant van de trias politica wordt meer gekenmerkt door het streven de machten in de staat door onderlinge controle met elkaar in evenwicht te brengen, dan door het streven hun werkzaamheden strikt te scheiden. Het idee van het machtsevenwicht behoort, anders dan men vaak denkt, wel degelijk tot het gedachtengoed van de trias politica.²² Reeds Montesquieus beroemde omschrijving van wat men voor een leer van machtenscheiding houdt, bevat passages die het machtsevenwicht vooropstellen. Zo stelt Montesquieu dat als de machten

eenmaal zijn onderscheiden en elk hun eigen activiteiten vervullen, zij met elkaar in conflict zullen komen. 'Le pouvoir arrête le pouvoir.' Er zal een dynamiek ontstaan, waarbij de machten met elkaar rekening zullen moeten houden. Juist daarin ligt een waarborg tegen tirannieke machtsuitoefening. Om het naar onze problematiek te vertalen: de wetgever die bij Montesquieu verantwoordelijk is voor het stellen van algemene regels, anticipeert op de te verwachten rechterlijke controle op basis van het al geldende recht en houdt zich daarom binnen de grenzen die 'hoger' recht aan de wetgever stelt. Zo bezien is rechterlijke toetsing van wetgeving aan een grondwet geheel in de lijn van de trias politica. Dat vonden ook de Amerikaanse lezers van Montesquieu, zoals Madison en Hamilton, toen zij hun conceptie van de Amerikaanse constitutie ontvouwd. De in de Verenigde Staten ontwikkelde toetsing van de wet aan de Grondwet verdedigden zij met een beroep op het idee van 'checks and balances', dat ten grondslag ligt aan het idee dat 'le pouvoir arrête le pouvoir'. Het is geen wonder dat rechter Wijnholt als hij het heeft over rechterlijk activisme ten opzichte van de wetgever juist aan deze passage uit Montesquieu herinnert.²³

Met de vaststelling dat rechterlijk activisme zich wel degelijk afspeelt binnen het bereik van de trias politica, zijn we overigens nog niet uit de problemen. Het mag dan een goed idee zijn als de rechter, uit naam van de burgerlijke vrijheden en op grond van in de rechtsorde erkende beginselen, paal en perk stelt aan bestuursbeleid dat onrechtmatig is. Maar ligt dat niet anders als de toetsing door de rechter betekent dat een democratisch gelegitimeerd overheidsbesluit om zeep geholpen wordt? Is dat niet vooral problematisch als het, zoals in het geval van de Harmonisatiewet, gaat om een beslissing van regering en Staten-Generaal, die berust op mandaat van de kiezers?

Dit probleem deed zich in de Verenigde Staten ook voor, zodra er over gedacht werd rechterlijke toetsing in te voeren. Het Supreme Court heeft zelf in de eerste jaren zijn toetsing tegen aanvallen moeten verdedigen. Ook iemand als Hamilton, een van de 'founding fathers', heeft dit gedaan. Hij zoekt een uitweg uit het probleem door enerzijds te stellen dat de rechter geen macht in eigenlijke zin is. De rechter oefent een functie uit, maar is zelf geen macht in de staat, zoals bij voorbeeld de president dat is. De rechter is 'the least dangerous branch'. Anderzijds relativeert Hamilton het ondemocratische karakter van rechterlijke toetsing door erop te wijzen dat wanneer een door de volksvertegenwoordiging aangenomen wet strijdig met de Grondwet geacht wordt, dit dan niet inhoudt dat de democratie tegenover het recht staat. Ook de Grondwet is een document dat democratisch gelegitimeerd is. Het volk staat directer en totaler achter de inhoud van het hoogste staatsdocument, dan het betrokken is bij de inhoud van de gewone wet. De rechter maakt een keuze uit de bepalingen van twee democratisch gelegitimeerde teksten en het is duidelijk hoe die keuze, op democratische gronden, moet uitvallen: voor de best gelegitimeerde tekst, de tekst die de meeste instemming van het volk heeft, die als het ware rechtstreeks de volkswil belichaamt, te weten de Grondwet.

De redenering van Hamilton is sterk, maar niet beslissend. Ook als men toegeeft dat de Grondwet beter democratisch gelegitimeerd is dan de gewone wet, betekent dit nog niet dat er van rechterlijke toetsing geen gevaren uitgaan. Het probleem verplaatst zich immers naar de vraag hoe de rechter precies uitmaakt of een wet in strijd is met de Grondwet. Bij het bepalen van de betekenis van de hogere en van de lagere tekst heeft de rechter onvermijdelijk een zekere interpretatievrijheid. Het activisme of de terughoudendheid openbaren zich in het gebruik dat de

rechter van deze vrijheid maakt. Voor activistische rechtspraak op basis van een meerduidige tekst (grondwetten bevatten altijd heel wat ruim omschreven principebepalingen, die nog door de lezer moeten worden ingevuld) heeft ook Hamilton geen democratische legitimatie gevonden.

5. De rechter in de democratie

Wat doet de rechter in de democratie? Veel meer dan het recht 'toepassen', zo is gebleken. Tussen recht en politiek staat geen muur, maar de herinnering aan een muur. De rechter loopt beide gebieden vrijelijk in en uit. Bij deze ruimere opvatting over de rol van de rechter hoort een nuancering van de democratische theorie. De problemen die op het normatieve vlak ontstaan als de rechter zichtbaar een rol heeft in het bestuurlijke en vooral het politieke vlak, zijn te ondervangen door een andere variant van de trias politica te accepteren: de leer van het machtsevenwicht. Maar daarmee zijn we er niet. In een dynamische trias, waarin machten geacht worden elkaar te controleren en in evenwicht te houden, is het nodig te blijven oordelen over de vraag of die controle niet te ver gaat en of onder het mom van het vestigen van een machtsevenwicht niet in feite nieuwe ongecontroleerde machtsposities worden ingenomen. De democratische rechtsstaat is nooit helemaal voltooid. De vraag is dus telkens weer: onder welke condities kan de rechter die nuttige evenwichtsfunctie optimaal vervullen? In de huidige situatie, waarin wetgeving en bestuur onontwarbaar verstrikt zijn en door de uitgebreide staatstaken de kans voortdurend aanwezig is dat de burger in zijn vrijheden meer beperkt wordt dan nodig is, is er weinig reden bang te zijn voor rechterlijke tirannie. Het probleem is veeleer hoe de randvoorwaarden moeten zijn voor optimale taakvervulling.

Een eerste voorwaarde ligt in het conceptuele vlak. Hoewel de rechter zich in de leer van het machts-evenwicht mag bemoeien met bestuur en politiek, moeten we wel recht en politiek als verschillende domeinen blijven zien. Het zou jammer zijn als de gedachte postvat dat de rechtsstrijd een voortzetting van de politieke strijd is met andere middelen. Het recht heeft juist eigen waarden, eigen redeneerwijzen, eigen manieren van conflict oplossen die niet inherent politiek zijn. De juridisering heeft politieke effecten, dat wel, maar de juridisering reduceert de juridische argumentatie niet tot bestuurlijke of politieke argumentaties. De rechter is wel scheidsrechter, maar nooit speler in het politieke spel. De rechter kan activistisch optreden en doet dit dan als een sturende instantie die overheden maant zich te houden aan de normen van het ook voor hen geldende recht. Een dergelijk sturend optreden maakt de rechter niet tot bestuurder en niet tot politicus, laat staan tot dictator.

Er steekt wel iets van waarheid in het onderscheid tussen toetsing op doelmatigheid en toetsing op rechtmatigheid, al is dat dan te rigide. De rechter stelt juridische eisen aan een belangenafweging die economisch of politiek gemotiveerd kan zijn; de rechter doet dus wel iets anders dan het bestuursorgaan, maar moet toch ook het bestuursstandpunt precies reconstrueren en bepalen welke niet-juridische afwegingen wel en niet juridisch toelaatbaar zijn.²⁴

Wie recht als min of meer synoniem met politiek gaat zien, komt in de verleiding het gebrek aan democratische legitimatie van de rechter te compenseren door politieke benoemingen van rechters voor te staan. Dat maakt rechters even goed partijdig als politici. Hoewel in de praktijk de soep vaak niet zo heet gegeten wordt, is het risico aanwezig dat een politiek benoemde rechter de juridische redeneerwijze ondergeschikt maakt aan het bereiken van

politieke doelen. Het gevaar van tirannieke rechtspraak wordt dan groot. Het is nodig te accepteren dat rechters de politieke sfeer controleren en weerstand te bieden tegen de neiging rechters tot partijdige functionarissen te maken, zoals in ons land helaas al te veel gebeurt ten aanzien van bestuurlijke en hoge ambtelijke functies, door ze op basis van partijdijmaatschap te verdelen. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht moet gewaarborgd blijven. Op dit punt bestaat er geen verschil tussen beide varianten van de trias politica. Het gevaar dat de rechtspraak wel de politiek controleert, maar geen voeling heeft met wat er in de maatschappij leeft (dit is een thema dat in Engeland voortdurend een rol speelt) moet mijns inziens worden onderzocht door ervoor te zorgen dat de opleiding tot rechterlijk ambtenaar een brede rekrutering kent uit alle lagen van de bevolking en uit alle gezindten.

Een tweede voorwaarde is van organisatorische aard. Om de controletaak goed uit te voeren is het nodig dat de rechterlijke macht zelf ook als een systeem van checks and balances is georganiseerd. De juridisering van het politieke probleem kan alleen goed tot stand komen in een klimaat waarin verschillende onafhankelijke rechterlijke instanties in een open discussie de doctrine verder ontwikkelen en verfijnen, door tegelijk aan de formulering van de beginselen te werken als te leren van de probleemsituaties die zich voordoen. Hoewel de hiërarchische organisatie uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtseenheid nuttig is, moet de uniformering van de rechterlijke macht niet zover gaan dat het ontwikkelen van juridische maatstaven voor de toetsing van bestuur en wetgever aan slechts één rechter wordt overgelaten. We hebben gezien dat de ontwikkeling van de beginselen van behoorlijk bestuur te danken was aan het samenspel tussen de burgerlijke rechter, de administratieve rechter en de strafrechter. Interactie leidt tot kwa-

liteitsverbetering. In dit verband zijn de voorstellen tot reorganisatie van de rechterlijke macht, waarbij de administratieve rechtspraak geïntegreerd wordt in de gewone, teleurstellend. Te vrezen is dat aan de waarden van efficiëntie en rechtseenheid de waarde van pluriformiteit wordt opgeofferd, die nu juist essentieel is voor de vervulling van de controlefunctie. Om de meerstemmigheid van de rechtspraak te bevorderen is al sinds 1972 het plan in discussie om minderheidsstandpunten bij rechterlijke uitspraken mogelijk te maken. Dit sluit goed aan op het hiervoor genoemde doel: minderheids- en meerderheidsopinies bevorderen de discussie en daarmee ook het kritische gebruik van de controlemaatstaven.

De derde voorwaarde zou men de eis van een consequente aanpak kunnen noemen. Het is niet logisch om het toetsingsverbod in de Grondwet te laten, terwijl de toetsing aan 'hoger' recht in opkomst is. Het moet de rechter mogelijk gemaakt worden rechtstreeks de maatstaven te gebruiken die voor toetsing nodig zijn en niet omwegen te hoeven bewandelen via bij voorbeeld het Statuut van het Koninkrijk. De Grondwet bevat een groot aantal van de normen die nu aan internationale bronnen ontleend worden.

