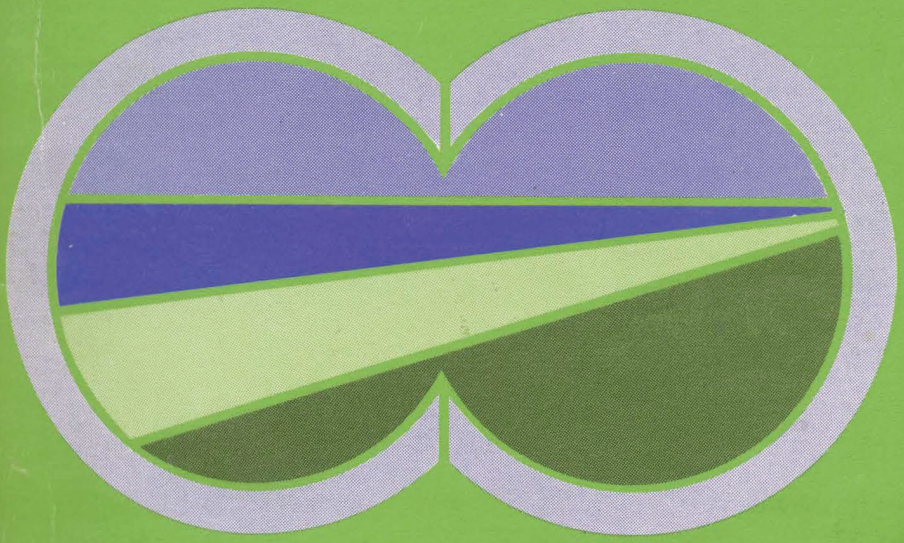
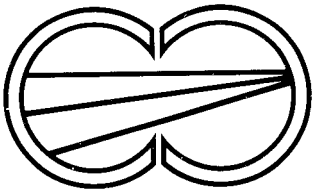
maandblad van het wetenschappelijk instituut voor het cda

christen democratische verkenningen

0|81





Christen Democratische Verkenningen is het maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Het is de voortzetting van Anti-Revolutionaire Staatkunde, Christelijk Historisch Tijdschrift en Politiek Perspectief.

Christen Democratische Verkenningen wil een gewetensfunctie vervullen binnen de christen-democratie: verkennend, grenzen aftastend, opiniërend, zowel historisch-analytisch als toekomstgericht en internationaal georiënteerd.
Het doet dit vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het CDA.

Het schrijft over en vanuit het spanningsveld tussen geloof en politiek.
Het vraagt de aandacht voor de betekenis van christen-democratische uitgangspunten voor politieke en maatschappelijke vraagstukken.

Christen Democratische Verkenningen richt zich op de trend in het politieke en maatschappelijke gebeuren ook in de politieke actualiteit van de dag.

DRUK CORN.PAAP DEN HAAG

Redactie
prof. mr. P. H. Kooijmans, voorzitter
mr. F. H. J. J. Andriessen
prof. mr. H. Franken
mr. W. F. de Gaay Fortman
dr. K. J. Hahn
mr. W. C. D. Hoogendijk
drs. R. F. M. Lubbers
mr. P. G. van Oyen
mr. dr. A. Postma
dr. H. van Ruller
dr. E. Schroten
drs. H. van Spanning, boekenredacteur
drs. A. H. A. Veenhof
mr. L. B. M. Wüst
drs. H. Borstlap, secretaris

Secretariaat
Voor de redactie bestemde bijdragen adresseren aan: drs. H. Borstlap, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Dr. Kuyperstraat 5, 2514 BA Den Haag (tel. 070-924021).
De redactie stelt er prijs op artikelen (tot maximaal 4000 woorden) te ontvangen die passen in de opzet van Christen Democratische Verkenningen.

Boeken ter recensie kan men zenden aan de redactie van Christen Democratische Verkenningen; ter recensie gezonden boeken kunnen niet worden geretourneerd.

Abonnementen en losse nummers
De abonnementsprijs bedraagt f 40,- per jaar; voor studenten en jongeren f 30,- per jaar. Losse nummers f 5,-, dubbele nummers f 10,-.
Het abonnement verplicht voor een jaar; het kan elke maand ingaan.
Betalingen gaarne uitsluitend per acceptgirokaart.
Voor abonnementen kan men zich wenden tot het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Van de redactie

Dit is het eerste nummer van Christen Democratische Verkenningen, het maandblad van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Het is de voortzetting van Anti-Revolutionaire Staatkunde, het Christelijk Historisch Tijdschrift en Politiek Perspectief. De abonnees van deze bladen krijgen Christen Democratische Verkenningen automatisch toegezonden.

In de colofon op de binnenkant van de omslag staat afgedrukt, dat dit maandblad een gewetensfunctie wil vervullen binnen de christen-democratie, vanuit een kritisch-solidaire en onafhankelijke opstelling ten opzichte van het CDA. Men kan aan deze opzet vele woorden wijden. Maar waar het voor de lezer natuurlijk op aan komt is, wat voor soort artikelen de redactie elke maand opnieuw hem of haar voorzet. Vandaar dit introductienummer, dat vooraf gaat aan de start van de nieuwe jaargang met ingang van 1 januari 1981. Dit nummer wil een illustratie zijn van wat de redactie met haar maandblad voorheeft.

* *
*

Het nummer wordt geopend met een artikel van prof. dr. H. N. Ridderbos over het spanningsveld tussen geloof en politiek. De emeritus hoogleraar aan de Theologische Hogeschool in Kampen bespreekt het 'wonderlijke' van de totstandkoming van het CDA en hij vraagt zich af wat de achtergronden hiervan geweest zijn. Hij schrijft over het eigen gezicht van het CDA; over de eigen aard en de grenzen van wat de overheid kan en mag, en over de onophefbare spanning tussen geloof en politiek: tussen het enerzijds niet 'in het geloof wegvluchten' met achterlating van de politiek, of omgekeerd door alles zo 'politiek te maken', dat de evangelische druk geheel wegvalt. Dr. Ridderbos benadrukt dat het het CDA om een politiek beleid moet gaan en niet om een profetie, en dat men in het CDA elkaar niet ontijdig de scheidsbrief mag geven, want het CDA kan evenmin 'zonder een voortdurende zorg, dat de karavaan niet steeds verder naar links en rechts wordt verstrooid'.

Prof. dr. A. G. M. van Melsen schrijft eveneens over het CDA. Hij analyseert vele argumenten contra en pro christelijke partijvorming en concludeert, dat er geen dwingende redenen zijn om een christelijke politieke partij principieel af te wijzen. Maar er zijn evenmin redenen om haar als exclusieve vorm van politiek bedrijven door christenen te propageren. Hij waarschuwt tegen het pogen van het CDA een loutere programpartij te maken. Het zal moeten gaan om de combinatie van principiële grondslag èn programmatische aanpak.

* *
*

Vervolgens schrijven mevrouw mr. J. J. M. S. Leyten en drs. J. de Koning over twee

klemmende politieke vraagstukken: 'emancipatie en individualisering' en 'verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk als gevolg van de prijsverhogingen van energie'.

Mevrouw Leyten signaleert een bedenkelijk emancipatiestreven dat geen recht doet aan beginselen van draagkracht en solidariteit. Als emancipatie alleen bereikt kan worden met het middel van individualisering, dan dreigen mensen teruggeworpen te worden op hun eigen belang, hetgeen niet de onderlinge saamhorigheid in de hand werkt, maar juist vereenzaming. Zij roept het CDA op, andere partijen hierin niet te volgen, waarbij zij zich vooral ook baseert op het recent tot stand gekomen program van uitgangspunten van het CDA.

Voor de christen-democratie liggen de grootste uitdagingen op het internationale terrein; dit blad wil meer dan in onze kring tot nu toe gebeurde daaraan aandacht besteden. Minister De Koning illustreert de betekenis hiervan met een artikel over de rampzalige gevolgen van de energieprijsstijgingen voor de ontwikkelingslanden. De economische groei loopt overal terug en de olieprijzen stijgen nog voortdurend. Arme en rijke landen kunnen onderling elkaars problemen helpen verlichten. Een herstructurering van de bedrijvigheid in de rijke wereld is nodig, evenals blijvende financiële steun aan de arme landen. Op enige termijn heeft ook het Westen hier profijt van, hoe groot de sociale problemen ook zullen zijn in de overgangsperiode.

* *
*

De inzet van het CDA op sociaal-economisch terrein bij de komende verkiezingen: dat is het onderwerp van een gesprek tussen de heren dr. W. Albeda, mr. F. H. J. J. Andriessen, drs. R. F. M. Lubbers, prof. dr. D. B. J. Schouten en prof. dr. H. J. van Zuthem, onder voorzitterschap van drs. H. Borstlap. Een weergave van dit gesprek is in dit nummer opgenomen. De heren spreken uitvoerig over de haalbaarheid van 300.000 arbeidsplaatsen die in vele partijprogramma's worden gewenst, over het gebrek aan politieke consensus en over de vraag of de overheid wel moet streven naar volledige werkgelegenheid, redelijke inkomensverhoudingen en economische groei. Met andere woorden: wat betekent gespreide verantwoordelijkheid voor de sociaal-economische vraagstukken van de jaren '80?

* *
*

Tenslotte bespreekt prof. mr. P. H. Kooijmans 'Colijn en het einde van de coalitie', deel II, van dr. G. Puchinger.

door dr. H. N. Ridderbos



dr. H. N. Ridderbos (1909) is emeritus hoogleraar van de Theologische Hogeschool te Kampen. Hij was lange tijd redacteur van het Gereformeerd Weekblad.

In het spanningsveld van geloof en politiek

Een artikel te schrijven over het CDA, in het eerste nummer van dit blad, zou ik uit mijzelf nooit ondernomen hebben. Daarvoor is de zaak mij nog gecompliceerd genoeg. Ik behoor niet tot de kat-uit-de-boom-kijkers. Ik doe er zeer bepaald wél aan mee. Maar nog niet zó bekoord, dat ik er uit mijzelf nodig een verhaal over moet houden. Maar als de redactie tegen mij zegt: „Maar hoe ervaar je het dan wel?", nu, waarom zou ik die impressie niet willen geven? Er zijn in ieder geval in deze hele ontwikkeling sommige gezichtspunten, waarover ik wel iets kwijt wil.

Het „wonder"

Mijn eerste impressie was en is die van een zekere verbazing, deels ook van bewondering over het blijkbaar niet te stuiten ontstaan van het CDA. Dat er jaren overheen gegaan zijn alvorens de destijds geuite kreet: „Samen uit, samen thuis" thans tot een geconsolideerd resultaat heeft geleid, doet hieraan niet af. Want al die jaren door heeft het ontstaan van het CDA ook onder vuur gelegen: van zijn regelrechte tegenstanders, die juist bezig waren de ondergang van de christelijke politieke partijen te voorspellen, en de buit reeds onder elkaar te verdelen; maar ook van meer geestverwante zijden, die van het verdwijnen van eigen partij teveel gezichtsverlies, van het ontstaan van één grote christelijke volkspartij teveel vervaging van de *C* en te weinig „evangelische radicaliteit" (zoals men zegt) duchtten. Deze tegenstroom, niet weinig aangewakkerd door het overgrote deel van de persorganen, heeft echter de gang van het CDA niet kunnen stuiten. Eigenlijk kan men zeggen, dat het kind al geboren was, eer de vroedvrouwen er op bedacht waren. Het hoeft ook helemaal niet in de couveuse, maakt alle indruk van levensvatbaar en een blijver(tje) te zijn. Ondanks alle, toch niet te onderschatten distantie, scepsis, spijt, onverholen afkeer, die ook zeer na-verwante familieleden aan de dag leggen.

Dat is voor mijn besef het onverwachte,

wonderlijke (met prof. Steenkamp), miraculeuze (met de NRC) van het CDA. Het heeft zich als een niet te stuiten politieke werkelijkheid geponeerd, zelfs toen zijn geloofsbrieven volgens het oordeel van de deskundigen, nog lang niet „in het net" geschreven waren.

Waar vandaan?

Je vraagt dan: waar komt dat vandaan? Sommigen praten er erg idealiserend, anderen erg denigrerend over. Mijn impressie (wederom) is, dat voor geen van beide reden is. Het eerste gebeurt als men het CDA een vrucht van oecumenisch denken noemt, zoals dat bijv. in Nederland ook in de Raad van Kerken gestalte begint te krijgen. Daar mag iets van waar zijn, maar het is dan toch in beide gevallen niet dezelfde oecumeniciteit. Het merkwaardige is n.l., dat velen die in de kerk zeer ruim oecumenisch denken, tegenover het CDA een veel minder ruimhartig standpunt innemen, voor eenheid in de politiek althans veel radicalere criteria stellen dan in de kerk. Omgekeerd denken vele voorstanders van het CDA er niet over om uit deze politieke „oecumeniciteit" ook kerkelijke consequenties te trekken. Tegenstanders van het CDA voeren daarom als argument aan, dat het CDA een verwijdering met de kerken teweeg zou brengen, gezien ook het feit dat het kennelijk niet altijd op de politieke koers van de Raad van Kerken ligt. Persoonlijk heb ik over die verwijdering minder zorg, omdat voor mijn besef het CDA in de kerken een zeer brede basis heeft, misschien wel breder dan de Raad van Kerken. In deze gedachtengang zou je het CDA juist een samenbindende factor in de kerkelijke verhoudingen kunnen noemen.

Toch zal men de fusie van de drie christelijke partijen uit andere motieven moeten verklaren. Zij, die voor het eerst de leus: „samen uit, samen thuis" uitgaven, waren, als ik ze goed bekijk, vóór alles politieke pragmatici, die bij de algemene schaalvergroting van de politieke vraagstukken en verhoudingen, en bij het afbrokkelen van de confessionele partijen het gescheiden optrekken van de drie niet langer zinvol en opportuun vonden. Toch zouden zij met al hun politiek beleid het met die fusie niet ver gebracht hebben, als de tijd, dat wil zeggen, het volk, dat die ene partij moest dragen, er niet rijp voor geweest was. En dat was op de een of andere (voor Nederland) wonderbaarlijke wijze het geval. Het sloeg zelfs bij „de voet" veel meer aan dan bij „de top" en daarom was het ook niet te keren.

Sommigen, die dit met lede ogen aanzien, willen daar weer uit afleiden, dat met name bij de achterban de politieke kleurloosheid zo groot is geworden, dat men daar op grote schaal bereid was eigen traditionele „identiteiten" op een hoop te werpen om op deze wijze eigen gemeenschappelijke *verworvenheden* beter veilig te kunnen stellen. Zo lees ik in het dagblad Trouw van 11 oktober j.l. (de dag van de oprichting van het CDA): „het CDA moet het niet hebben van „evangelisch-radicalen", of van naar „Bijbelse gerechtigheid" hongerende activisten. Nee, de ruggegraat van het CDA is de nieuwe burgerij, die opbloeit in de knusse, naoorlogse woonwijken, vol keurige rijtjeshuizen met een doorzonkamer" etc. etc. „De kneuterige Nederlandse versie van de Amerikaanse „suburb"."

Men is, wanneer men zoiets leest, uiteraard geneigd te vragen in wat voor behuizing al die „evangelische radicalen", over wie Trouw het hier heeft, wonen. Voor zover ik ze in mijn omgeving kan onderscheiden, verblijven zij ook niet in krotten, maar wonen ze met de niet-

radicalen keurig op hetzelfde rijtje. Ik denk daarom, dat de man, die zoiets schrijft, met zijn kennis van Amerika nog niet veel inzicht heeft verworven in de „rank and file" van het Nederlandse CDA. Het is stellig waar, dat men dezen in de politiek niet allen als „evangelisch radicalen" kan aanduiden, maar dat was vroeger, toen ze zich als de kleine luijden met minder woongenot tevreden moesten stellen, niet anders. De man, die in Nederland misschien als de meest geprofileerde christelijke politieke opiniemaker bekend staat, dr. A. Kuyper, de oprichter van de AR-partij, heeft altijd de grootste terughoudendheid betracht bij het spreken van „christelijke" politiek, laat staan van „radicaal-evangelische". [1]
Daarvoor was hij teveel afkerig van doperse tendenzen en wist hij veel te goed hoe moeilijk het evangelie zich in politieke termen laat vertalen.
Toch is er in de laatste eeuw nauwelijks iemand in Nederland geweest, die zijn volgelingen zo heeft ingepeperd (want het ging niet altijd op zo'n zachtzinnige manier), dat politiek bedrijven geen louter burgerlijk-seculaire, laat staan opportunistische bezigheid voor hen mocht zijn. Merkt men daarom (terecht) op, dat niet allen die het CDA aanhangen, het evangelie in de politiek radicaal menen te kunnen realiseren, dan moet men niet al te spoedig klaar staan met zijn puur materialistische maatschappijkritiek. Lag de „ruggegraat" van het CDA enkel in het bewonen van knusse huisjes en nette straatjes, dan was er toch aan een CDA geen enkele behoefte! Men kan daarvoor in de Nederlandse politiek zowel links als rechts als in het midden te kust en te keur terecht. Wordt er dan nochtans door de achterban zoveel wind in de zeilen van een nieuw te vormen CDA geblazen dan moet er nog wel iets anders aan de hand zijn; volgens mijn impressie: *ten eerste* dat er in het Nederlandse volk nog steeds, dat is: ondanks het voortgaande proces van secularisatie en verlies aan geestelijke identiteit, een belangrijke stroming is, die in het christelijk geloof een sterk en bindend politiek grondmotief vindt, en er ook aan blijft hechten als basis voor politieke partijvorming. *Ten tweede:* — en dat is het nieuwe — dat zij aan de historische scheidslijnen van de oude partijen niet meer een zodanige relevantie toekent, dat men om die reden nog langer gescheiden zou moeten optrekken. Of zij in dat alles het gelijk aan haar kant heeft en of met name het ten tweede aan het ten eerste geen afbreuk zal doen, valt nader te bezien. Maar men kan, uit wat voor tegenzin, achterdocht of spijt ook, de achterban die het CDA geboren deed worden, niet te gemakkelijk allerlei karakterloosheid verwijten, zonder zichzelf buiten de realiteit te stellen.

Een wijs besluit?

Een andere zaak is uiteraard of deze krachtige drang om in het CDA tot één partij te komen, en de daarvoor noodzakelijke opheffing van de oude kaders, in de praktijk zullen blijken een wijs beleid te zijn geweest. Hoe positief men de intenties ook wil beoordelen, „samen thuis" is nogal wat ingrijpender, levert meestal ook meer problemen op dan „samen uit". Wat vroeger KVP, CHU en ARP heette en wàs, vloeit niet zomaar in die ene bedding, die nu CDA heet en goeddeels nog moet worden. Niet alleen gaat de bijzondere en vertrouwde band, die men vroeger had aan zijn „eigen" partij niet automatisch over op de nieuwe, maar er heeft ook inhoudelijk een verandering plaats.

[1] Vergelijk het zeer instructieve opstel over „Abraham Kuyper over Christelijke politiek" van W. Speelman in *In rapport met de tijd. 100 jaar theologie aan de Vrije Universiteit,* 1880-1980, Kampen, 1980, pagina 167 e.v.

Het nieuwe heeft nog niet het duidelijke „gezicht" van het oude, kan dat ook niet hebben, want de „gezichten" van de drie oude partijen waren niet gelijk. Moet dit niet tot gezichtsverlies leiden, in de zin van identiteitsvervaging? Voor mijn besef is dit gevaar zeker niet denkbeeldig. Want wat moet zich niet allemaal in die nieuwe behuizing thuis gaan voelen? Ik geef maar weer mijn eigen impressie.