We staan nog pas aan het begin van een discussie over de randvoorwaarden die rechterlijke toetsing op een verantwoorde wijze laten geschieden. Die discussie zal pas goed van de grond komen als eerst aanvaard wordt dat de rechter zich met politieke en bestuurlijke afwegingen kan inlaten, zonder dat dit een bedreiging is voor de democratische rechtsstaat. De theorie van het machtsevenwicht geeft de rechter een legitieme plaats als democratisch politiek orgaan. Met de erkenning van de toetsende rol van de rechter, zal ook onze perceptie van de andere democratische politieke organen veranderen. Eigenlijk is die verandering

al in volle gang. In zijn omstreden boek over de 'illusie' van de democratische staat gooide Kalma een aantal jaren geleden de knuppel in het hoenderhok.²⁵ Hij noemt de gedachte van het politieke primaat van regering en parlement een illusie. In Kalma's optiek heeft zich in Den Haag de gemakkelijke gedachte ontwikkeld dat de samenleving vanuit een centraal punt bestuurbaar is. Regering en parlement hebben van de kiezers mandaat gekregen om de samenleving te veranderen, zo redeneert men; dankzij dit mandaat zijn de wetten die regering en parlement aannemen uiteindelijk te beschouwen als het middel waarmee het volk zichzelf regeert. Die gedachtengang is volgens Kalma op alle punten onjuist. Centrale sturing is onmogelijk. Het mandaat is een fictie. Het is niet waar dat de samenleving zichzelf stuurt via de wetten die er in Den Haag gemaakt worden. Kalma wil op basis van zijn analyse naar een andere opvatting van democratie toe, waarin het gebruik van grondrechten, vrije maatschappelijke discussie en een prominente rol van de rechter ter oplossing van conflicten centraal staan. Het is duidelijk dat wie in deze richting begint te denken, de theorie van het machtsevenwicht serieus moet nemen en juridisering van bestuurlijke en politieke problemen als een democratisch fenomeen moet accepteren.

Noten

1—*De rechter als dictator?*, Raio-congresbundel 1987, Lochem 1987. Alle auteurs, voor het merendeel werkzaam in de rechterlijke macht, beschouwen de titel als een retorische vraag die ontkennend beantwoord moet worden. Dat neemt niet weg dat er van het beeld van de rechter als zuivere regeltoepasser in de bundel niets overeind blijft.

2—De Centrale Raad van Beroep, de hoogste rechter op het gebied van de sociale zekerheid, vond in een reeks uit-

spraken dat sommige wetten vrouwen benadelen ten opzichte van mannen (Algemene arbeidsongeschiktheidswet, Wet uitkeringen vervolgingsslachtoffers), terwijl omgekeerd de Algemene weduwen- en wezenwet discriminerend voor mannen werd geacht. In boze reacties schatten politici, die het bezuinigingsbeleid van het kabinet Lubbers II in gevaar zagen komen, dat de uitspraken de staat miljarden zouden kosten. Dat viel mee, dankzij de mogelijkheid mannen en vrouwen even slecht te behandelen: de uitkeringen gingen tot eenzelfde niveau omlaag.

3—De politisering van het recht is zover voortgeschreden dat Van Maarseveen de rechtszaal de 'schuilkerk' van de politiek noemt. Henc van Maarseveen, 'De verzekeringsstaat', *Nederlands Juristenblad* 1990(I): 1-7.

4—J. van Schellen, *Wat leert de Hoge Raad?*, oratie Leiden, Deventer 1983.

5—M.G. Rood, 'Over vage normen in het sociaal recht', *Gratia commercii*, Zwolle 1981: 250.

6—In *De plaats van de Hoge Raad in het huidige staatsbestel*, Zwolle 1988: 211-237.

7—HR 25 februari 1949, NJ 1949, nr. 558.

8—Het beeld is van de bestuursrechtjurist Van Wijk, in zijn oratie *Voortgaande terugred*, Amsterdam 1959.

9—Deze ontwikkeling bespreek ik uitvoeriger in *De retoriek in het recht*, Zwolle 1988: 284-293.

10—A.C. 't Hart, *Strafrecht en beleid*. Leuven en Zwolle 1983.

11—C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde*, Arnhem 1989.

12—Voor en tegen komen helder aan de orde in A.H.M. Dölle en J.W.M. Engels, *Constitutionele rechtspraak*, Groningen 1989.

13—I.C. van der Vlies, *Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*, 's-Gravenhage 1984.

14—T. Koopmans, 'De rol van de wetgever', *Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle 1970.

15—P.J.J. van Buuren, *De rechter en onrechtmatige wetgeving*, Handelingen Nederlandse Juristen vereniging 1987 deel I, tweede stuk, Zwolle 1987: 15.

16—HR 16 mei 1986, AB 1986, 574.

17—Van Buuren: 40.

18—HR 14 april 1989, RvdW 22 april 1989.

19—HR 12 oktober 1984, NJCM-bulletin 1985(1): 34-39.

20—Uitvoeriger komen deze zaken aan de orde bij E. A. Alkema, *Een meerkeuzetoets*, Zwolle 1985 en in *De retoriek in het recht*: 272-282.

21—N.S.J. Koeman, 'Over beleid en controle, Op zoek naar de opvolger van de trias-leer', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, 1989/3: 73-79.

22—*De retoriek in het recht*: hoofdstuk 11.

23—In een bijdrage aan de *Maris-bundel*, Deventer 1989. In *De rechter als dictator?* schrijft hij: 'Een systeem van "checks and balances" vraagt om het optreden van een andere overheidsmacht als tegenwicht tegen de uitvoerende macht. De volksvertegenwoordiging vervult die rol niet of nauwelijks. Wat men kan waarnemen is dat het beroep op de rechter om tegen de uitvoerende macht op te treden sterk toeneemt.' Daaraan voegt zijn latere artikel uit de *Maris-bundel* de stap toe dat de rechter ook als tegenwicht moet optreden tegen wetgeving die in feite vermomd bestuursbeleid is.

24—Th. G. Drupsteen, 'De afdeling rechtspraak op de stoel van de burgemeester?', *Gemeentelijke vrijheden*, Alphen aan den Rijn 1983: 62-73.

25—Paul Kalma, *De illusie van de 'democratische staat'*, Deventer 1982.

Documentatie

*Oude stukken in een nieuw jasje. Het Internationaal Instituut
voor Sociale Geschiedenis, 1935-1990*

Inleiding

‘Tot mijn grooten spijt kan ik U niet helpen aan strooibiljetten, brochures of anderszins. Toen ik voor 3 jaren op onrechtvaardige gronden door de afd. Zwolle van de S.D.A.P. als lid dier partij ben geroyeerd, heb ik in overleg met mijn vrouw alle herinneringen aan die politieke organisaties verbrand. [...] Uit de negentiger jaren heb ik nog één portret, en het doet mij groot genoegen, dat ik U dit althans *ter leen* kan toezenden.’¹

Bovenstaand citaat komt uit de brief die H.J. van der Vegt (1864-1944), een van de twaalf oprichters van de SDAP, op 18 juli 1934 aan de archivaris van de partij, Annie Adama van Scheltema-Kleefstra, stuurde in antwoord op haar verzoek om materiaal beschikbaar te stellen voor de tentoonstelling over veertig jaar SDAP. Het is een van de vele gevallen waarin documenten over de arbeidersbeweging verloren zijn gegaan. Het geeft tegelijkertijd aan hoe belangrijk het is dat er instellingen bestaan die historisch materiaal verzamelen. Stukken kunnen dan veilig en goed geordend bewaard blijven, terwijl het bij elkaar brengen van meerdere collecties de afzonderlijke verzamelingen een meerwaarde geeft. Het wordt mogelijk verschillende – op het eerste gezicht vaak onbelangrijke – gegevens te combineren en verbanden te leggen.

De inrichters van de tentoonstelling over honderd jaar

sociaal-democratie, die voor 1994 gepland is, zullen het wat betreft de geschiedenis van de latere periode waarschijnlijk gemakkelijker hebben met het bijeenbrengen van stukken. Verschillende instellingen zijn zich nu bewust van het belang van het verzamelen van historisch materiaal op het gebied van de sociale geschiedenis, geschiedenis van politieke partijen, vrouwenbeweging en andere emancipatorische bewegingen. Voor Nederland noemen we het Sociaal-Historisch Centrum voor Limburg, het Katholiek Documentatie Centrum, het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen en het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging (IIAV).

Een van 's werelds grootste en belangrijkste instellingen op dit gebied is het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG) te Amsterdam. Een voormalig cacao-pakhuis aan de Cruquiusweg, in het oostelijk havengebied van Amsterdam, huisvest tegenwoordig een van 's werelds belangrijkste archief- en bibliotheekcollecties op het gebied van de geschiedenis van socialisme, anarchisme, communisme, de vakbeweging en moderne emancipatiebewegingen in het algemeen. In het nieuwe pand zijn bovendien ook de verwante collecties van het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief en van het Nederlands Permuseum ondergebracht, terwijl in het souterrain het Audiovisueel Archief (AVA) van de Stichting Film en Wetenschap een onderkomen heeft gevonden.

De verhuizing van het IISG, in mei 1989, naar dit moderne, goed geoutilleerde gebouw vormt het sluitstuk en tegelijkertijd het startpunt van een aantal belangrijke ontwikkelingen, die meer dan voldoende redenen geven om hier de schijnwerpers op dit vijfenvijftigjarige instituut te richten. In het onderstaande verhaal gaan we nader in op de drie hoofdonderdelen van het IISG: de collecties, het wetenschappelijk onderzoek en de dienstverlening. Het

accent zal hierbij vooral gelegd worden op de Nederlandse collecties en op de nieuwe faciliteiten en publicatieactiviteiten.

Geschiedenis in het kort

De negentiende en twintigste eeuw worden algemeen beschouwd als tijdperken van grote sociale onrust en verandering. De Franse Revolutie, het revolutionaire jaar 1848, de Parijse Commune, het ontstaan van de arbeidersbeweging en de ontwikkeling van socialisme, anarchisme en communisme: allemaal hebben ze onuitwisbare sporen in onze huidige samenleving nagelaten. Veel van het belangrijkste archiefmateriaal op dit terrein is te vinden op één plek: het IISG in Amsterdam.

Hoe is dit materiaal, afkomstig uit allerlei landen van de wereld, nu uitgerekend in Amsterdam terechtgekomen? Nederland heeft niet bepaald een hoofdrol gespeeld in de ontwikkeling van deze sociale bewegingen, al heeft het een aantal interessante denkers en activisten op dit terrein voortgebracht. Wel is er sprake van een eeuwenlange traditie van wetenschap en tolerantie. Men zou kunnen stellen dat deze twee kenmerken gepersonifieerd werden door een van de twee oprichters van het IISG, professor Nicolaas Wilhelmus Posthumus (1880-1960).

De sociaal-democraat en jurist Posthumus werd in 1913 benoemd als eerste hoogleraar in de economische geschiedenis aan de nieuw opgerichte Nederlandsche Handelshoogeschool te Rotterdam. Niet alleen de theorie, maar ook de praktijk van de economische geschiedschrijving had zijn interesse, zoals bleek uit zijn belangrijke aandeel in de oprichting van het Nederlandsch Economisch-Historisch Archief (NEHA) in hetzelfde jaar. Dit instituut bood, inclusief zijn Economisch-Historische Bibliotheek (EHB)

een onderkomen aan een uitgebreide collectie economisch-historisch materiaal.

Enerzijds ontwikkelde Posthumus' belangstelling, en daarmee die van het NEHA, zich in de loop der jaren steeds meer in internationale richting; anderzijds verbreedde die belangstelling zich steeds meer in de richting van de sociale geschiedenis. Posthumus' eigen activiteiten op het gebied van de prijzengeschiedenis bezorgden hem niet alleen grote internationale bekendheid, maar ook veel buitenlandse contacten. Posthumus had een brede opvatting van het begrip 'economische geschiedenis'. Zijn interesse ging vooral ook uit naar de geschiedenis van arbeid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen. Het NEHA begon dan ook vanaf de oprichting met het verzamelen van vakbondsarchieven: van 1913 tot 1934 werden meer dan dertig archieven van vakbonden en aanverwante organisaties verworven, waaronder het archief van de Algemeene Nederlandsche Diamantbewerkerbond (ANDB). Al voor de oprichting van het NEHA werd er in Nederland een begin gemaakt met het verzamelen van stukken over de arbeidersbeweging. Dit gebeurde onder de paraplu van het Centraal Bureau voor Sociale Adviezen, dat in 1899 was opgericht met als doel het helpen bij de oprichting en opbouw van arbeidersorganisaties. In 1923 ging het CBSA ter ziele; het voornaamste deel van de collectie werd in 1934 via de gemeente Amsterdam aan de EHB toegewezen. In dezelfde periode verwierf het NEHA het persoonlijk archief en de bibliotheek van Ferdinand Domela Nieuwenhuis.