De ARP, in welke in dit opzicht tegen de fusie de meeste bezwaren leefden (blijkens de stemmingen over de opheffing), heeft zich van de drie vanouds wellicht het meest geprofileerd-„christelijk" opgesteld, niet zelden zelfs strijdlustig, antithetisch en hecht georganiseerd. Haar uitgangspunt lag daarbij in de politieke belijdenis van de souvereiniteit van God, een beginsel antithetisch aan het „revolutionaire" van de volkssouvereiniteit. Op allerlei wijzen is getracht in de praktische politiek aan dit algemene beginsel invulling en uitvoering te geven, onder meer door de leer van „de souvereiniteit in eigen kring". Dit alles was als typisch christelijke politiek echter lang niet altijd duidelijk herkenbaar en langzamerhand ziet men dan ook het oude kasteel van de beginselen verlaten en worden er pogingen gedaan om tot een meer directe aansluiting te komen aan wat nu niet meer bij voorkeur het Woord Gods, maar „het evangelie" genoemd wordt. Er wordt dan minder geredeneerd vanuit de taak van de overheid, maar meer direct een beroep gedaan op uitspraken van Jezus, waarin de liefde en de gerechtigheid op een radicale wijze worden uitgelegd, als in de bergrede, de gerichtsrede over „deze mijne minste broeders" etc. Duidelijk een kentering dus, maar opnieuw een poging om „het christelijke" in de politiek concreet gestalte te geven, zij het dat anderen bij deze directe verbinding van evangelie en politiek ernstig voorbehoud maken.

Het is deze, in aanmerkelijke beweging zijnde en haar eigen evenwicht zeker nog niet gevonden hebbende partij, die het CDA „thuis" krijgt. Een partner, waaraan het, naar mijn impressie, in meer dan een opzicht „plezier" kan beleven!

Niet alsof het bij die andere partners nu juist zoveel anders zou liggen. Ik heb daar wel niet zoveel ervaring mee als met de ARP en moet dus voorzichtig zijn. Van de overgang van de CHU naar het CDA verwachten velen weinig spectaculairs, vooral ook omdat de CHU vanouds het „christelijke", méér dan in beginselen en strijdbaarheid, vooral in het bewaren en verdedigen van het, voor haar onopgeefbare, *historisch-reformatorische* erfgoed gezien heeft. Dat zou op grote stabiliteit kunnen wijzen. Anderzijds was de CHU in het verleden veel minder tot toenadering tot de katholieken geneigd dan haar AR-broeders; ook veel afstandelijker tegenover die laatsten (waarin oude kerkelijke en andere ervaringen zeker een rol gespeeld hebben) dan deze laatsten — die, goed Kuyperiaans, kerk en politiek altijd scherp gescheiden hielden — tegenover haar. Als er dan ook een bewijs is, dat er in de christelijke politiek toch wel beweging zit, dan is het voor mijn besef in de krachtige en onbewimpelde medewerking van de CHU om het CDA op de been te krijgen met achterlating van allerlei oude particularismen en met een duidelijk nieuwe concentratie op wat zij — heel wat minder zwaar tillend dan vele antirevolutionairen — als een nieuwe kans en een nieuwe weg ziet voor de christelijke politiek in Nederland.

En deze beiden dan tesamen met „de Katholieken", of liever met diegenen onder dezen, die voor een christelijke politieke partij zijn blijven kiezen, toen het lang onaangetaste katholieke gebouw uiteen viel.

Naar mijn impressie daarom ook een partner die op een duidelijk keerpunt in zijn geschiedenis is komen te staan, waar het vanzelfsprekende oude verband heeft moeten plaatsmaken voor een veel meer persoonlijke keuze en het christelijke niet meer door de kerkelijke hiërarchie in pacht gehouden en beheerd wordt, maar veeleer een volstrekt zelfstandige uitdrukking zoekt in de politiek. Dat verdraagt zich niet meer met oude natuur-en-genade-schema's, dat vergt een veel meer direct op de wereld betrokken spiritualiteit, ook al is een katholiek vanouds buiten het domein van de kerk minder geneigd tot confessionele expliciteit dan zijn broeders uit de reformatie en al heeft hij duidelijk meer moeite dan zij, op de nogal protestants ingerichte politieke toogdagen (van het CDA) psalmen van David te zingen en nog wel op de melodieën van het oude Genève!

Zal zich dit alles nu, als de eerste liefde weer wat bekoeld is, tot een nieuwe eenheid kunnen voegen en dat met een duidelijk „gezicht"? Mijn impressie is dat dit minder afhankelijk is van liturgische oefeningen, maar vóór alles van de intensiteit waarmee men gemeenschappelijk worstelt met de vraag hoe men in de weerbarstige en psalmloze werkelijkheid waarin wij leven, nationaal en internationaal, *op de wijze en met de middelen van de politiek* er toe kan bijdragen om het leven van de mensen lichter, vrijer, eerlijker en draaglijker te maken. Daarbij komt het er niet in de eerste plaats op aan *door wie* het gebeurt, maar *of* het gebeurt; niet of men historisch, sociologisch en confessioneel precies dezelfde taal spreekt, maar of men voldoende gegrepen is door de geweldige uitdaging die zo gezien in de politiek gelegen is. Dat is, als men het ook een keer idealistisch mag stellen, de wijdheid en de grootsheid van de echte politieke doelstelling.

Maar zo goed er een doel is, dat de politiek moet inspireren, zo zeker ook moet er een voedingsbodem zijn, een door het geloof gerichte en genormeerde kijk op de mens, de wereld, de toekomst. Zonder geloof vaart niemand wel, zegt Kuitert (terecht). Maar het komt er ook op aan en het maakt wel verschil — zegt hij óók! — wèlk geloof.
Dat is voor de christenen het christelijk geloof, gedragen door de christelijke gemeenschap. Het vraagt daarom in de politiek naar de aard van de politiek, als het even kan ook een christelijke *partij*. Wie daarbij niet denkt aan een elitair gezelschap van enkele gelijkgezinden, maar aan het organiseren en het bewerktuigen van een zo groot mogelijk deel van de christelijke gemeenschap, zal altijd voor het vraagstuk van de eenheid in de veelheid en van de veelheid in de eenheid staan. Wil men anders, dan komt aan het desintegratieproces geen einde, zoals de praktijk van iedere dag in kerkelijk en politiek Nederland bewijst. Toch zal het er voor het CDA op aankomen, dat de eenheid in deze pluriformiteit niet ten onder gaat of onherkenbaar wordt. En dat zal alleen kunnen wanneer haar als „christelijk democratisch" uitgegeven appèl haar niet alleen blijft onderscheiden van een regelrechte belangenpartij, maar bovenal blijkt in haar eensgezinde bereidheid de uitdaging te aanvaarden die uit de wanorde, de nood en het onrecht in de wereld tot de politiek uitgaat; want daarin alleen ligt, hoe bescheiden men zich ook wil opstellen, niet alleen de intentie, maar ook de rechtvaardiging van haar bestaan.

Het „eigen gezicht"

Toch zal het CDA het — om zo te zeggen — met haar „eigen gezicht" altijd moeilijk *houden*, niet alleen intern, vanwege haar plurale samenstelling, maar ook in het krachtenveld van heel de Nederlandse

politiek. Die moeilijkheid ligt in het begrip van een christelijke politiek zelf opgesloten. In zekere zin kan men stellen, dat andere partijen, die vanuit een bepaalde politieke ideologie opereren als het socialisme of het liberalisme of, meer pragmatisch, zich op een aantal concrete doelstellingen verenigen, het met „hun gezicht" gemakkelijker hebben dan een partij, die in het christelijk geloof, het evangelie (of hoe men het omschrijven wil) haar bepalend uitgangspunt zoekt. Want het geloof in het evangelie is — ondanks alle materialistische exegese — niet typisch politiek en heeft nog veel minder de opdracht of het uitzicht meegekregen om via de politiek de wereld christelijk te beheersen. Het evangelie spreekt wel voortdurend in termen van een „Koninkrijk", dat ook niet slechts toekomstig of „hemels" is, doch dat zich als een geestelijke realiteit in de harten en de samenleving der mensen wil doen gelden. Maar de aard en de middelen van dat rijk zijn anders dan die van een politieke overheid. En men kan evenmin het rijk van Christus met de machtsmiddelen van de wereldlijke overheid realiseren als dat men van deze laatste eisen kan volgens de wet en de „logica" van het koninkrijk van Christus te regeren, hoe dikwijls dit ook — met negatieve gevolgen — beproefd en bepleit is.

Dit voorop te stellen betekent geen uitwijken naar een „twee-rijken-leer" die het ambt van de overheid en het rijk van Christus als twee van elkaar geheel gescheiden gebieden naast of, in bepaalde omstandigheden, zelfs tegenover elkaar stelt, ieder met een eigen invloedssfeer. Want dan valt er van een politiek *C*DA niet meer te spreken. Het betekent echter wel, dat men ook binnen een christelijke levensbeschouwing altijd de *eigen aard en de grenzen van wat de overheid kan en mag* doen scherp in het oog moet vatten.

Dat brengt met zich mee dat hetgeen een christelijke partij, i.c. het CDA in de politiek voorstaat, in vele opzichten parallel kan lopen of zal samenvallen met wat andere partijen (al dan niet vanuit hun politieke filosofie) beogen. Want het ambt van de overheid is geen christelijke instelling en een christelijke politieke partij mag daarom niet („theocratisch") via de overheidsmacht haar christelijke inzichten aan haar medeburgers opleggen. Zij kan er zelfs *tot op zekere hoogte* toe genoopt worden in de wet te *regelen* (niet sanctioneren!) wat zij *voor zich* als in strijd met de wil van God verwerpt. Regelingen inzake echtscheiding, prostitutie, abortus zijn daarvan sprekende voorbeelden. Het evangelie zelf spreekt in dit verband van „de hardheid van de harten" waarmee de overheid rekening moet houden en de kerkvader Augustinus had daarvoor de kernachtige kwalificatie „limes non fomes peccati", wat men enigszins vrij kan vertalen door „limitering van het kwaad, maar geen vrijbrief".

Daarnaast is ook niet minder waar, dat de heilzame betekenis van een rechtsbedeling, die chaos en willekeur weerstaat, die het recht bestelt voor de verdrukten, het schild opheft boven de zwakken, en voorwaarden schept voor een vrije levensontplooiing etc. etc., niet alleen wordt voorgestaan door wie zich op een bewust christelijk standpunt stellen, maar ook ver daarbuiten. Dat alles maakt, zolang de grondnoties van gerechtigheid en vrijheid en de dienende betekenis van de overheidsmacht niet worden aangepast, politieke samenwerking op brede basis mogelijk, wettigt compromissen, wijst óók een *principiële* oppositie haar grenzen in de loyaliteit, kortom maakt dat iedere partij, christelijk of niet christelijk, zich verantwoordelijk moet weten voor de natie en niet slechts voor de belangen of inzichten van haar eigen volgelingen.

Maar de *band* tussen religie en politiek wordt hierdoor niet opgeheven, noch ook als „Privat-sache" aan het oog onttrokken. Want de overheid zelf moge geen christelijke instelling zijn en haar taak om gerechtigheid, vrede, welzijn etc. te bestellen zeker niet enkel een christelijke doelstelling, het maakt wèl een groot verschil of men deze — op zich abstracte — begrippen invult op grond van een op het marxisme georiënteerd socialisme dan wel van een personalistisch vrijheidsbeginsel, dan wel van de prioriteiten die het evangelie voor de menselijke samenleving stelt. Want al zien allen de taak van de overheid in de handhaving van recht en vrede, het maakt wederom groot verschil of men daaronder de handhaving van de status quo en van hetgeen ieder het zijne kan noemen verstaat, dan wel de kritische evaluatie daarvan; en of men onder „vrede" slechts de afwezigheid van wanorde en onveiligheid verstaat dan wel een toestand van welbevinden, die de bijbel sjaloom noemt. En verder, of de voorwaarden voor vrede en welzijn vóór alles gezocht worden in materiële factoren, in een steeds verder opgevoerde economie en techniek, dan wel in de beteugeling daarvan. En hetzelfde geldt van de kijk die men op het gezag en de macht van de overheid heeft: als uitdrukking van een volkswil, waarvan men de grenzen naar believen kan uitzetten en de meerderheid zich kan bedienen om zoveel mogelijk haar maatschappelijke inzichten en doelstellingen te realiseren, dan wel als een van oorsprong hoger gezag, dat juist de partijdige suprematie moet beteugelen en voor alles bescherming moet verschaffen aan degenen, die zich vanwege hun klein getal, hun zwakke maatschappelijke positie, hun anders-zijn niet kunnen laten gelden.
Het is vanuit deze en dergelijke gezichtspunten niet moeilijk aan te tonen dat er een onafwijsbaar verband bestaat tussen de christelijke religie en de politiek. Het is ook daarom, dat de (door anderen) veel ondernomen poging om het eigene van een christelijke partij te herleiden tot de koers die andere partijen bezeilen („links", „rechts" of „in het midden" daarvan) als een miskenning van haar eigen, normatief beginsel moet worden afgewezen. Het „eigen gezicht" van een christelijke partij behoeft daarom niet te bestaan in het opzienbarende of extreme van haar optreden (zo min als een regelmatig gelaat minder eigenheid zou vertonen dan een, dat opvalt bijv. door een grote mond of een hoog ingeplante neus) maar in de mate waarin zij *binnen het kader van politiek denken en handelen* het zout, het zuurdeeg van het evangelie ingang kan verschaffen. Het kan zijn dat de weerstand daartegen zo groot is, dat het zout zijn werking niet kan doen. Er zijn tijden geweest dat dit zo sterk het geval was dat er voor de christelijke gemeente geen plaats meer was in de politiek, en die tijden kunnen terugkeren. Maar nog méér voorbeelden geeft de geschiedenis van het krachteloos worden van het zout zelf. Maar dan moet men het grote woord van het christelijk appèl niet meer in de mond nemen. „Het deugt nergens toe, dan om weggeworpen en door de mensen vertreden te worden".

De onophefbare spanning

Hier ligt uiteraard, speciaal ook voor het CDA, het eigenlijke kritische punt. Hier ligt tegelijk ook de spanning, de onrust, die men niet alleen niet kan, maar ook niet mag ontlopen, omdat deze in hetgeen men „christelijke politiek" noemt, als het ware ingebakken zitten.

Enerzijds is het zout, het zuurdeeg, waarvan het evangelie spreekt, oneindig méér dan zich in de politiek, d.w.z. in de rechtsorde die de overheid stelt (desnoods met

geweld) laat verwerkelijken. Anderzijds laat het evangelie, als men het eenmaal goed gehoord heeft, zich nergens tot zwijgen brengen, nergens buiten spel zetten.

Daarbij dreigt — zoals ook thans telkens blijkt — altijd het gevaar dat men deze spanning op een oneigenlijke wijze opheft, n.l. òf door „in het geloof te vluchten" met achterlating van de politiek of omgekeerd door alles zo „politiek te maken" dat de evangelische druk geheel wegvalt.

Het eerste ziet men, naar mijn mening, bij de (vooral in Nederland) zich telkens weer apart opstellende „reformatorische", „evangelische", „katholieke", „radicaal-christelijke" splinterpartijen, die, met hoeveel ernst, moed en zelfbewustheid zij de idee van een christelijke politiek menen te moeten aanscherpen en radicaliseren, toch alleen kunnen bestaan omdat ze zich politiek nooit waar behoeven te maken. Dezelfde neiging kan men bijvoorbeeld ook merken bij degenen, die het CDA verloochening of verwatering van haar beginsel verwijten door mee te doen aan een regeling van de abortus, in plaats van deze radicaal te (helpen) verbieden.

Enigszins anders (maar niet beter!) ligt het met het bezwaar dat het CDA niet als één man de voorgestelde economische boycot tegen Zuid-Afrika door Nederland heeft gesteund; een maatregel die weliswaar, zolang zij door Nederland alleen wordt ondernomen geen enkel economisch of positief politiek effect zou hebben, Nederland daarom ook niets zou kosten, maar als *getuigenis* van solidariteit met de zwarte bevolking van Zuid-Afrika toch op zijn minst wel de steun van het CDA had moeten ontvangen. Zo zegt men.
M.i. een onzakelijke vermenging van christelijkheid en politiek. Dat er van die solidariteit getuigd moet worden, vroeg en laat, tijdig en ontijdig, staat voor mij vast. Ook dat de Nederlandse regering alle politieke en economische (boycot)-stappen moet ondernemen die kunnen helpen om aan het onrecht, dat aan de zwarten in Zuid-Afrika begaan wordt, een eind te maken. Maar dat van een regering geëist zou moeten worden enkel bij wijze van getuigenis politiek een slag in de lucht te doen, lijkt mij niet alleen niet in het belang van de zwarte bevolking van Zuid-Afrika, maar ook zodanig in strijd met het aanzien van de politiek, dat men er vooral niet een test-case van „evangelische politiek" van moet maken. Én getuigen én het oefenen van politieke gerechtigheid zal op een andere manier moeten geschieden.

Uiteraard is dit slechts één zijde van de zaak en het CDA kan zich stellig niet alle kritiek, die haar een tekort aan evangelische of christelijke consequentie verwijt (bijv. van de zijde van de zgn. NBBA-beweging) op deze wijze van het lijf houden. Men kan, om de spanning tussen geloof en politiek te ontgaan, ook op de vlucht gaan in de politiek („omdat politiek nu eenmaal politiek is"). Daarom zal een christelijke politieke partij m.i. zeer oplettend moeten luisteren als anderen, die tot oordelen bevoegd zijn (vriend of vijand) haar verwijten dat het zout bij haar smakeloos is geworden en dat zij de druk van het evangelie op de politiek al te zeer zou hebben verminderd of zelfs buiten werking gesteld.

Toen ik dezer dagen omzag naar literatuur die mij voor dit opstel wat op de goede weg zou kunnen helpen, viel mij een geschrift uit 1971 van de AR-Partijstichting in handen, waarin referaten van prof. Rothuizen en prof. Goudzwaard zijn opgenomen over het onderwerp: „Het christelijke in de politiek".

Rothuizen betoogt daarin dat christelijke politiek op een gegeven moment *verrassende* politiek zou moeten zijn — of ze zal niet zijn. En hij beroept zich daarvoor op degenen die zeggen dat ons al jaren en jaren de resultaten van christelijke politiek als bijzonder veelbelovend zijn gepresenteerd, maar vragen: wat is ervan terecht gekomen?
En Goudzwaard pakt de zaak nog concreter en inhoudelijker aan. Zijn stelling is, dat de eerste vraag *niet* is of wij ja dan nee een bepaalde partij-formatie of -combinatie willen, maar welke strategie, welk politiek beleid ons op lange termijn voor ogen staat en die hij dan — in 1971 — aldus concretiseert: welke plaats zijn wij nu eigenlijk van plan te geven aan de uitbouw van economie, techniek en wetenschap in de toekomst van onze samenleving.

Het is bekend dat deze beide woordvoerders in de ARP van toen (1971) zich thans van het CDA hebben gedistantieerd. Blijkbaar omdat het CDA niet voldoet aan hetgeen hun toen reeds als christelijke criteria voor een nieuwe partijformatie voor ogen stond. En zeker ook, omdat de tijd intussen niet heeft stilgestaan en met name ook het tegengaan van de kernbewapening — veel meer dan toen! — in dit opzicht hoge kritische actualiteit heeft verkregen.