Twee factoren brachten Posthumus in het begin van de jaren dertig tot het nemen van een grote stap: het samenbrengen van de sociaal-historische collectie van het NEHA in een apart instituut voor sociale geschiedenis. Ten eerste bleek de statutaire, financiële en organisatorische inrichting van het NEHA niet berekend op de eisen gesteld door

de groeiende sociaal-historische collectie. Dit hangt samen met de tweede factor: de snel verslechterende politieke situatie in veel Europese landen. De opkomst van fascisme, stalinisme en nationaal-socialisme in bijna geheel Oost-, Centraal- en Zuid-Europa vormde een bedreiging voor zowel de politieke en ideologische tegenstanders van deze totalitaire systemen, als ook voor hun erfgoed: de nalatenschap van mensen als Marx en Engels, Bakunin, Trotski, Bernstein en Kautsky, om slechts de allerbekendste te noemen. Posthumus bezat niet alleen de politieke en wetenschappelijke overtuiging dat dit belangrijke erfgoed van de Europese cultuur voor de ondergang behoed moest worden, maar slaagde er ook in de financiële en organisatorische middelen te vinden om het materiaal te verwerven en toegankelijk te maken voor wetenschappelijk onderzoek in een Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis.

Zijn belangrijkste steun in deze onderneming werd Nehemia de Lieme (1882-1940), die in 1904 medeoprichter was en eerste directeur van N.V. De Centrale Arbeiders-Verzekerings- en Depositobank te Den Haag. De Centrale kwam mede voort uit kringen rond de SDAP en moest volgens de statuten een groot deel van de winst besteden aan culturele doeleinden binnen de arbeidersbeweging. De Lieme bleek bereid het op te richten Instituut te financieren, terwijl de gemeente Amsterdam een gebouw ter beschikking stelde: een voormalige meisjes-HBS aan de Keizersgracht 264. Op 25 november 1935 richtten het NEHA en De Centrale gezamenlijk het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis op, in de vorm van een stichting. De stichtingsvorm waarborgde de gewenste onafhankelijkheid en bood de mogelijkheid de nieuwe taken ruim te definiëren.

Het nieuwe instituut kon starten met als basis de sociaal-

historische collectie van het NEHA en een aanzienlijke geldelijke ondersteuning door De Centrale. Tot de Tweede Wereldoorlog stelde De Centrale f 750 000 (in huidige omstandigheden circa f 15 000 000) ter beschikking voor lopende kosten en aankopen. Het jonge IISG begon met veel energie aan een acquisitieprogramma, dat er in de eerste plaats op gericht was bedreigde archief- en bibliotheekcollecties voor de ondergang te behoeden. Vooral de rol van Annie Adama van Scheltema-Kleefstra, die behalve archivaris van de SDAP de eerste bibliothecaresse van het IISG werd, was hierin van groot belang. Zij slaagde erin verschillende belangrijke archieven – waaronder de laatste gedeelten van de Nettlau-collectie met daarin het Bakunin-archief – onder de ogen van de nazi's uit Oostenrijk en Duitsland te smokkelen. In deze periode kwam het IISG ook in het bezit van het historische archief van de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), het zogenaamde 'Parteiarchiv', dat als apart onderdeel van het SPD-archief onder andere de schriftelijke nalatenschap van Karl Marx en Friedrich Engels bevatte. Na een lange en ingewikkelde voorgeschiedenis van onderhandelingen met verschillende vertegenwoordigers van de Sovjetunie bood de SoPaDe, de SPD in ballingschap, in maart 1938 het 'Parteiarchiv' aan het IISG te koop aan.

Na de overwinning van de fascistten in de Spaanse Burgeroorlog vonden de bedreigde archieven van de Federación Anarquista Ibérica (FAI) en van de Confederación Nacional del Trabajo (CNT) ook een onderdak in Amsterdam. Met name de contacten van Arthur Lehning in anarchistische kringen zijn hierbij van belang geweest. De ontwikkelingen in de Sovjetunie in de jaren dertig onder Stalin brachten verschillende oppositionele groepen ertoe hun archief- en bibliotheekcollecties onder te brengen in het IISG; daaronder het archief van de Partija Socialistoj-

Revoljucionerov (Sociaal-Revolutionaire Partij) en een gedeelte van het archief van Trotski. Deze aanwinsten in de collectie zijn vooral te danken geweest aan de activiteiten van Boris Ivanovich Nikolaevsky (1887-1966). Hij werd de directeur van de Parijse vestiging van het Instituut, die in 1936 werd geopend, en speelde een belangrijke rol in de voorgeschiedenis van onderhandelingen over het 'Partei-archiv'.

Hoezeer de verschillende collecties die een plaats vonden in het IISG echt werden bedreigd, bleek in november 1936, toen door of op instigatie van de Sovjet-geheime dienst ingebroken werd in de Parijse vestiging en een deel van het Trotski-archief werd gestolen. Een nog veel grotere bedreiging wachtte echter de hoofdvestiging in Amsterdam. In de loop van 1938, toen hij het steeds waarschijnlijker ging achten dat Hitler de Nederlandse neutraliteit niet zou blijven eerbiedigen, was Posthumus begonnen met het organiseren van een veiliger onderkomen voor de belangrijke collecties van het jonge instituut. Een belangrijk deel van het materiaal werd nu ondergebracht in Groot-Brittannië; eerst in Harrogate, Yorkshire en vanaf 1939 in Oxford, waar de bekende sociaal-historicus G.D.H. Cole en de econoom Sir William Beveridge zich inspanden voor het instituut in ballingschap.

Deze maatregelen bleken na de Duitse inval in mei 1940 bepaald niet overdreven. Op 15 juli 1940 werd het IISG door de Sicherheitsdienst voor het publiek gesloten. Over de periode van mei tot juli 1940 herinnerde een oud-medewerkster zich: '[...] de werkzaamheden van het nog aanwezige personeel bestonden voornamelijk uit scheuren, vernietigen van correspondentie e.d.'² Eveneens werd in deze periode nog een groot gedeelte van de Nederlandse brochures in veiligheid gebracht. Het instituut zou tot het einde van de oorlog door Duitse troepen bezet blijven. De

directeur en de rest van het personeel werd verdere toegang geweigerd. Met ingang van 1 januari 1941 werd al het personeel ontslagen; De Lieme was op 24 juni 1940 overleden en niet meer in staat geweest financiële zekerheden voor het instituut te regelen. In 1942 werd Posthumus ontslagen als hoogleraar aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam en als directeur van het NEHA. De Parijse vestiging werd ook al in juni 1940 door de Duitsers bezocht, waar ze op het spoor kwamen van een dependance in het stadje Amboise, in de buurt van Tours. Het nabijgelegen geheime depot hebben ze echter nooit gevonden. Evenals het instituut in Amsterdam is de vestiging in Parijs geheel leeggeplunderd door de Duitse bezetter.

Het belang dat de nazi's aan het IISG-materiaal hechtten blijkt wel uit de voortdurende onderlinge strijd tussen verschillende instanties aangaande het beschikkingsrecht over het geconfisqueerde materiaal.³ Vanuit het Deutsche Arbeitsfront – de door de nazi's opgelegde werknemersorganisatie – probeerde de leider, Ley, het IISG onder zijn hoede te krijgen, om daarmee zijn streven naar een ideologisch monopolie binnen de NSDAP te kunnen ondersteunen. De SA-leider Rosenberg had soortgelijke ideeën: in 1941 was hij door Hitler persoonlijk belast met het opzetten van een instituut voor nationaal-socialistisch onderzoek. De derde mededinger was het hoofd van de SD, Heydrich. Zijn interesse in het IISG was nog praktischer: hij was op zoek naar materiaal dat de SD op het spoor van te liquideren tegenstanders zou kunnen zetten. Uiteindelijk won Rosenberg deze stammenstrijd, hoewel van zijn verdere plannen niet veel terecht is gekomen. Gevolg van zijn overwinning was wel dat de gehele in Amsterdam nog aanwezige collectie werd weggehaald en over heel Midden- en Oost-Europa verspreid raakte. Terwijl Nederland in mei 1945 aan de economische wederopbouw begon,

moest het IISG aan de wederopbouw van zijn totale collectie beginnen.

Het zou vele jaren duren voordat het geroofde materiaal – voor zover niet vernietigd – weer terug was in Amsterdam. Pas in 1951 kon het IISG weer officieel worden opengesteld voor het publiek. Ook in de daaropvolgende jaren kwamen er nog gedeelten van de collectie te voorschijn. De laatste lading geroofd materiaal arriveerde eind 1956 uit de Poolse stad Krakow, terwijl er twee jaar later nog een in bewaring gegeven koffer vol documenten in slechte staat terugkwam van de Amerikaanse Library of Congress.

Het uitzoeken en sorteren van het teruggekomen materiaal was echter niet het enige probleem waar het instituut zich voor gesteld zag: de personele en financiële problemen waren zo mogelijk nog groter. De vooroorlogse staf keerde voor een belangrijk deel niet terug op het instituut, terwijl de inkomsten van het instituut nauwelijks de helft van het vooroorlogse peil bedroegen. Was de financiering voor de oorlog een zaak van alleen De Centrale geweest, nu werd de subsidiëring gelijkelijk verdeeld over De Centrale, de gemeente Amsterdam en het ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. De financiële nood werd slechts zeer gedeeltelijk verlicht door herstelbetalingen door de Duitse en Nederlandse regering.

De nieuwe directeur van het IISG, Adolf Johann Cord Rüter (1907-1965), hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden, die Posthumus in 1951/52 was opgevolgd, kon langzaam beginnen met de consolidatie en nieuwe uitbouw van het instituut. Rütters belangrijke verdiensten lagen in zijn talent voor financiële zaken, zijn aandacht voor het toegankelijk maken van de collecties en het bevorderen van wetenschappelijk onderzoek en publikaties. Gedurende zijn directoraat namen de instituutskosten enorm toe mede dankzij schenkingen door, onder andere, de

Deutsche Forschungsgemeinschaft en de Rockefeller- en de Ford Foundation. Voor de toegankelijkheid van de collecties was een goede catalogisering van de bibliotheek essentieel. Dit monnikenwerk resulteerde in 1970/71 uiteindelijk in de eerste gedrukte catalogus die, verdeeld in twaalf banden, zo'n 310 000 titels bevatte. Onder Rütters leiding verschenen vanaf 1955 ook verschillende publikaties, terwijl hij ook aan de wieg stond van de gezaghebbende *International Review of Social History*, een voortzetting van het vooroorlogse tijdschrift.

Rütters vroege dood, in 1965, maakte dat hij de grote populariteit van de sociale geschiedenis, mede onder invloed van de revolutionaire stemming in '68, niet meer heeft mogen meemaken. De geschiedenis van de arbeidersbeweging, het anarchisme en revolutionaire bewegingen sprak tot de verbeelding van een nieuwe generatie historici. De opleving liet het IISG niet onberoerd: het aantal bezoekers verdubbelde, het personeel werd uitgebreid en de collecties namen fors toe in aantal en omvang. Waar in de vooroorlogse periode de nadruk had gelegen op het redden van het typisch 'linkse' erfgoed, bestreek het IISG nu een veel breder gebied van de moderne sociale geschiedenis. Zo werd allerlei materiaal betreffende de katholieke sociale actie verzameld, terwijl ook het CNV-archief zijn weg naar het IISG vond.