Hoe men nu voorts over zaken als deze denken moge — ik voor mij heb meer houvast aan de benadering van Goudzwaard dan aan die van Rothuizen — zeker is, dat deze zaken zowel op politiek als het geloof (het evangelie, de christelijke ethiek) op een voor beide zeer aangelegen wijze raken. Stellig is hier niet van een denkbeeldig, maar van een echt spanningsveld sprake, waaruit men noch naar de ene noch naar de andere kant wegvluchten kan, zonder zich aan de verantwoordelijkheid voor het geheel (geloof en politiek, vice versa) te onttrekken. Toch zal men, zolang men politieke verantwoordelijkheid wil dragen, voor politieke vraagstukken ook een *politieke* oplossing moet bieden. Men kan, als het in de wereldlijke politiek vastloopt, zoals bijv. in de nucleaire bewapening, niet eenvoudig overstappen op de „logica" van het andere Rijk, want in die logica komen de zgn. „conventionele" (!) wapens evenmin voor als de nucleaire. Men zal dan éérder met deze logica moeten beginnen en wellicht moeten afzien van iedere gewapende weerstand op het niveau van de internationale politiek. Dit laatste is niet bedoeld als een argument uit het ongerijmde.

Mensen, die terwille van hun consciëntie bereid zijn voor zich alle consequenties van dit standpunt te aanvaarden, verdienen respect. Maar het betekent wel, dat zij de *politieke* strijd tegen de bewapeningswedloop en voor de internationale ontspanning aan anderen overlaten. Dat dit thans (reeds) het „Gebot der Stunde" zou zijn, is daarom voor de meeste christenen moeilijk te geloven. Anderen, als bijv. het IKV, zijn daarom van mening, dat via de politiek zelf een ethisch „experiment" te beproeven zou zijn, n.l. om door gedeeltelijke eenzijdige ontwapening het vertrouwen van zijn tegenstander te winnen (en als het niet lukt eventueel de zaak terug te draaien). Het is geen wonder dat het daarvoor veel bijval vindt, want wie zou niet *elk* middel willen aangrijpen dat kan bijdragen tot de afwending van de onoverzienbare gevaren die de wereld in dit opzicht bedreigen. Toch zal men die middelen wel op hun *politieke* waarde moeten toetsen, en wanneer anderen dit IKV-„experiment" — m.i. terecht — onbruikbaar of zelfs gevaarlijk achten tegenover de logica van een totalitaire macht, zal men hun dáárom nog niet een

gebrek aan ethische verantwoordelijkheid mogen verwijten. Maar wel is er nauwelijks een zaak te bedenken, waarin de (onophefbare) spanning tussen geloof en politiek zo hoog oploopt en voor ons besef zo problematisch kan worden als juist in dit geval; daarom ook nauwelijks een zaak waarin wij minder het recht hebben het christelijke gelijk voor onszelf op te eisen en aan anderen te ontzeggen dan hier.

Niet minder belangrijk is in dit verband het (boven gereleveerde) door prof. Goudzwaard gestelde criterium voor ethische politiek en christelijke partijvorming: het met grote volharding door hem telkens naar voren gebrachte motief van het *rentmeesterschap.* Belangrijk niet alleen vanwege het onbetwistbaar bijbelse en christelijke karakter van dit beginsel, maar ook vanwege de politieke relevantie ervan. Niet gemakkelijk is er een begrip te bedenken, waarin onze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor het beheer en de verdeling van het aardse goed, voor de omgang met de natuur, voor de ontwikkeling van economie, techniek etc. etc. beter tot uitdrukking kan worden gebracht. Toch staat ook hier weer een overheid die aan dit beginsel een — aan heel het volk op te leggen — uitwerking zal moeten geven, voor grotere problemen dan een predikant, voor wie deze „tekst van Goudzwaard" een krachtige stimulans kan zijn om een preek te houden, die bij de gemeente indruk maakt. (Ik ken ze — de predikanten die dat „overkomen" is!). Want de veronderstellingen van het (religieus-)ethische begrip van rentmeesterschap reiken veel verder en dieper dan waarop de overheid als politiek orgaan een beroep kan doen bij het volk. En wanneer zal blijken dat zulk een rentmeesterschap aan de uitbouw van de economie en techniek beperkingen oplegt, die haaks staan op de instandhouding en voortgang van het eenmaal bereikte welvaartspeil, dan leert de praktijk van iedere dag, waarin juist in het aanzwengelen van de economie *het* middel tegen alle kwalen wordt gezocht, op welke onvoorstelbare, ook niet enkel materialistische weerstanden een politiek stuit, die deze logica principieel wil doorbreken. Dat betekent niet, dat een christelijke partij het Niet Bij Brood Alleen niet in haar vaandel mag schrijven, nog minder dat zij daarvan in haar politiek beleid, vanwege de „onhaalbaarheid" ervan, een dode letter zou mogen maken. Leven bij de „haalbaarheid" betekent meestal achter de feiten aanlopen, dikwijls zelfs deze in de politiek maar liever verdoezelen, om als partij niet al te impopulair te worden.

Daarom kan de politiek niet zonder moedige en krachtige leiders, die de weg naar de toekomst wijzen en het volk de waarheid durven te zeggen. Maar dit leiderschap zal zich toch altijd als *politiek* moeten bewijzen en *politiek* moeten functioneren, d.w.z.: niet op de eenzame hoogten van de profetie, maar in de moeizamer te bespelen zalen van de volksvergadering. Dat er in dit spanningsveld tussen geloofsideaal en politieke werkelijkheid, tussen profetisch ongeduld en democratische traagheid grote problemen kunnen en zullen rijzen voor het CDA, om zowel haar eenheid als haar geloofwaardigheid te kunnen handhaven, is dus niet alleen mijn impressie, maar ligt in de aard van zijn bestaan.
Daarom is het laatste wat wij, in dit moeizame pogen om geloof en politiek bijeen te houden, mogen doen: *elkaar* voortijdig de scheidbrief geven. Een christelijke politiek kan niet zonder onrust, niet zonder spoorzoekers en waarschijnlijk ook niet zonder dwarsliggers; maar zij kan óók niet zonder de voortdurende zorg, dat de *karavaan* niet steeds verder naar links en naar rechts verstrooid wordt.

door prof. dr. A. M. G. van Melsen



prof. dr. A. M. G. van Melsen (1912) was van 1946-1977 hoogleraar wijsbegeerte aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Sinds 1977 is hij voorzitter van de Stuurgroep van het Katholiek Studiecentrum van deze universiteit. In de periode 1953-1966 was hij tevens buitengewoon hoogleraar filosofie aan de Rijksuniversiteit te Groningen.

Enige gedachten over een christelijke politieke partij

1. Inleiding

Tot goed begrip van de onderstaande gedachten over een christelijke politieke partij kan het dienstig zijn te vermelden dat zij wellicht nooit op papier gezet zouden zijn als de redactie er mij niet uitdrukkelijk om verzocht had. Daarbij wist noch de redactie, noch ikzelf tot welke conclusies deze gedachten zouden leiden.

Een en ander moge ook de opbouw van deze bijdrage verklaren. Ik heb voor mij zelf zo eerlijk mogelijk de argumenten pro en contra een christelijke politieke partij op een rijtje gezet en getracht tot een zekere afweging te komen. Deze afweging heeft overigens niet de bedoeling definitieve conclusies te trekken. De betekenis van argumenten pro en contra heeft immers een wijdere strekking dan het voorbereiden van conclusies of het maken van een keuze uit voorhanden mogelijkheden. Ook als een keuze eenmaal gevallen is, blijven argumenten pro en contra een functie vervullen. Iedere keuze is immers een beperking, hetgeen betekent dat het er op aankomt de voordelen van de betrokken keuze zo goed mogelijk te benutten en de nadelen zoveel mogelijk te ondervangen. Om die reden is het overwegen van argumenten pro en contra na het nemen van een beslissing vaak nog belangrijker dan ervoor.

2. Argumenten contra

Het is een interessant gegeven dat velen, niet-christenen zowel als christenen, het bestaansrecht van een christelijke politieke partij ontkennen. Men wil desnoods nog wel in bepaalde omstandigheden een politieke partij van christenen of van een bepaalde groep onder hen erkennen, bijvoorbeeld als uitvloeisel van een emancipatiestreven. Zo'n partij was de vooroorlogse Rooms-Katholieke Staatspartij. Deze partij kon immers een bijdrage leveren aan de emancipatie van het katholieke volksdeel, en zij droeg bij aan de politieke vorming ervan. Daarenboven