Maar deze groei bracht andere problemen met zich mee. De opvolgers van Rüter, professor Frits de Jong Edz., die het instituut leidde van 1966 tot 1977, en drs. J. Rein van der Leeuw, directeur van 1977 tot 1985, kregen te maken met een instituut waarvan de organisatorische structuur, de beschikbare ruimte en de financiën niet meer opgewassen bleken tegen de gevolgen van die groei. Vanaf de jaren zestig werd de financiering van het instituut vrijwel geheel door het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

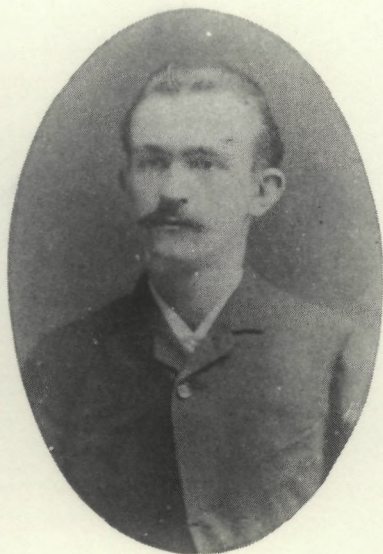
gedragen; dit leidde in 1968 tot organisatorische aansluiting bij de Universiteit van Amsterdam. Deze constructie bleek echter geen goede oplossing voor de problemen te bieden, zodat een interuniversitaire status voor het IISG de aangewezen oplossing leek. Dankzij de inspanningen van een werkgroep onder leiding van professor Piet de Wolff, voorzitter van de Stichting IISG, werd vervolgens in 1979 aansluiting bij de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen gerealiseerd. Het eigendom van de collecties bleef in handen van de onafhankelijke Stichting IISG.

Met de terugkeer van het grootste deel van het materiaal na de oorlog en de groei van de collecties vanaf het midden van de jaren zestig werd ook het huisvestingsprobleem steeds nijpender. Een oplossing voor de langere termijn leek gevonden toen in 1969 een veel groter gebouw betrokken kon worden aan de Herengracht 262-266, het voormalige gebouw van verzekeringsmaatschappij de Nederlandse Lloyd. Maar reeds na twaalf jaar bleek ook dit pand te klein om de steeds groeiende hoeveelheid materiaal te herbergen. Het probleem werd bovendien acuut, toen het gebouw onder de last van het papier dreigde te scheuren. De enige op korte termijn voorhanden zijnde oplossing was een nogal afgelegen bedrijfspand in het westelijk havengebied van Amsterdam. Het gebouw aan de Kabelweg, dat reeds een aantal jaren gedeeltelijk in gebruik was als depot, werd in 1981 betrokken als tijdelijk onderkomen op weg naar een definitievere huisvesting. Het IISG zou er desondanks ruim acht jaar blijven.

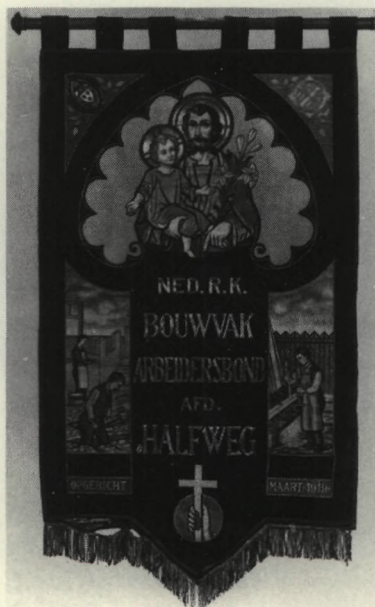
Om de organisatorische problemen meer verantwoord op te kunnen lossen werd een algehele reorganisatie van het IISG ondernomen. Hiervoor werd een bewindvoerder, dr. Eric Fischer, aangesteld. De oude structuur van 'kabinetten' – geografisch en thematisch ingedeelde eenheden, die zowel verantwoordelijk waren voor acquisitie en

terbeschikkingstelling van materiaal, als ook voor wetenschappelijk onderzoek – maakte plaats voor een organisatiestructuur, waarin een min of meer strikte scheiding bestaat tussen een afdeling verantwoordelijk voor de acquisitie, ontsluiting en terbeschikkingstelling van de collectie, en een wetenschappelijke afdeling. Daarnaast werd er een afdeling 'Algemene Zaken' gecreëerd, die ondersteuning moest kunnen bieden aan de andere afdelingen en bovendien een taak te vervullen kreeg in de groeiende externe dienstverlening, zoals het organiseren van congressen.

Na de afronding van de reorganisatie in 1987 werd Eric Fischer benoemd tot directeur, met Jaap Kloosterman als adjunct-directeur. Behalve dat de reorganisatie een oplossing voor de groei problemen van het IISG bood, zette zij zelf ook een aantal nieuwe ontwikkelingen in gang op het gebied van de collectievorming, het wetenschappelijk onderzoek, publikaties, bibliotheekautomatisering en externe dienstverlening. En, last but not least, op het gebied van de huisvesting. In mei 1989 verhuisde het IISG voor de derde keer binnen twintig jaar. In het nieuwe gebouw aan de Cruquiusweg werd het IISG weer samengebracht met de instelling waaraan het ontsproot, het NEHA. Het nieuwe gebouw moet met zijn 12 000 vierkante meter oppervlakte voldoende ruimte bieden voor het IISG en NEHA in de komende decennia, terwijl ook het Nederlands Permuseum, met zijn unieke nationale en internationale krantencollectie, onderdak aan de Cruquiusweg heeft gevonden. Het Audiovisueel Archief van de oorspronkelijk in Utrecht gehuisveste Stichting Film en Wetenschap kreeg bovendien met zijn indrukwekkende collectie historisch film- en geluidsmateriaal een nieuw onderkomen in een eigen gedeelte van het pand. Het samenbrengen van deze vier instellingen onder één dak heeft aan de Cruquiusweg een uniek centrum voor sociaal-historisch onderzoek en documentatie doen ontstaan.



W.A. Vliegen (ca. 1888) en H.J. van der Vegt (foto's Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis).



Twee vakbondsvaandels (bruikleen Vakbondshistorische Vereniging en Industriebond FNV).

De Dr Wiardi Beckman-stichting



meent, dat de staat de medische verzorging van het gehele volk tot zich moet trekken.

Prentbriefkaart naar aanleiding van een rapport van de WBS, waarschijnlijk 1952 (foto Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis).



Demonstratie tegen de Nieuw-Guinea politiek (foto Kors van Bennekom).

mujer



**EL SOCIALISMO SE
CONSTRUYE CONTIGO.**

**CITA DEL SOCIALISMO CON LAS MUJERES
STA. LAURA-27 DE FEBRERO**

Affiche van de Chileense Partido Socialista voor de parlementsverkiezingen van 4 maart 1973 (foto Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis).



De Berlijnse muur wordt afgebroken, november 1989 (foto J. Simajchlova).



Het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis aan de Cruquiusweg 31, Amsterdam (foto Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis).

De collecties

Een volledig overzicht van de collecties is in dit bestek natuurlijk niet te bieden. Om een algemene indruk te geven kan misschien het beste worden begonnen met een overzicht van een aantal internationale kerncollecties. Allereerst noemen we dan de collecties van en over theoretici: proto- en vroege sociologen en Utopisten (van Bacon tot Proudhon en Owen). Daarnaast zijn er collecties betreffende de praktijk van vroege sociale bewegingen, zoals de Franse Revolutie, de Chartisten, de 1848-bewegingen in Duitsland en Frankrijk en de Parijse Commune.

Van de collecties, die betrekking hebben op de georganiseerde arbeidersbeweging valt het oog natuurlijk direct op *het historisch archief van de Duitse SPD*. In dit archief is, naast de stukken van Marx en Engels, materiaal te vinden van bekende personen als Moses Hess, August Bebel en Eduard Bernstein, en organisaties als de Algemene Raad van de Eerste Internationale, de notulen van de SPD-Reichstagfractie en de papieren van de Centrale Raad van de Duitse Socialistische Republiek (1918-1919). Als aanvulling op dit archief moeten nog het Kautsky-archief en de collectie over de Tweede Internationale genoemd worden. De collectie van de Derde Internationale (Komintern) is vergeleken met de zusterinstelling in Moskou (het Instituut voor Marxisme-Leninisme) vrij mager; de Trotskistische Vierde Internationale is daarentegen wel goed vertegenwoordigd, terwijl er ook veel stukken van Trotski zelf op het IISG te vinden zijn. Ook is het meeste materiaal betreffende de Socialistische Internationale en het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) in Amsterdam te vinden. Voorts bezit het IISG de beste collectie over anarchisme ter wereld, met het Bakunin-archief en de archieven van de Spaanse vakbonden CNT en FAI.

Ook de vrouwengeschiedenis komt in het IISG goed tot haar recht met de collecties van Sylvia Pankhurst, Emma Goldman en Dora Russell.

Om een indruk te krijgen over welke hoeveelheden materiaal het gaat, die in de loop van vijftig jaar in het IISG zijn bijeengebracht, enkele cijfers. De totale omvang van de collecties van alle aan de Cruquiusweg gehuisveste instituten beslaat circa vijfendertig kilometer plankruimte; vijftig kilometer, ofte wel één miljoen banden aan gedrukt materiaal. De archief- en documentatiecollecties van het IISG nemen zo'n zeven kilometer in beslag, waarvan de ongeveer 800 Nederlandse archieven circa 5500 meter beslaan. Daarnaast bestaat er nog een afzonderlijke collectie audiovisueel materiaal, de afdeling Beeld en Geluid (de vroegere Ikonografische afdeling).

Om wat voor soort materiaal gaat het nu eigenlijk? Dat is zeer gevarieerd: van brieven, notulen, herinneringen, boeken, brochures, jaarverslagen, statuten, kranten, tijdschriften, pamfletten, circulaires, affiches, foto's, prenten, schilderijen, vlaggen, vaandels, spandoeken, stickers, buttons, speldjes, grammofoonplaten, tot geluids- en videobanden toe. En daarmee is de opsomming nog niet volledig.

Ook bij de Nederlandse archieven is de diversiteit in soort en maat zeer groot. Zo vormt het IISG het officiële depot voor PvdA, CNV en FNV en aangesloten bonden; tegelijkertijd verzamelt het IISG ook materiaal van 'onofficiële organisaties' als Bluf!, Breed Initiatief Verdergaande Acties tegen Kruisraketten (Bivak) en Muurkrant Utrecht. De Nederlandse archief- en documentatiecollectie kan als volgt worden ingedeeld:

1. politieke partijen en groeperingen, inclusief hun ne-

venorganisaties zoals vrouwen- en jeugdorganisaties, en wetenschappelijke bureaus;

2. actiegroepen, comités en verenigingen op het gebied van armen-/werklozenzorg en sociale voorzieningen, buitenland, drankbestrijding, ethiek en religie, racisme, jeugd, justitie en wetgeving, onderwijs en wetenschap, pacifisme en antimilitarisme, volksgezondheid en welzijn, vormingswerk en wonen;

3. vakbeweging;

4. coöperaties, produktieve associaties en communes;

5. werkgeversorganisaties, overlegorganen, ondernemingsraden, bedrijfskernen;

6. communicatie;

7. personen.

De kern van de Nederlandse collecties van het jonge IISG werd in eerste instantie gevormd door de Nederlandse sociaal-historische verzameling van het NEHA. Al spoedig na de oprichting vond ook het SDAP-archief zijn weg naar het IISG. Reeds voor de oprichting van het IISG was Posthumus actief betrokken bij het beheer van het archief van de SDAP. In 1931 werd er een archiefcommissie door de partij in het leven geroepen waarin, behalve Posthumus, ook E. Boekman, C. Woudenberg, L.A. Ankum en H.B. Wiardi Beckman zitting hadden. De commissie werd ingesteld omdat er problemen waren gerezen met de ordening van het partijarchief. Op het secretariaat kon men oude stukken vaak niet terugvinden. Vanaf 1918 was er een nieuwe systematiek aangehouden en men ging er in het begin van de jaren dertig vanuit dat veel materiaal van vóór 1918 niet meer aanwezig was, enkel en alleen omdat het moeilijk was terug te vinden.