leefden er in de katholieke geloofsgemeenschap bepaalde ideeën over staat en maatschappij. Al was het katholieke geloof hét criterium waarom katholieken lid waren van de partij, respectievelijk erop stemden, de RKSP kon toch ook een *politieke* partij genoemd worden omdat zij specifieke politieke of in elk geval politiek relevante ideeën vertegenwoordigde. In meer dan één opzicht verschilde de RKSP dan ook niet van de SDAP. Ook de SDAP wilde immers een partij zijn van een bepaalde groep, de arbeiders, én zij had uitgesproken politieke ideeën.
Met het CDA is het wezenlijk anders gesteld. Deze partij vertegenwoordigt niet langer meer één bepaalde volksgroep en men kan evenmin zeggen dat zij uitgaat van een onder christenen algemeen aanvaarde politieke en maatschappelijke leer. Dit laatste blijkt wel het duidelijkst uit het politiek nogal verschillende gezicht dat christelijke partijen vertonen. In ons land kan men daarbij wijzen op de verschillen tussen CDA, GPV en SGP of een eventuele progressief evangelische partij en buiten onze grenzen laten christen-democratische partijen in Duitsland, Spanje, Italië of Latijns-Amerika zien hoe verschillend de "C" politiek kan uitvallen. Het lijkt meer van het politieke krachtenveld af te hangen waar een christelijke partij komt te staan dan van haar beginselen. Nu geldt dit weliswaar ook wel voor partijen die op een uitgesproken politiek beginsel berusten (vergelijk bijvoorbeeld de positie van de liberalen in Duitsland en in ons land), maar een partij zonder uitdrukkelijk politiek beginsel lijkt toch gevoeliger te zijn voor de werking van het politieke krachtenveld.
Een ander bezwaar tegen een christelijke politieke partij dat vooral onder christenen leeft is dat een zich christelijk noemende partij met haar politieke reilen en zeilen het christelijk geloof gemakkelijk kan compromitteren. Buitenstaanders beoordelen dit geloof dan op wat christelijke politici doen. Politiek bedrijven betekent nu eenmaal zowel voor de daarbij betrokken personen als voor de partij streven naar macht. Dit moge in de politiek als het correct gebeurt verantwoord zijn, maar het kan moeilijk anders of het christelijk geloof komt zo al spoedig in de verdenking te staan op macht uit te zijn. Dit bezwaar geldt des te sterker omdat in menige periode van de geschiedenis het christendom zich aan machtsmisbruik schuldig gemaakt heeft. Het is soms te vuur en te zwaard verkondigd, en menigmaal is het ook anderszins met geweld opgedrongen aan niet- of andersgelovigen.
Ook afgezien hiervan — en dat is een volgend bezwaar — heeft het christendom in het algemeen gesproken politiek geen al te fraaie rol gespeeld. Lang heeft bijvoorbeeld de katholieke kerk zich met het „ancien régime" vereenzelvigd, en zij heeft nogal moeite gehad de grondidee van de democratie in haar ware betekenis te waarderen. Als de kerk in een bepaald land voor godsdienstvrijheid opkwam, leek dit meestal meer op opportunistische dan op principiële gronden te gebeuren. Zoals de kerk pas laat de betekenis van de wetenschap van de nieuwe tijd is gaan onderkennen, is ze ook pas laat de betekenis van nieuwe politieke en maatschappelijke idealen gaan beseffen. Met name lijkt ze te weinig beseft te hebben hoezeer sommige van deze idealen voor een belangrijk deel de eigentijdse vertaling waren van fundamentele christelijke beginselen.
Dit laatste punt brengt ons tot een principiële moeilijkheid waarmee een christelijke politieke partij heden ten dage geconfronteerd wordt en waarbij we wat langer moeten stilstaan. Deze moeilijkheid is niet dat de christelijke geloofsvisie geen politieke consequenties zou hebben, want dit is ontegenzeggelijk wel het geval. De moeilijkheid is veelmeer dat deze con-

sequenties nogal tijd- en plaatsgebonden zijn. Dat bijvoorbeeld de huidige politieke consequenties in het verleden niet onderkend werden door de geloofsgemeenschap, laat zulks duidelijk zien, ook al mag men de geloofsgemeenschap dit vroeger niet onderkennen niet kwalijk nemen. Er was vroeger alle reden om aan te nemen dat het leven op aarde de mensen maar geringe mogelijkheden bood. Deze leken van nature beperkt te zijn. Het is derhalve begrijpelijk dat de christelijke geloofsvisie van deze beperktheid uitging. Ze kon moeilijk anders.
Deze beperktheid van aardse mogelijkheden maakte ook de christelijke geloofsvisie, die boven het aardse leven uitwees, in hoge mate plausibel. Het gevolg van een en ander was dat het schijnbaar zo klaarblijkelijke feit van de beperktheid der aardse mogelijkheden deel ging uitmaken van de geloofsvisie. Dit verklaart ook het verzet tegen in de nieuwe tijd opkomende stromingen zoals liberalisme en socialisme, en tegen hun maatschappelijke en politieke idealen. Deze leken in strijd met de geloofsvisie. Dit had weer tot gevolg dat de nieuwe stromingen, overtuigd van hun idealen, de geloofwaardigheid van de christelijke geloofsvisie wel in twijfel moesten trekken.
Het feit dat de traditionele geloofsvisie zo sterk gekleurd was door het besef van de geringe aardse mogelijkheden, was voor veel critici een reden de stelling te poneren dat de christelijke geloofsvisie haar gehele bestaansgrond aan deze veronderstelde geringe aardse mogelijkheden ontleend. In haar eschatologie, haar bovenaardse toekomstverwachting bood de geloofsvisie daarvoor compensatie. De werkelijke betekenis van de eschatologie was volgens de critici echter dat zij vooruitgreep op wat later de aardse toekomstverwachting van de mensheid zou worden. In de eschatologie werd aldus iets onderkend van wat mensen zelf konden bewerken. Dit was ook haar verdienste. Maar deze verdienste sloeg in haar tegendeel om op het moment dat de aardse toekomstverwachtingen reële kansen kregen. Toen ging de christelijke geloofsvisie met haar hemelse toekomstverwachting een eigen leven leiden en werd zij een rem op de vooruitgang.
Al met al kregen liberalisme en socialisme daardoor begrijpelijkerwijze anti-godsdienstige karaktertrekken. Dit feit legitimeerde voor de gelovige christen hun bestrijding. Het legitimeerde in een later stadium ook de opkomst van een christelijke sociale leer en daarop gebaseerde partijen. Toen immers duidelijk werd dat de idealen welke liberalisme en socialisme voorstonden in menig opzicht nastrevenswaardige idealen waren, was het van belang hun realisatie te behartigen zonder de anti-godsdienstige context, welke zij en andere stromingen nu eenmaal hadden. Dit argument voor het ontstaan van christelijke politieke partijen en maatschappelijke organisaties was minstens even belangrijk als het eerder vermelde emancipatie-argument.
Sedertdien hebben zich echter twee ontwikkelingen voorgedaan, die het laatstbesproken argument veel van zijn kracht ontnemen. De eerste is dat liberalisme en socialisme hun anti-godsdienstig karakter grotendeels verloren hebben. De andere ontwikkeling is dat christenen veel sterker zijn gaan beseffen dat de realisatie van de maatschappelijke en politieke idealen van de nieuwe tijd niet slechts nastrevenswaardig is, maar ook de eigentijdse uitwerking van fundamenteel christelijke beginselen. Ook de blikrichting van het geloof is meer aards geworden. Daar kwam nog bij dat de zo geheten christelijke sociale leer in veel opzichten sterk tijdgebonden bleek, afgezien nog van de er zich eventueel achter verschuilende klassebelangen.
Door al deze ontwikkelingen doet zich het

merkwaardige feit voor, dat het nogal moeilijk is, voor de politiek relevante, specifieke christelijke beginselen te vinden. Daarmee wordt geenszins ontkend dat veel politiek relevante beginselen zoals de zorg voor armen, zieken en onderdrukten van joods-christelijke oorsprong zijn. Ze zijn echter deel van de westerse cultuur geworden, en als bij uitstek menselijke cultuurwaarden erkend. Hun realisatie is een zaak van allen, en niet van christenen alleen.

Natuurlijk blijft er verschil van inzicht mogelijk in welke mate bepaalde idealen gerealiseerd kunnen worden en langs welke weg. Daarnaast blijft het probleem bestaan dat elk ideaal, hoe verheven ook, nooit het goede als zodanig representeert, maar altijd slechts een bepaald aspect ervan. Vrijheid is een groot goed, maar zeker niet het enige. Daarenboven heeft de vrijheid zelf nogal onderscheiden aspecten. Hetzelfde geldt voor gelijkheid of gelijkwaardigheid, voor rechtvaardigheid, voor barmhartigheid, voor vrede enz. De realisatie van het ene ideaal staat het andere nogal eens in de weg. Wie gelijkheid nastreeft, komt snel in conflict met vrijheid en omgekeerd. Democratie staat op gespannen voet met een slagvaardig bestuur. Progressiviteit kan leiden tot het verloren gaan van waardevolle zaken die niet gemist kunnen worden. En wie deze laatste wil behouden, ervaart dat zij vooruitgang op ander gebied in de weg staan [1].

Alles bijeen is er dus volop ruimte voor verschillen in politiek opzicht op grond van uiteenlopende vragen zoals: Wat behoort voorrang te hebben? Welke wegen leiden tot het doel? enz. Daar komt nog bij dat met name de toekomst zo onbekend is. Staan we nog aan het begin van de wetenschappelijk-technische ontwikkeling of niet? En wat betekent dit voor de structuur van de maatschappij? Wat zal uiteindelijk mogelijk blijken en wat is gewenst? Op zich zelf beschouwd is het, gezien de menselijke beperktheid, derhalve goed dat er partijen zijn die bepaalde onderling verschillende zwaartepunten hebben, verschillende visies op prioriteiten, wegen en middelen. Dat daarbij ook onderscheiden groepsbelangen een rol spelen is eveneens begrijpelijk en te billijken. Met alle gevaren aan deze behartiging verbonden is dit wellicht toch het beste middel om alle in het geding zijnde belangen zo goed mogelijk in de beschouwing en de beslissing te betrekken.

Hoe is nu tegen deze achtergrond de plaats van een christelijke partij te situeren? Er is duidelijk plaats voor progressieve en meer conservatieve partijen; voor partijen die allereerst voor persoonlijke vrijheid opkomen, en andere die sterker de betekenis van regelingen door de samenleving, de staat of andere gemeenschappen beklemtonen. Maar waar zou hier de plaats zijn voor een christelijke partij? Zou dit een partij kunnen zijn die op grond van haar gelovig aanvaarden van Gods openbaring in staat is de juiste balans te vinden tussen verschillende visies en waarderingen? Er zullen weinig gelovigen zijn die dit zouden durven beweren, en veel gehoor zullen zij in elk geval niet vinden. De ervaring leert immers dat ook christelijke partijen zeer verschillende standpunten innemen en met dezelfde onzekerheden te maken hebben als alle andere.

Het heeft er derhalve alle schijn van dat christelijke politieke partijen een overblijfsel zijn uit vervlogen tijden, door een soort traagheidswet die ook buiten de natuurwetenschap geldt, in stand gehouden. Het voortbestaan van een christelijke

[1] Vergelijk A. G. M. van Melsen, *Geloof, wetenschap en maatschappelijke omwentelingen,* Ambo Baarn 1977, hfdst. VIII, 5.

partij hoeft trouwens niet slechts het gevolg van deze traagheidswet te zijn. Het kan immers ook zijn dat een christelijke partij, krachtens de plaats die zij vanouds in het politieke krachtenveld heeft ingenomen, feitelijk een uitermate nuttige politieke functie vervult en zich daardoor kan bestendigen. Dit zou voor het CDA, als opvolger van KVP, ARP en CHU, wel eens het geval kunnen zijn. De feitelijke politieke traditie zou dan belangrijker zijn dan de geproclameerde. Dit zou ook het merkwaardige feit verklaren dat in een klimaat dat allerwege deconfessionalisering en ontzuiling laat zien, nu juist een christelijke politieke partij als het CDA zich zo redelijk weet te handhaven. Men zou verwachten dat in een dergelijk klimaat politieke partijen het eerst gedeconfessionaliseerd zouden worden. Dat christelijke scholen zich handhaven ligt immers meer voor de hand, gezien het karakter van de school als vormingsinstituut. Daarbij kan de geloofsvisie een veel specifiekere rol spelen dan bij een politieke partij.
Het zich handhaven van de traditionele christelijke politieke partijen in hun samengaan zou, als bovenstaande analyse juist is, derhalve meer op feitelijke dan principiële gronden te verklaren zijn. Het zou de stelling niet behoeven tegen te spreken dat christelijke politieke partijen een relict uit het verleden zijn.

3. **Argumenten pro**

Toch kan de feitelijke belangrijke politieke rol welke de christelijke politieke partijen gespeeld hebben en nog spelen niet de enige reden zijn waarom het CDA de deconfessionalisering lijkt te overleven. Daarvoor is de geestdrift van velen bij de vorming van het CDA te groot. Die geestdrift is opvallend, vooral wanneer men haar vergelijkt met veel andere instellingen en organisaties die, al dan niet gefuseerd, wel de deconfessionalisering overleven, maar zonder enig enthousiasme. Ze bestaan nu eenmaal en hebben een nuttige maatschappelijke functie, waarbij het confessioneel karakter geen bezwaar lijkt, maar ook geen specifieke betekenis heeft. Wat zou dan de reden van het relatieve succes van het CDA kunnen zijn en vooral van het feit dat het zoveel enthousiasme heeft kunnen opwekken?
Het is, dunkt me, geen al te gewaagde veronderstelling dat een der redenen daarin gelegen is dat het CDA een partij is van protestanten en katholieken. Het is niet zomaar een partij die ontstaan is door fusie van afbrokkelende partijen. Het CDA drukt ook een stuk oecumenische gezindheid uit. De partij is mede geboren uit de overtuiging van velen dat de problemen waarmede christenen vandaag geconfronteerd worden gezamenlijke problemen zijn en dat de scheidslijnen die deze problemen oproepen dwars door de onderscheiden confessies heenlopen. Omdat deze problemen alles te maken hebben met de vormgeving van de moderne wereld, is het begrijpelijk dat vele protestanten en katholieken de behoefte gevoelen hun bij elkaar behoren politiek tot uitdrukking te brengen [2].
Het CDA is dan ook geen volkspartij in de zin dat zij bepaalde sociologisch te karakteriseren groepen der bevolking verenigt, hetgeen wel het geval was met de RKSP respectievelijk KVP, met de ARP en in mindere mate met de CHU. Het CDA doet als partij een appèl op een bewuste keuze. In die zin is het CDA veel meer een politieke partij als de vroegere partijen waaruit het ontstaan is. Er moeten dus ook uitgesproken politieke argu-

[2] Daarbij speelt misschien ook nog het feit een rol dat het met de oecumene der kerken maar moeilijk gaat. Het CDA bood een betere kans.

menten zijn voor het CDA. Het zojuist besproken argument is dat immers niet of slechts zeer ten dele.
Wanneer we de vraag stellen wat het CDA politiek te bieden heeft, dan is het antwoord niet zo eenvoudig. De boven uiteengezette bezwaren tegen een christelijke politieke partij zijn immers niet gering. Zij culmineren in het feit dat christenen niet kunnen pretenderen krachtens hun geloof een bepaalde politieke visie te hebben. Dit betekent dat de grondslag van het CDA als politieke partij altijd wat onduidelijk is. Het is ook deze onduidelijkheid die velen in het CDA hindert, je weet politiek niet wat je aan ze hebt. Dit is anders bij een liberale, conservatieve, progressieve of socialistische partij. Daarmee wordt niet ontkend dat geloof of levensbeschouwing met politiek te maken hebben, er wordt slechts vastgesteld dat de geloofsgrondslag te ver af staat van de concrete politieke keuzen die een partij nu eenmaal doen moet.
Het is echter nog maar de vraag of deze grotere afstand inderdaad zo'n groot politiek bezwaar is. Het kan ook een voordeel zijn. In een situatie waarbij politieke partijen minder verschillen in uiteindelijke doeleinden dan in het zicht op de middelen om deze te realiseren, kan het nuttig zijn als een politieke partij het zich permitteren kan niet te veel aan politieke apriori's gebonden te zijn. Het vergroot de handelingsvrijheid. Pragmatisch handelen is vaak de enige wijze om goed en doeltreffend te handelen. Het is echter niet wel mogelijk het pragmatisme als grondslag van een politieke partij te kiezen omdat dit een innerlijke contradictie oplevert. Ook wie pragmatisch handelt heeft immers een doel voor ogen en dit doel puur pragmatisch te omschrijven lukt niet. En als de grondslag in het ongewisse blijft, kan een puur pragmatisch handelende partij overal uitkomen. Ze mist een oriënterende grondslag. Gegeven nu dat pragmatisch handelen in de politiek zeer zinvol kan zijn, en dat de ruimte daarvoor groter is bij een partij die haar grondslag in eerste instantie niet in politieke beginselen zoekt maar in levensbeschouwelijke, is een partij op levensbeschouwelijke grondslag allerminst een politiek onding.
Uiteraard heeft het voorafgaande argument alleen gelding tegen de achtergrond van de overtuiging dat politiek handelen levensbeschouwelijk geleid behoort te worden. Ten aanzien van deze overtuiging bestaat nauwelijks verschil van mening tussen aanhangers van de verschillende politieke partijen. Het verschil van mening betreft een andere vraag, namelijk in hoeverre een levensbeschouwing ook de *grondslag* van een politieke partij kan zijn. In de praktijk blijkt immers dat elke levensbeschouwing meer dan één politieke keuze open laat. En van verschillende levensbeschouwingen uit kunnen mensen tot dezelfde politieke keuze komen. Gezien deze feiten ligt de conclusie voor de hand: de grondslag van een politieke partij behoort op een politieke keuze te berusten. Wat ook de mogelijke voordelen mogen zijn van een levensbeschouwelijke grondslag, de afstand tussen deze grondslag en de politiek is te groot om politiek handelen te oriënteren. Daarmee lijkt het bovengegeven argument ontkracht, maar is dit werkelijk het geval?
Het antwoord zal grotendeels afhangen van de vraag hoe men de verhouding tussen levensbeschouwing en politiek ziet. Is het wel juist de levensbeschouwelijke en de politieke grondslag zo ver uit elkaar te trekken als door hen gebeurt die een partij op levensbeschouwelijke grondslag afwijzen? Het lijkt er erg op dat levensbeschouwing daarbij het karakter krijgt van een louter persoonlijke visie op het leven. Levensbeschouwing behoort in deze gedachtengang tot de *private* en niet

tot de *publieke* sfeer, terwijl de politiek de publieke sfeer betreft. In feite wordt daardoor echter het begrip levensbeschouwing onverantwoord uitgehold.
Ook een politieke overtuiging heeft immers een levensbeschouwelijk karakter. Een politieke overtuiging gaat altijd uit van een bepaalde mensvisie, een bepaalde visie op het leven en een bepaalde maatschappijvisie. Het moge zijn dat politieke overtuigingen de levensbeschouwing niet geheel bepalen, maar mag men dit dan zo interpreteren dat hetgeen overblijft slechts een privé-overtuiging is, voor de persoon wellicht van belang, maar niet van publieke betekenis?
Het is in het licht van de voorafgaande overwegingen begrijpelijk dat er christenen zijn die onder erkenning van het feit dat het christelijk geloven niet per se tot een bepaalde politieke keuze dwingt, het gevaar van politieke onduidelijkheid minder zwaar laten wegen dan dat van levensbeschouwelijke onduidelijkheid. Met dit laatste bedoel ik niet dat er politieke partijen zijn die mensen van zeer verschillende levensbeschouwelijke overtuiging herbergen, maar wel dat er de suggestie van uitgaat dat levensbeschouwing een privé-zaak is. Deze suggestie wordt nog versterkt door het feit dat de staatsinvloed op alle terreinen van het leven steeds meer toeneemt, bijna alles valt immers tegenwoordig onder de regelende invloed van de staat. Daardoor neemt ook de levensbeschouwelijke invloed van de overheid steeds meer toe. De staat bepaalt door zijn wetten wat geoorloofd is of niet, hij bepaalt door zijn subsidiepolitiek wat de moeite waard is en wat niet en hij bepaalt door zijn doeleinden dat waarop de samenleving en daarmee het leven gericht staat.
Met deze toegenomen betekenis van de staat is ook de 'levensbeschouwelijke' betekenis van de politieke partijen en van dat waarvoor deze staan toegenomen.