Posthumus inventariseerde in de loop van 1931 de problemen en schreef een rapport: 'Om verschillende redenen

is het gewenscht dat de SDAP een behoorlijk geordend en beheerd archief heeft. Een partij als de SDAP met een groote toekomst, die een historische taak heeft te vervullen, is het aan haar standing verplicht de bescheiden betreffende haar geschiedenis zorgvuldig te bewaren. Zij is dat ook verplicht tegenover het nageslacht, opdat dit in staat zij kennis te nemen hoe de ontwikkelingsgang der Partij is geweest. Niet in de laatste plaats ook is de SDAP tegenover de wetenschap verplicht te zorgen, dat de geschiedschrijver der Nederlandsche arbeidersbeweging later betrouwbaar materiaal kan vinden, waardoor het hem mogelijk is deze beweging objectief te bestudeeren en te beschrijven.⁴

Volgens Posthumus viel het met de aanwezigheid van het oude materiaal wel mee. Het was wel noodzakelijk een archivaris aan te stellen. Posthumus stelde Annie Adama van Scheltema-Kleefstra voor, die ook onder hem zou gaan werken als bibliothecaresse van de in 1932 door het NEHA op te richten EHB. Het partijbestuur ging akkoord met de aanbevelingen van de archiefcommissie en mevrouw Scheltema werd archivaris van de SDAP. Ze was niet erg onder de indruk van wat ze aantrof in het oud-archief: '[...] uit die wand van ingekomen brieven en enkele kranten zou ik nooit een tentoonstelling kunnen opbouwen [...]'.⁵ Twee en een halve week na de officiële oprichting van het IISG stelde Posthumus in een vergadering van de archiefcommissie voor het oud-archief in bruikleen te geven aan het IISG, 'zoodat 't eventueel voor studie zou kunnen worden opengesteld'.⁶ In de loop van de volgende paar jaren is het grootste deel van het SDAP-archief aan het IISG in depot gegeven.

Behalve het archief van de SDAP kwamen er in deze beginjaren van het instituut ook stukken van bekende sociaal-democraten als F. van der Goes, P.J. Troelstra,

F.M. Wibaut, en van Henriëtte Roland Holst-van der Schalk. Toch liet de acquisitie van Nederlands materiaal te wensen over. Het jaarverslag 1938 meldt: 'Indien wij ons in dit jaarverslag afvragen, in hoeverre wij tevreden kunnen zijn over het bijeenbrengen van archieven en boekenverzamelingen uit en over de verschillende landen, dan worde vooropgesteld, dat, wat de archieven betreft, het zich in Nederland bevindende materiaal uiterst moeilijk te krijgen is. Het moge vreemd klinken, maar het is niet te ontkennen, dat de medewerking in ons eigen land nog zeer gering blijkt te zijn [...]. Er zal [...] nog heel wat moeite gedaan en medewerking verkregen moeten worden, vóór het door het Instituut verzamelde materiaal voor de kennis der sociale geschiedenis van het eigen land als voldoende kan worden beschouwd.'⁷

De verdere uitbouw van de Nederlandse collectie werd pas weer actief door Rüter ter hand genomen rond 1960, toen hij organisaties op sociaal gebied benaderde om hun archief bij het IISG onder te brengen. In 1964 besloot het NVV hiertoe en in 1967 werd het CNV-archief in depot gegeven. Het zou tot 1971 duren voordat de PvdA en haar nevenorganisaties volgden. Dit was mede te danken aan de inspanningen van de toenmalige partijsecretaris H.G. Ouwkerk, die als historicus het belang inzag van een goed beheerd archief. Regelmatig worden nu aanvullingen met stukken, ouder dan vijf jaar, overgebracht. Desondanks is het PvdA-archief bepaald niet volledig; zo ontbreken de notulen van de Tweede Kamerfractie van de PvdA uit de periode 1946-1962. Navraag bij het fractiebureau, het partijbestuur en vroegere Tweede Kamerleden had geen succes. Er zouden door de toenmalige secretaris Siep Posthumus notulen gemaakt zijn, die slechts in geschreven vorm zouden bestaan. Posthumus' secretaresse was echter van mening dat er nooit notulen waren geweest en dat

Posthumus tijdens de vergaderingen aantekeningen maakte voor zijn column in de krant.

Het IISG beheert inmiddels persoonlijke stukken van ongeveer vijftig sociaal-democraten, onder wie J.W. Albarða, W. Banning, G. van den Bergh, E. Boekman, W.A. Bonger, J. van den Doel, H.H. van Kol, H. Polak, J. Rot, J.H.A. Schaper, J.H. Scheps, W. Thomassen, L. Tilanus, P.J. Troelstra, J.M. den Uyl, H. Vos, H.B. Wiardi Beckman, F.M. Wibaut en M. Wibaut-Berdenis van Berlekom, S. de Wolff en J.A. van Zutphen.

De laatste decennia hebben een enorme groei in de acquisitieactiviteiten te zien gegeven. Hierbij kunnen we weer een onderscheid maken tussen de internationale en de Nederlandse verzamelingen. Een deel van de internationale acquisitie betreft materiaal dat nog steeds in deze tijd op verschillende plaatsen om politieke redenen bedreigd wordt. Zo werd er vijf jaar geleden een Turkse sectie opgezet, en werd er vorig jaar veel materiaal uit China verworven. Uit Latijns Amerika kwam de collectie van de gevluchte Chileen M.M. Segall en door Koos Koster verzameld materiaal. Het archief van de Duitse Informationsdienst der Alternativpresse (ID-Archiv) dat een vrijwel complete verzameling van alternatieve media uit de Bondsrepubliek en de rest van West-Europa bevat, vond in 1988 onderdak op het IISG.

Wat de verzamelingen betreft hebben de maatschappelijke veranderingen vanaf 1968 duidelijk hun sporen nagelaten in het IISG. Dit geldt vooral ook voor het Nederlandse materiaal. De opkomst van allerlei 'onofficiële organisaties' als actie- en solidariteitscomités is goed in de collectievorming van de laatste twintig jaar te traceren. Zo werd bij voorbeeld alle Vietnam-comités gevraagd hun archief bij het IISG onder te brengen, wat ook nagenoeg

is gebeurd. Ook andere buitenlandcomités brachten hun archief naar Amsterdam; niet alleen politiek gerichte, maar ook meer op ontwikkelings- en armoedeproblematiek gerichte organisaties als de x min y -beweging.

Een van de meest spraakmakende bewegingen uit het einde van de jaren zestig was Provo. Het archief van deze beweging was in eerste instantie ondergebracht bij de bibliotheek van de Universiteit van Amsterdam, in de collectie 'Sociale Bewegingen'; deze collectie is in 1990 in het IISG geïncorporeerd. Van de studentenbeweging zijn er verder collecties aanwezig van de ASVA uit Amsterdam en de studentenvakbonden uit Delft, Groningen, Nijmegen, Utrecht en Wageningen, en het archief van de landelijke Studenten Vakbeweging (SVB). De grote groei van de vredesbeweging vanaf het midden van de jaren zeventig wordt weerspiegeld in de archieven van het IKV en het organisatiecomité van de vredesbetoging van 1981, die op het IISG zijn gedeponerd. De sporen van de recessie en de bijbehorende bezuinigingen en massawerkloosheid vanaf het einde van de jaren zeventig zijn terug te vinden in de collecties van het WAO-beraad en de Stichting Weerwerk – een onderzoekscollectief van Nijmeegse baanlozen – en in de uitgebreide bibliotheek van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, die in 1989 een plaats in het IISG vond. Ook anti-kernenergie- en andere milieubewegingen zijn vertegenwoordigd aan de Cruquiusweg, evenals de restanten van de grote bloei van de kraakbeweging.

Het is voor een instituut als het IISG vanzelfsprekend van groot belang om de ontwikkelingen op politiek en maatschappelijk gebied op de voet te volgen. Dit geldt natuurlijk voor de internationale acquisitie, zoals de bovenstaande voorbeelden van Turks en Chinees materiaal laten zien, maar ook in Nederland wordt de vinger aan de pols gehouden. Bij het ontstaan van nieuwe organisaties

wordt soms al in een vroeg stadium gewezen op het belang van archiefvorming en de mogelijkheden die het IISG kan bieden. Na de vorming van Groen Links zijn nu de eerste contacten gelegd om het bestuur attent te maken op de mogelijkheid het archief op het IISG onder te brengen. Dit zou bovendien goed aansluiten bij het reeds aanwezige PSP-archief en de grote collectie CPN-materiaal.

Op soortgelijke wijze werd er materiaal van het Landelijk AIO Overleg (LAIOO) en van de Vereniging Verplegenden en Verzorgenden in Opstand (VVIO) verworven. De Stichting Platform Vrijwilligerswerk vond zelf haar weg naar het IISG.

De aandacht voor nieuwe ontwikkelingen betekent echter zeker niet dat er slechts gestreefd wordt naar het binnenhalen van zoveel mogelijk recente archieven. Als even belangrijk aandachtspunt binnen het beleid geldt het in stand houden en zo mogelijk aanvullen van de reeds aanwezige collecties. Zo werden onlangs het archief van W. Banning en notulen van de Amsterdamse sociaal-democratische raadsfractie rond 1910 verworven.

De acquisitie van archieven vindt op de meest uiteenlopende wijzen plaats en wisselt vaak van geval tot geval. Op het IISG is een relatief klein aantal personen belast met de acquisitie: voor de acquisitie in Nederland is één formatieplaats gereserveerd. Bij het opbouwen en op peil houden van de collecties spelen daarom de in Nederland en op vele plaatsen in het buitenland opererende vrienden van het IISG een belangrijke rol. Dit netwerk, gevormd door journalisten, historici, fotografen, politici, activisten et cetera, is van onschatbare waarde. Zij bezoeken allerlei manifestaties, congressen en demonstraties, en verzamelen overal waar zij komen pamfletten, foto's, affiches, periodieken, brochures en ander materiaal. Zij wijzen bovendien vaak

personen en organisaties op de mogelijkheid om hun archiefmateriaal op het IISG onder te brengen. Gedurende zijn vijftienvijftigjarig bestaan heeft het IISG op deze manier veel materiaal binnengekregen.

Vanzelfsprekend wordt er ook regelmatig samengewerkt met mensen uit de beweging zelf. Een goed voorbeeld hiervan vormt de samenwerking met de Stichting Onderzoek AJC. Het is met name Ad van Moock geweest die, optredend als contactpersoon, oud-AJC'ers door het gehele land bezocht en allerlei stukken naar het IISG bracht. Hier werd vervolgens een schifting aangebracht: de boeken, brochures en periodieken werden opgenomen in de bibliotheek, het beeldmateriaal bij de afdeling Beeld en Geluid, de archiefstukken werden geïnventariseerd. Voor een uitgebreide studie naar de AJC in oorlogstijd, die Geertje Naarden op initiatief van de Stichting Onderzoek AJC verrichtte, werd veel van dit materiaal gebruikt; bovendien interviewde zij zo'n vierhonderd oud-AJC'ers. Het geluidsmateriaal is vervolgens weer bij de afdeling Beeld en Geluid terechtgekomen. Zo is een zeer waardevolle en uitgebreide collectie over de bekendste sociaal-democratische jeugdbeweging ontstaan.

Een deel van de verwerving van nieuw materiaal komt direct voort uit twee van de andere kernactiviteiten van het IISG: wetenschappelijk onderzoek en dienstverlening. In verband met een biografie voor het *Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland* ging de desbetreffende auteur op zoek naar materiaal over Henri Wollring (1869-1939). Deze Wollring was min of meer toevallig bij het socialisme betrokken geraakt, werd achtereenvolgens voorzitter van een afdeling van de Algemeene Nederlandsche Timmerliedenbond, lid van de SDB en van de SDAP, waarvoor hij van 1907 tot 1921 in de Amsterdamse gemeenteraad zat, en trok zich na 1921 geheel terug uit

de beweging. Toen er over deze toch niet onbelangrijke figuur uit de Nederlandse arbeidersbeweging vrijwel geen materiaal te vinden bleek, greep de auteur naar een laatste redmiddel: het telefoonboek. In de telefoongids van Amsterdam stonden twee Wollrings, die bij navraag kleinzonen van Henri Wollring bleken te zijn en die nog het nodige materiaal van hun grootvader bewaard hadden. De biografie voor het vierde deel van het *Biografisch woordenboek* kon geschreven worden, de familie kwam in contact met het IISG en droeg de collectie over.

Soms is de verwerving van een collectie afhankelijk van de activiteiten van één persoon. Zo bood in 1988 M.J. Maas, die een groot deel van zijn leven actief is geweest in drankbestrijdingsorganisaties, in het VARA-radioprogramma 'Op de zolder van' zijn archief aan het IISG aan. Het contact was vervolgens snel gelegd en nu ligt er op het instituut een belangwekkende collectie met stukken die teruggaan tot circa 1925.

Voor Joop en Liesbeth den Uyl was een bezoek aan het IISG in 1987 aanleiding te besluiten hun archief te zijner tijd op het instituut onder te brengen. Tot zijn verbazing trof Den Uyl in het archief van de WBS zijn eigen aantekeningen aan voor het rapport 'Om de kwaliteit van het bestaan', terwijl het archief van de Socialistische Internationale correspondentie met zijn vriend Olof Palme bleek te bevatten en hij, bladerend in *Het Volk* van 1900-1901, bij toeval een familieadvertentie van de familie van zijn vrouw vond. Na het plotselinge overlijden van Joop den Uyl kwam zijn volledige archief naar het IISG.

De vorm en de staat waarin materiaal binnenkomt en de bewerking op het instituut varieert minstens evenzeer als de verschillende wijzen van verwerving. Sommige collecties komen geheel geordend, inclusief coderingslijsten

binnen, zodat ze zonder meer een plek kunnen vinden in de magazijnen en, wanneer er geen beperkende voorwaarden zijn, direct voor onderzoek gebruikt kunnen worden. Andere collecties komen in vuilniszakken, beschimmeld en in grote wanorde binnen. Het voorbeeld van het materiaal uit de collectie Ab Wiegink is in dit verband illustratief. Het IISG bezat reeds een uitgebreid gedeelte van zijn collectie; het meest politiek gevoelige deel werd echter pas aan het einde van de jaren zeventig ontdekt in zeer slechte staat. Het kwam achter het behang van een Haarlemse zolder vandaan.

Wanneer een archief arriveert, blijft het als collectie bijeen en wordt de originele ordening zoveel mogelijk gehandhaafd. In sommige gevallen kan dit leiden tot grote problemen met de inventarisatie. Zo was het SDAP-archief over de periode 1894 tot 1912 door de toenmalige partijarchivaris Annie Adama van Scheltema-Kleefstra in de jaren dertig geordend via het pertinentiebeginsel, waarbij niet uitgegaan wordt van de herkomst van de stukken, maar op grond van het onderwerp stukken uit verschillende archieven bijeengevoegd worden. Zo zijn er allerlei stukken uit de persoonsarchieven van Troelstra, Tak, Wibaut en anderen in het SDAP-archief verzeild geraakt. Dit type ordening gaat duidelijk tegen alle basisregels van archiefordening in. Dit gebeurde mede omdat Annie Adama van Scheltema zich vooral richtte op het verzamelen voor en het opzetten van de partijtentoonstelling in 1934 waarvoor een ordening op onderwerp essentieel was. Vanaf 1918 was door het partijsecretariaat het archief via een veel gebruikelijker methode geordend. Toen het SDAP-archief na veel omzwervingen na de Tweede Wereldoorlog uiteindelijk weer op het IISG terugkeerde, verkeerde het niet alleen in grote wanorde, maar was het volgens twee geheel verschillende principes geordend.

Bovendien ontbraken veel stukken uit de periode 1933-1940, die in 1940 in de paniek van de meidagen door het partijbureau waren vernietigd. Uiteindelijk zou het tot 1984 duren, voordat er een complete inventaris verscheen.⁸ De verschillende ordeningsprincipes zijn uiteindelijk naast elkaar gehandhaafd, omdat een herordering van het archief met een totale omvang van 75 meter in de praktijk niet uitvoerbaar bleek.

Het SDAP-archief is, na aanmelding bij de desbetreffende studiezaalmedewerker vrij toegankelijk voor onderzoek, met uitzondering van de dossiers die betrekking hebben op het onderzoek van de Eterraad van de SDAP naar het gedrag van partijleden in de Tweede Wereldoorlog. Met het noemen van het begrip 'toegankelijkheid' komen we op het spanningsveld tussen privacy, bescherming van belangen van mensen en het belang van de wetenschap die met zoveel mogelijk openbaarheid gediend is. De vaak politiek gevoelige aard van de op het IISG aanwezige collecties brengt met zich mee dat niet alle collecties zonder meer openbaar kunnen zijn. Jonge activisten kunnen bij voorbeeld in hun latere carrière geschaad worden door al te openhartige onthullingen over hun 'revolutionaire verleden'. Er kunnen ook andere redenen zijn om (gedeelten van) een archief gesloten te houden. Zo bevat het archief van Joop den Uyl ook materiaal betreffende de kabinetsperiode Den Uyl, dat twintig jaar gesloten moet blijven. Stukken over zijn contacten met het Koninklijk Huis zijn vijftig jaar gesloten. Over persoonlijke stukken, zoals dagboekantekeningen, worden afspraken gemaakt met de schenkers.

Voor een zinnig gebruik van de collecties is een goede ontsluiting natuurlijk onontbeerlijk. Wat de archiefcollecties betreft zijn er inmiddels een groot aantal inventarissen en

plaatsingslijsten gemaakt. Van de grotere en belangrijker collecties verschijnen deze regelmatig als Werkuitgave. Behalve de inventarissen per collectie is er inmiddels ook een thematisch overzicht van al het bekende materiaal betreffende de geschiedenis van het communisme in Nederland verschenen.⁹ Daarnaast werd de archiefcollectie van het IISG in 1989 toegankelijker gemaakt door de publikatie van de tweede, geheel herziene en uitgebreide druk van Mies Campfens' *De Nederlandse archieven van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis* en de uitgave van een eerste internationale archievgids, Elly Koen en Atie van der Horst (red.), *Guide to the International Archives and Collections at the IISH, Amsterdam*. Jaarlijks verschijnen er aanvullingen op beide gidsen in respectievelijk het *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* en de *International Review of Social History*. De toegankelijkheid is verder enorm verbeterd door de automatisering van de totale catalogus van al het toegankelijke gedrukte materiaal binnen het IISG, het NEHA en het Nederlands Permuseum, die binnen twee jaar haar beslag kreeg. Ten slotte is er vorig jaar een begin gemaakt met het per computer toegankelijk maken van de collectie van de afdeling Beeld en Geluid, waarbij het beeldmateriaal gedigitaliseerd opgeslagen en voor de bezoeker op beeldscherm opvraagbaar is.

Wetenschappelijk onderzoek, publikaties en faciliteiten

Het IISG heeft vanaf de oprichting af kunnen bogen op wetenschappers van internationale faam, gespecialiseerd op de gebieden, die ook de kern van de collecties vormen. Wij noemen hier de Duitse onderzoekers Hans Stein (1894-1941) en Werner Blumenberg (1900-1965), voorts Boris Ivanovich Nikolaevsky (1887-1966), Boris Moiseevic Sapir (1902-1989) en Jan M. Meijer (1923-1980) als spe-

cialisten op het gebied van de Russische geschiedenis, en Arthur Lehning voor het anarchisme.

Wat betreft de Nederlandse sociale geschiedenis moeten vooral de namen worden genoemd van Adolf Johan Cord Rüter (1907-1965) en Frits de Jong Edz. (1919-1989). Het IISG was nauw betrokken bij oprichting en verdere ontwikkeling van de Sociaal-Historische Studiekring, die in 1953 in het gebouw van het IISG werd opgericht en in 1968 tot de Nederlandse Vereniging ter beoefening van de Sociale Geschiedenis (NVSG) omgedoopt werd. Het IISG heeft een vertegenwoordiger in het bestuur van de vereniging, terwijl verschillende medewerkers deel hebben uitgemaakt van de redactie van het *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*.

Vanaf de oprichting van het IISG was een hoofddoel voor Posthumus het publiceren van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek, dat door IISG-medewerkers of door andere onderzoekers op het IISG was verricht. Net als bij het NEHA wilde hij tenminste één wetenschappelijk tijdschrift en één of meerdere series boekpublicaties. Zo verscheen in 1936 het eerste nummer van de *International Review for Social History*, terwijl een jaar later het eerste *Bulletin of the International Institute of Social History* verscheen, dat meer praktische informatie over bronnenmateriaal en dergelijke gaf. Ten gevolge van het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog en de wederopbouw daarna kwamen de boekpublicaties niet vóór 1955 van de grond. Een aanzienlijk aantal bronnenpublicaties van belangrijke internationale collecties verscheen, waarvan hier alleen als waarschijnlijk bekendste uitgave de Archives Bakounine wordt genoemd. Het *Bulletin* begon in 1950 weer te verschijnen (tot 1955), terwijl het wetenschappelijke tijdschrift vanaf 1956 weer verscheen. Was het tijdschrift vóór de Tweede Wereldoorlog uitgebracht onder de titel *International*

Review for Social History, na een opmerking van G.D.H. Cole dat deze titel incorrect Engels was, verscheen het nu onder de titel *International Review of Social History*.¹⁰

Van 1976 tot 1985 verscheen in samenwerking met uitgeverij Van Genneep de serie *De Nederlandse Arbeidersbeweging*, onder redactie van Mies Campfens, Fritjof Tichelman en Anneke Welcker. Naast geannoteerde levensherinneringen, studies over de AJC, de geschiedenis van het NVV en over regionale ontwikkelingen van de sociale beweging, verschenen hierin onder andere de proefschriften van Anneke Welcker (*Heren en arbeiders*, 1978), P. de Rooy (*Werklozenzorg en werkloosheidsbestrijding*, 1979), H. Dona (*Sport en socialisme*, 1981) en J. Perry (*Roomsche kinine tegen de roode koorts*, 1983). In totaal kwamen zestien delen in deze serie uit.

De redactie van de *International Review of Social History* formuleerde in 1987 een viertal aandachtspunten met betrekking tot de beoefening van de sociale geschiedenis, te weten:

1. arbeid, arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen;
2. persoonlijke, institutionele en culturele aspecten van machtsverhoudingen en sociale functies;
3. sociale en politieke bewegingen, zowel emancipatorisch als onderdrukkend, met inbegrip van de ideeën die in deze bewegingen een rol speelden;
4. theoretische en methodologische aspecten van de bovengenoemde onderwerpen.

Deze aandachtspunten – waaronder de traditionele aandacht van het Instituut voor de studie van de organisaties en haar leidende figuren in de arbeidersbeweging – vormen de basis van het huidige wetenschapsbeleid van het IISG. Momenteel loopt er onderzoek op de volgende gebieden: Duitsland met de geschiedenis van het marxisme, Rusland, socialisme in Indonesië, Turkse arbeiders- en emancipatiebewegingen, Eerste en Tweede Internationale

en Komintern, Chinees socialisme en communisme, anarchisme, arbeidsmarkt en trekarbeid in Europa, socialisme en communisme in Nederland. Deze onderwerpen worden door medewerkers van het IISG bestudeerd, in nauwe samenwerking met collega-historici in Nederland en daarbuiten.

Een zeer omvangrijk en internationaal samenwerkingsverband is het zogeheten 'Determinantenproject' (*Determinants of the influence of the organized labour movement before 1914 – a comparative analysis*). In dit omvangrijke project wil men de oorzaken van het succes van de arbeidersbeweging in de jaren van haar ontstaan (1870-1914) in een dertigtal landen met elkaar vergelijken; methodologisch gezien een vernieuwing. Geregeld komen de medewerkers aan dit project samen om de voorlopige resultaten van hun bevindingen uit te wisselen.

Dit soort congressen zijn zonder de faciliteiten van het IISG in zijn nieuwe behuizing onvoorstelbaar. In het gebouw aan de Cruquiusweg zijn er mogelijkheden voor congressen en vergaderingen tot 150 personen. Veel historische verenigingen en organisaties maken van deze voorzieningen gebruik. Zo ook het belangrijkste internationale samenwerkingsverband van instellingen die zich bezighouden met geschiedenis van de arbeidersbeweging, de International Association of Labour History Institutions (IALHI). Door de ontwikkelingen in Oost-Europa en de Sovjetunie, en de intensievere samenwerking met sinologen worden de internationale contacten nog steeds uitgebreid. Zo staat een nieuwe aanpak van het Bakuninproject op stapel, waarbij samengewerkt gaat worden met onderzoekers uit onder meer Hongarije, de Verenigde Staten en de Sovjetunie. Verder gaat het IISG een grotere rol spelen in de volledige uitgave van de werken van Marx en Engels. Volgens afspraken met het Instituut voor Marx-

isme-Leninisme te Moskou, de Akademie der Wissenschaften der DDR in Berlijn en het Karl-Marx-Haus in Trier wordt momenteel de oprichting voorbereid van een stichting met zetel in Amsterdam.

Vanzelfsprekend wordt er ook op verschillende terreinen met Nederlandse instellingen en organisaties samengewerkt, zowel op wetenschappelijk gebied (zoals met de hierboven genoemde NVSG), als ook op maatschappelijk gebied. Zo werd in samenwerking met de Wiardi Beckman Stichting de inventaris van het archief van de SDAP gepubliceerd, werkte het wetenschappelijk bureau van de CPN, het IPSO, mee aan de publikatie van het apparaat voor de geschiedschrijving van het communisme, *Van bron tot boek*, en wordt met het IIAV de bibliografie van Annie Romein-Verschoor gepubliceerd. Ook de faciliteiten voor het organiseren van tentoonstellingen zijn voor organisaties als de Industriebond FNV en de organisatoren van de OR-Manifestatie 'Tien jaar Wet op de ondernemingsraden' aanleiding geweest samen te werken met het IISG. Zo werkt het IISG ook mee aan de voorbereiding van de komende tentoonstelling over honderd jaar sociaaldemocratie, die voor 1994 gepland staat. Bovendien worden er op de museumvloer van het nieuwe pand aan de Cruquiusweg regelmatig door het IISG, door andere instituten in het gebouw, of door derden tentoonstellingen gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de naar aanleiding van honderd jaar 1 Mei gehouden tentoonstelling, waar afgelopen mei Hilda Verwey-Jonker sprak. Zij nam daar het eerste exemplaar in ontvangst van het boek *Een dag is 't van vreugde, een dag is 't van strijd... Geïllustreerde geschiedenis van 1 Mei in Nederland*.

Als bijzondere vorm van samenwerking noemen we hier nog de oprichting van een Nationaal Vakbondsch Historisch Museum, waarin het IISG participeert samen met de

Vakbondshistorische Vereniging (VHV). In mei 1991 zal dit museum zijn poorten openen in het voormalige ANDB-gebouw aan de Amsterdamse Henri Polaklaan.

De publicatieafdeling maakte in de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling door. Het instellen van een redactiecommissie, bestaande uit Nederlandse en Belgische sociaal-historici, naast IISG-medewerkers, zorgde voor een stroom publikaties. Deze redactiecommissie is niet alleen inhoudelijk verantwoordelijk voor de *International Review of Social History*, maar ook voor een belangrijk deel van de wetenschappelijke boekpublicaties: monografieën, samengestelde bundels en bronnenpublicaties. Naast deze redactiecommissie bestaat er sinds 1988 een internationale Advisory Board, waarin de hoofdlijnen van het publicatiebeleid worden bediscussieerd met vooraanstaande sociaal-historici uit West-Europa en de Verenigde Staten. In totaal lopen er momenteel zo'n dertien Nederlands-, Engels-, Frans-, Duits- en Russischtalige series, naast verschillende publikaties buiten serieverband.

Terwijl tot het midden van de jaren tachtig alle publikaties door commerciële uitgeverijen werden verzorgd, worden de meeste Nederlandstalige en een aantal buitenlandse uitgaven sinds 1985 in eigen beheer uitgegeven, via de Stichting beheer IISG. Een van de succesvolste uitgaven is het *Biografische woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland*, uitgegeven in samenwerking met de NVSG. Het project voorziet in een reeks van zes delen, waarvan tot nu toe vier delen zijn verschenen. Op initiatief van de vereniging werd al in 1953 een redactie benoemd, bestaande uit P.J. Meertens, Fr. de Jong Edz. en O. Noordenbos. Er zouden biografieën worden geschreven van personen die een belangrijke rol hadden gespeeld in de Nederlandse arbeidersbeweging in de periode 1860-1918.

Ondanks de inspanningen en het vele werk van P.J. Meer- tens kwam dit project niet van de grond. Het zag er naar uit dat het woordenboek alleen in de vorm van verspreide bio- grafieën in verschillende tijdschriften zou verschijnen.¹¹ Pas toen eind 1983 medewerkers van het IISG zich opnieuw met dit project gingen bemoeien, waardoor er meer faciliteiten en financiële middelen beschikbaar kwamen, kwam er echt schot in de zaak. Besloten werd een serie van zes delen te maken, waarvan het eerste deel in 1986 verscheen. Naast biografieën over voormannen als Troelstra, Wibaut en Vorrink worden personen van regionale of plaatselijke betekenis beschreven. Voorwaarden hierbij zijn dat de beschreven personen overleden zijn en het hoogtepunt van hun activiteiten vóór 1945 ligt. De begrippen 'socialisme' en 'arbeidersbeweging' zijn ruim opgevat. Personen uit alle relevante politieke stromingen en stromingen in de vakbeweging – kortom personen die de sociale emancipatie wilden bevorderen – zijn opgenomen. Naast gegevens over de levensloop, levensomstandigheden en betekenis voor de arbeidersbeweging van de beschreven persoon, is zoveel mogelijk geprobeerd van iedereen een portret af te drukken. In verschillende gevallen is de enige beschikbare foto afkomstig uit de werken van W.H. Vliegen. Zelf hechtte hij grote waarde aan goed gelijkende portretten zoals ook blijkt uit zijn brief aan Annie Adama van Scheltema-Kleefstra van 11 augustus 1934: '[...] Inliggend het portret terug, dat ik heb afgekeurd. Ik heb dat snuit met dien vollen baard maar zeer kort gehad. Dat was nog vóór 1894 en ik geloof niet dat er behalve Pieters dan, nog lui zijn die mij zoo hebben gezien.' Vliegen biedt een andere foto aan want 'dat is het beste uit dien tijd en het is ook voldoende proletarisch'.¹² Ieder deel van het *Biografisch woordenboek* wordt afgesloten door een cumulatief register dat, behalve persoonsnamen en pseudoniemen, ook periodieken, orga-

nisaties en geografische begrippen bevat, waardoor een dwarsdoorsnede en een beeld van de organisatie- en partij-geschiedenis gegeven wordt.

Naast het *Biografisch woordenboek* is er in 1986 ook gestart met de serie *Studies + Essays*, waarin vooral Nederlands (promotie-)onderzoek wordt gepubliceerd, dat meestal is gebaseerd op materiaal dat zich in het IISG bevindt. Zo verschenen enkele belangrijke studies over de geschiedenis van de Nederlandse sociaal-democratie, over belangrijke perioden en ontwikkelingen in de Nederlandse vakbeweging en over een aantal algemenere sociaal-historische onderwerpen. Aparte vermelding verdienen de drie boeken, die verschenen naar aanleiding van de British-Dutch Conference on Labour History. De tweejaarlijkse conferenties zijn een gezamenlijk initiatief van de NVSG en de Britse Society for the Study of Labour History en vormen een mooi voorbeeld van een moderne comparatieve benadering van de sociale geschiedenis. Voor de verschillende gebruikers van de collecties worden er door de Stichting beheer IISG inventarissen, plaatsingslijsten en bibliografieën van de belangrijkste collecties uitgegeven in de serie *IISG-Werkuitgaven/Working Papers*. Naast deze uitgaven in serieverband worden er ook losse uitgaven gepubliceerd, waarbij een accent wordt gelegd op de culturele geschiedenis van de arbeidersbeweging. Voorbeelden hiervan zijn de bovengenoemde boeken over de geschiedenis van de AJC in oorlogstijd en over honderd jaar 1 Mei. In dit verband kan verder nog gewezen worden op een publikatie over sociaal-democratische gemeentepolitiek, de biografie van de Rotterdamse arbeider-wethouder Dries van der Vlerk door Jan Grandia.

Ten slotte

Na een periode van onstuimige groei, die het instituut letterlijk en figuurlijk in zijn voegen deed kraken en de daaropvolgende stagnatie ten gevolge van een complex van organisatorische en financiële problemen, is het IISG na de verhuizing beter dan ooit toegerust voor het verwezenlijken van de doelstellingen: het verzamelen, toegankelijk maken, ter beschikking stellen en bestuderen van materiaal op het gebied van de sociale geschiedenis. Het IISG in zijn nieuwe jasje biedt de geïnteresseerden in de sociale geschiedenis niet alleen een unieke verzameling oude stukken, maar bovendien moderne faciliteiten om deze optimaal te kunnen gebruiken.

Noten

1—SDAP-archief; inv. nr. 289I-2892; documentatiemateriaal tentoonstelling 1934.

2—S. van der Beek, *Biblionieuws*, II, THE, Eindhoven, 1977.

3—Zie hiervoor met name het recente onderzoek van K.H. Roth, 'Searching for lost archives: The role of the Deutsche Arbeitsfront in the pillage of West European trade union archives', in: *International Review of Social History*, XXXIV, 1989, pp. 272-286 en supplement 1989, pp. 1-88.

4—SDAP-archief; inv. nr. 467; rapport archiefcommissie 1931.

5—A. Adama van Scheltema-Kleefstra, 'Herinneringen van de bibliothecaresse van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 4e jrg. nr. 11, juni 1978, p. 142.

6—SDAP-archief; inv. nr. 469; notulen archiefcommissie, II-12-1935.

7—Jaarverslag IISG 1938, p. 7.

8—De inventaris verscheen als IISG-Werkuitgave: H. Hondius, M. Schrevel, *Inventaris van het archief van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) 1894-1946*, IISG-Werkuitgave I, (Amsterdam, 1985).

9—C. Boet e. a., *Van bron tot boek. Apparaat voor de geschiedschrijving van het communisme in Nederland*. IPSO/IISG, Amsterdam, 1987.

10—M. Hunink, *De papieren van de revolutie*, p. 106, noot 9.

11—Zie voor de geschiedenis van het woordenboek B. Reinalda, 'Dertig jaar Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland', in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 9e jrg. nr. 32, november 1983, pp. 370-396.

12—SDAP-archief; inv. nr. 2892; documentatiemateriaal tentoonstelling 1934.

Literatuur

A. Adama van Scheltema-Kleefstra, 'Herinneringen van de bibliothecaresse van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis' in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 4e jrg. nr. 11, juni 1978, pp. 141-176.

H. van Beek, J. Kloosterman, *Moving Marx. The International Institute of Social History at 31 Cruquiusweg Amsterdam*, (Amsterdam, 1989).

E. J. Fischer, 'The International Institute of Social History – Reorganisation after fifty years', in: *International Review of Social History*, xxxiii, 1988, pp. 246-251.

E. J. Fischer, J. L. J. M. van Gerwen, J. J. Seegers (red.), *De Vereniging Het Nederlandsch Economisch Historisch Archief 1914-1989* (Amsterdam, 1989).

H. Hondius, M. Schrevel, *Inventaris van het archief van de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij (SDAP) 1894-1946*, IISG-Werkuitgave I, (Amsterdam, 1985).

M. Hunink, *De papieren van de revolutie. Het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis 1935-1947* (Amsterdam, 1986).

J. Lucassen, *Tracing the past. Collections and research in social and economic history: the International Institute of Social History, the Netherlands Economic History Archive and related institutions* (Amsterdam, 1989).

K.H. Roth, 'The International Institute of Social History as a pawn of Nazi social research. New documents on the history of the IISH during German occupation rule from 1940 till 1944', in: *International Review of Social History*, xxxiv, 1989, supplement pp. 1-88.

K.H. Roth, 'Searching for lost archives: the role of the Deutsche Arbeitsfront in the pillage of West European trade union archives', in: *International Review of Social History*, xxxiv, 1989, deel 2, pp. 272-286.

J.M. Welcker, 'Veertig jaar Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (1935-1975)' in: *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis*, 1e jrg. nr. 3, december 1975, pp. 372-393.

Personenregister

Personalia medewerkers

PERSONENREGISTER

- Adama van Scheltema-
Kleefstra, Annie: 127,
132, 149, 156, 164, 166, 167
Albarda, J. W.: 151
Alkema, E. A.: 83, 85, 124
Ankum, L. A.: 148
- Bacon, Francis: 146
Bagehot, Walter: 21
Bakoenin, M. A.: 131, 146
Banning, W.: 39, 81, 151, 153
Bebel, August: 146
Beek, H. van: 167
Beek, S. van der: 166
Bennekom, Kors van: 142
Bercusson, Brian: 80, 87
Berg, J. Th. J. van den: 10, 11,
79, 81, 82, 83, 84, 85, 86
Bergh, G. van den: 151
Berman, Harold J.: 19, 20,
22, 23, 56, 59, 79, 81, 83, 86
Bernstein, Eduard: 131, 146
Beus, J. W. de: 83, 86
Beveridge, sir William: 133
Blok, Aad: 127
Blumenberg, Werner: 158
Boekman, E.: 148, 151
- Boet, C.: 167
Bonger, W. A.: 39, 81, 86, 151
Bovens, M. A. P.: 85, 86, 88,
89, 91, 92, 93
Brinkman, L. C.: 65, 84, 86
Bruinsma, F.: 78, 86
Burdau: 22, 24
Burkens, M. C.: 81, 86
Buuren, P. J. J. van: 82, 84,
86, 124
- Campfens, Mies: 127, 158,
160
Cleiren, C. P. M.: 123
Cliteur, P. B.: 79, 81, 86
Cole, G. D. H.: 133, 160
Cort van der Linden,
P. W. A.: 52
Cotterell, Roger: 80, 87
Crick, Bernard: 79, 87
Crosland, C. R. S.: 84, 87
- Daalder, H.: 92
Dahl, Robert A.: 87
Derksen, Wim: 84, 87, 93
Diamond, A. S.: 79, 87
Dicey: 21

- Doel, J. van den: 151
 Dölle, A.H.M.: 123
 Domela Nieuwenhuis, Ferdinand: 34, 36, 130
 Dona, H.: 160
 Donner, A.M.: 73, 81, 84, 87
 Doorn, J.A.A. van: 83, 86
 Drees, W.: 75, 81, 84, 87
 Driel, P. van: 83
 Drupsteen, Th.G.: 124
 Duijsings, Bert: 127
- Elzinga, D.J.: 78, 79, 82, 87
 Engels Friedrich: 131, 132, 146, 161
 Engels, J.W.M.: 86, 87, 88, 89, 90, 91, 93, 123
- Fischer, Eric: 137, 138, 167
- Gaay Fortman, W.F. de: 80, 87
- Geelhoed, L.A.: 84, 87
 Gerwen, J.L.J.M. van: 167
 Gilhuis, P.C.: 84, 88
 Goes, F. van der: 149
 Goes van Naters, M. van der: 39, 73, 81, 88
 Goldman, Emma: 147
 Graaff, J. de: 75
 Grandia, Jan: 165
 Griffiths, J.: 80, 88
 Groenendijk, C.A.: 83, 84, 88
- Hagoort, G.: 88
 Hamilton, Alexander: 116, 117
 Hart, H.L.A.: 88
 Hart, A.C. 't: 123
 Havel, Václav: 95
 Hayek: 95
 Heringa, A.W.: 76, 82, 85, 88
 Hess, Moses: 146
 Heydrich, Reinhard: 134
 Hirsch Ballin, E.M.H.: 46, 82, 83, 88, 106
 Hitler, A.: 133, 134
 Hoeven, J.A. van der: 33, 39, 43, 44, 53, 57, 66, 81, 83, 88, 89
 Hofland, H.J.A.: 47
 Hondius, H.: 167
 Horst, Atie van der: 158
 Houten, M.L.P. van: 88
 Hueting, E.: 81, 89
 Humboldt, W. von: 21
 Hunink, M.: 167, 168
- Jacobs, Aletta: 80, 89
 Jansen van Galen, John: 16
 Jong, F. de: 89
 Jong Edz., Frits de: 136, 159, 163
- Kalma, Douwe: 82, 84, 85, 89, 122, 124
 Kant, Immanuel: 21, 29, 79
 Kautsky, Karl: 131, 146

- Kelsen, Hans: 37, 38, 39, 78,
 79, 81, 89
 Kirchheimer, Otto: 81, 89
 Kloosterman, Jaap: 138, 167
 Knegtmans, Peter Jan: 89
 Koeman, N.S.J.: 124
 Koen, Elly: 158
 Kol, H.H. van: 151
 Komter, A.: 81, 83, 89
 Koning, Jan de: 17
 Koopmans, T.: 45, 48, 66, 78,
 82, 83, 89, 124
 Kossmann, E.H.: 90
 Koster, Koos: 151
 Krabbe, B.H.: 79, 89
 Kreveld, J.H. van: 82, 89
 Kriele, Martin: 28, 53, 80, 83,
 89
 Krop, Marnix: 81, 90, 92
 Kruyt, A.: 83, 90
 Kunig, Philipp: 78, 80, 81,
 90
 Kuyper, Abraham: 45

 Langemeyer, G.E.: 39, 78,
 90
 Lassalle, Ferdinand: 10
 Leeuw, Rein van der: 136
 Lehning, P.: 86
 Lehning, Arthur: 132, 159
 Lenin, Vladimir Iljitsj: 9, 10
 Ley, Robert: 134
 Liebknecht, Karl: 34
 Lieme, Nehemia de: 131, 134

 Locke, John: 22, 24, 95
 Lucassen, Jan: 127, 168
 Luhmann, Niklas: 28, 80,
 82, 90

 Maarseveen, Henc van: 123
 Maas, M.J.: 155
 Madison, James: 116
 Manenschijn, G.: 90
 Maris, C.W.: 80, 81, 83, 88,
 90, 92
 Marx, Karl: 131, 132, 146, 161
 Meertens, P.J.: 163, 164
 Meijer, Jan M.: 158
 Meuwissen, D.H.M.: 79, 90
 Miller, Susanne: 90
 Montesquieu, Charles de:
 21, 115v
 Moock, Ad van: 154

 Naarden, Geertje: 154
 Nettleau, Max: 132
 Neumann, Franz: 22, 31, 38,
 39, 44, 66, 79, 80, 81, 82,
 90
 Ney, R.: 89
 Nikolaevsky, Boris I.: 133,
 158
 Noordenbos, O.: 163

 Ouwerkerk, H.G.: 150
 Owen, Robert: 146

- Palme, Olof: 155
 Pankhurst, Sylvia: 147
 Perry, J.: 160
 Pestalozza, Christian: 91
 Pieters: 164
 Polak, H.: 151
 Polak, J.: 80, 83
 Polak, J.M.: 82, 86, 91
 Polak, M.: 80, 83, 91
 Posthumus, N.W.: 129v, 131,
 133, 134, 135, 148, 149, 151,
 159
 Posthumus, Siep: 150
 Pot, C.W. van der: 91
 Pronk, Jeanet: 84, 87
 Proudhon, Pierre: 146
 Pufendorf, Samuel: 79

 Radbruch, Gustav: 22, 25,
 27v, 30, 32, 33, 37, 38, 66,
 79, 80, 91
 Raphael, Frederic: 29
 Rawls, John: 91
 Reinalda, B.: 167
 Roland Holst-van der
 Schalk, Henriëtte: 150
 Romein-Verschoor, Annie:
 162
 Rood, M.G.: 81, 82, 91,
 123
 Rooy, P. de: 160
 Rosenberg, Arthur: 134
 Rot, J.: 151
 Roth, K.H.: 166, 168

 Rousseau, Jean-Jacques: 79,
 95
 Ruiter, D.W.P.: 79, 91
 Russell, Dora: 147
 Rüter, A.J.C.: 135, 136, 150,
 159
 Rypperda Wierdsma, J.V.:
 82, 91

 Sapir, Boris M.: 158
 Schaper, J.H.A.: 151
 Schellen, J. van: 123
 Scheltema, M.: 82, 83, 84, 91
 Schendelen, M.P.C.M. van:
 82, 91
 Scheps, J.H.: 151
 Schrevel, M.: 167
 Schuiling, K.F.: 79, 82, 91
 Schumpeter, Joseph A.: 81,
 91
 Schuyt, C.J.M.: 78, 80, 81,
 82, 91, 92
 Seegers, J.J.: 167
 Segall, M.M.: 151
 Simajchlova, J.: 144
 Sloom, B.P.: 29, 80, 92
 Soeteman, A.: 92
 Stalin, J.V.: 132
 Stein, Hans: 158
 Stokkom, Bas van: 84, 92
 Suurhoff, C.: 75

 Tak, P.L.: 156
 Tawney, R.H.: 17, 38, 81, 92

- Tempel, B. van den: 81, 92
 Thatcher, Margaret: 69
 Thijn, E. van: 78, 92
 Thomassen, W.: 151
 Thorbecke, J.R.: 23
 Thurow, Lester: 92
 Tichelman, Fritjof: 160
 Tilanus, L.: 151
 Troelstra, P.J.: 81, 149, 151,
 156, 164
 Tromp, Bart: 84, 92
 Trotski, L.D.: 131, 133,
 146

 Uyl, J.M. den: 84, 151, 155,
 157
 Uyl, Liesbeth den: 155

 Valkhoff, J.: 81, 92
 Vegt, H.J. van der: 127,
 139
 Velema, Willem: 75, 85
 Verkade, W.: 79, 92
 Verwey-Jonker, Hilda: 162
 Vis, J.J.: 92
 Vlerk, Dries van der: 165
 Vliegen, W.A.: 139, 164
 Vlies, Inge van der: 61, 80,
 82, 84, 93, 123

 Vogel, Hans-Jochen: 42, 45,
 82, 93
 Vorrink, Koos: 164
 Vos, H.: 151
 Vries, Jouke de: 81, 82, 93
 Vries, Klaas de: 24, 79, 82,
 93

 Welcker, Anneke: 160, 168
 Westerman, P.: 79, 93
 Wiarda, G.J.: 26, 80, 81, 83,
 93
 Wiardi Beckman, H.B.:
 148, 151
 Wibaut, F.M.: 150, 151, 156,
 164
 Wibaut-Berdenis van Ber-
 lekom, M.: 151
 Wiegink, Ab: 156
 Wijk, van: 123
 Winter, H.B.: 82, 93
 Witteveen, W.J.: 11, 12, 78,
 79, 80, 83, 93
 Wolff, S. de: 151
 Wolff, Piet de: 137
 Wollring, Henri: 154v
 Woudenberg, C.: 148

 Zutphen, J.A. van: 151

Personalia medewerkers

J.Th.J. van den Berg (1941) is sinds 1989 hoogleraar Nederlandse politiek en parlementaire geschiedenis. Vordien was hij, vanaf 1981, directeur van de Wiardi Beckman Stichting.

Aad Blok (1959) studeerde contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Utrecht en is verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam (IISG).

Mies Campfens (1940) studeerde sociale en economische geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam en is verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam. Zij publiceerde in de reeksen van het IISG onder andere *De Nederlandse archieven van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam* (tweede, herziene druk, 1989) en is redacteur van het *Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland*.

Bert Duijsings (1961) studeerde contemporaine geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Utrecht en is verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis te Amsterdam.

Jan Lucassen (1947) studeerde sociale en economische geschiedenis aan de Rijksuniversiteit Leiden en promoveerde

in 1984 aan de Rijksuniversiteit Utrecht op het proefschrift *Naar de kusten van de Noordzee. Trekarbeid in Europees perspectief, 1600-1900*. Sinds 1988 is hij verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis en sinds 1990 is hij bijzonder hoogleraar sociale geschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

W.J. Witteveen (1952) is hoogleraar encyclopedie van het recht aan de Katholieke Universiteit Brabant.