Het op de achtergrond blijven van de geloofsovertuiging in politieke partijen weerspiegelt derhalve een tendentie in het gehele openbare leven. Het op de voorgrond plaatsen van de geloofsovertuiging in een politieke partij zou een tegenwicht kunnen bieden tegen een „publieke" levensbeschouwing die het geloof slechts een marginale of hoogstens inspirerende taak toekent. Dat is — dunkt me — een van de redenen waarom de idee van het CDA velen aanspreekt, ook al ziet men wel in dat uit de geloofsovertuiging geen ondubbelzinnige politieke koers kan worden afgeleid.
De noodzaak de verhouding van geloof en politiek opnieuw te doordenken was er niet slechts na het uiteenvallen van het oude wereld- en maatschappijbeeld, deze noodzaak blijft voortdurend actueel, want de ontwikkeling staat niet stil. Steeds verschijnen weer nieuwe mogelijkheden. Deze situatie nu vraagt om een organisatie waarbinnen de relatie van politiek en geloof als zodanig aan de orde is, zowel naar de kant van het geloof als naar de kant van de politiek. Naar de kant van het geloof om de geloofsvisie te onderzoeken op haar mogelijke politieke consequenties voor de inrichting van de maatschappij. Naar de kant van de politiek om na te gaan wat politiek realiseerbaar is en wat niet. Zo'n organisatie behoeft geen christelijke politieke partij te zijn, maar zij kan het natuurlijk wel zijn. En wanneer zo'n partij er nu eenmaal is, lijkt zij ook de meest voor de hand liggende organisatievorm.

Er is tenslotte nog een argument voor de keuze van deze organisatievorm, zij het dat het een nogal dubbelzinnig argument blijkt te zijn. We leven in een tijd waarin het christelijk geloof door velen in eerste instantie als een geloof beschouwd wordt om het Godsrijk op aarde te vestigen. Dit betekent derhalve dat het geloof ook heel

sterk een politiek accent krijgt. Stromingen in de theologie zoals een politieke theologie, een bevrijdingstheologie of een feministische theologie leggen daarvan getuigenis af. Dit behoeft natuurlijk geenszins te betekenen dat de aanhangers van deze theologische stromingen daarmee per se voor een christelijke politieke partij kiezen, dit hangt van velerlei omstandigheden af. In ons land zullen uitgesproken aanhangers van bovengenoemde theologieën in het algemeen niet voor het CDA kiezen. Daarvoor is in hun ogen het CDA teveel een middenpartij, die geen radicale politieke keuze doet, niet wil of kan doen. Maar dit neemt niet weg dat het theologisch klimaat waarin we leven en dat de politieke consequenties van de christelijke geloofsvisie zo op de voorgrond plaatst andere gelovigen ertoe brengt juist wel voor een christelijke politieke partij te kiezen.

4. Conclusies

Het geheel van pro's en contra's overwegend, zou een eerste conclusie moeten zijn dat er geen dwingende argumenten zijn om een christelijke politieke partij principieel af te wijzen, maar evenmin om haar als exclusieve vorm van politiek bedrijven door christenen te propageren. Daaruit volgt dan verder dat noch de aanhangers van een christelijke politieke partij, noch de tegenstanders ervan de pretentie mogen hebben zich als christenen bij uitstek te beschouwen. Elk van de keuzes heeft specifieke voordelen, elk houdt ook risico's in. Het zich bewust zijn van deze risico's is vaak nog belangrijker dan de keuze zelf. Daarbij is uiteraard het besef van de risico's die de eigen keuze meebrengt, belangrijker dan het breed uitmeten van de risico's met een andere keuze verbonden.

Wat nu de specifieke risico's van het CDA betreft, één van de risico's is — dunkt me — dat het CDA zich vooral *politiek* wil waarmaken door een eigen specifiek politiek program, bijvoorbeeld een derde weg tussen liberalisme en socialisme, of tussen progressiviteit en conservatisme. Het lijkt uiteraard aantrekkelijk naar een dergelijke politiek te streven en als programmatische opstelling kan het zelfs zeer goed te verdedigen zijn, maar het blijft een gevaarlijk avontuur een dergelijk politiek programma ook als politieke *grondslag* te kiezen op grond van een christelijke levensovertuiging. Christelijke politiek kan, dunkt me, nooit een *derde* weg zijn. Het kan echter wel een politiek zijn die christenen voorhoudt in welke richting zij, als het enigszins mogelijk is, politiek behoren te bedrijven. De mogelijke kracht van een christelijke politiek is immers juist de combinatie van principiële grondslag èn pragmatische aanpak en deze combinatie verdraagt zich niet met een dogmatisch politiek credo.

Tot goed begrip: een pragmatische aanpak heeft weinig van doen met politiek opportunisme, het treffen van onsamenhangende maatregelen zonder grote lijn of het kiezen van de weg van de minste weerstand. Een pragmatische aanpak betekent een groot realiteitsbesef in het nastreven van idealen. Het „vertaalt" geen idealen in van tevoren vastliggende politieke keuzen, het doet de keuzen in het licht van wat verwezenlijkbaar lijkt. Het radicaal nastreven van bepaalde idealen, hoe aantrekkelijk en principieel dit ook klinkt, voert vaak tot een verwerkelijking die allesbehalve ideaal is. Uiteraard zal dit gevaar door iedere zichzelf respecterende politieke partij onderkend worden, maar de noodzaak een politieke grondslag uit te werken brengt het wel nabij.

Een pragmatische politieke aanpak is — hoe kan het anders — niet zonder risico's. Eén van de risico's kwam al eerder ter sprake. Een pragmatische partij kan politiek gemakkelijk daar terecht komen waar

het politieke krachtenveld dit bepaalt, waardoor zulk een partij toch een sterke politieke kleur krijgt. Toch lijkt me dit niet het grootste gevaar. Ik zie twee andere.

Het eerste is dat een christelijke partij om gelovigen politiek te „mobiliseren" bepaalde zaken die rechtstreeks met christelijke beginselen te maken hebben, tot politiek belangrijke kwesties wil maken, hoewel zij dit politiek niet zijn.

Een tweede gevaar is dat een christelijke politieke partij zo opgaat in pragmatische politiek dat zij naar de kant van haar aanhangers weinig doet om hen juist als gelovigen aan te spreken op de mogelijke politieke consequenties van het geloof, omdat deze op dat mmoent niet of wellicht nooit gemakkelijk lijken.

Slotconclusies: Een christelijke politieke partij lijkt me van de ene kant een groot waagstuk vol pretenties, die moeilijk waar te maken zijn. Van de andere kant: gegeven het feit dat het goed is dat er meerdere politieke partijen zijn, kan het bestaan van een politieke partij die uitdrukkelijk getuigt van de betekenis van de christelijke geloofsvisie in het openbare leven, heilzaam zijn, ook in politiek opzicht.



door mevr. mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth



mevrouw mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth (1935) was adjunct-griffier van de Tweede Kamer, lid van Provinciale Staten van Noord-Brabant, vice-voorzitter van de KVP en tot 11 oktober 1980 lid van het presidium van het CDA. Thans is zij lid van de Omroepraad en lid van de Eerste Kamer voor het CDA.

Emancipatie en individualisering

In 1975 publiceerde het CDA-vrouwenberaad ter gelegenheid van het internationaal jaar van de vrouw een brochure, getiteld: Samen op weg naar een verantwoordelijke maatschappij.

In een inleidend artikel van die brochure deed ik een poging om aan te geven, dat een emancipatiebeleid van de drie grote politieke stromingen — christen-democraten, socialisten en liberalen — evenzeer zou — en ook zou moeten — verschillen als de mens- en maatschappijvisies van die drie stromingen verschillen. Mijn zorg was toen, dat het emancipatiebeleid een soort apolitieke bezigheid zou worden, die een eigen weg zou gaan zonder toetsing van dat beleid aan andere idealen en uitgangspunten van het CDA.
Nu we vijf jaar verder zijn en een veel helderder zicht hebben gekregen op de geweldige maatschappelijke veranderingen, die zich voltrekken op bijvoorbeeld het terrein van het gezin, van andere samenlevingsvormen, van de opleidingskansen van vrouwen, van de beroepsarbeid van gehuwde vrouwen, lijkt het nuttig een aantal mede door het CDA gesteunde en geëntameerde beleidsmaatregelen te evalueren en te toetsen op hun effect op andere aandachtsvelden van het CDA, zoals bijv. de positie van kinderen en gezin, de positie van de thuis werkende vrouw, het vrijwilligerswerk en een evenwichtige inkomensverdeling, de zorg voor de alleenstaanden en andere samenlevingsvormen.
Toen het verkiezingsprogram 1977-1981 „Niet bij brood alleen" werd vastgesteld, was iedereen tevreden, want alles had zijn plaats gekregen: het gezin, de kinderen, het emancipatiebeleid, de alleenstaanden, de een-oudergezinnen, de andere samenlevingsvormen en zelfs de thuis werkende gehuwde vrouw in de fiscale paragraaf. Gemakshalve verwijs ik hier naar de in dit verband meest relevante artikelen 3, 4 en 124 [1].

[1] *artikel 3*
Het gezin is een onmisbare pijler van onze samenleving. Het schept het meest geëigende opvoe-

De tevredenheid duurde echter niet zo lang, want al in de verkiezingscampagne bleek, dat we op allerlei vragen, die ons gesteld werden over met name artikel 3, geen gedegen antwoorden hadden. Degenen, die met grote instemming in artikel 3 de zin: „Het gezin is een onmisbare pijler van onze samenleving" hadden gelezen, vroegen hoe het CDA — eenmaal belast met regeringsverantwoordelijkheid — die onmisbare pijler zou steunen en met name dat meest geëigende opvoedingsklimaat voor kinderen dacht te beschermen. En degenen, die zeer geïnteresseerd waren in de gelijke kansen voor de vrouw en het doeltreffend emancipatiebeleid, vroegen of het feit, dat deze zaken in hetzelfde artikel 3 — maar ná het gezin — werden genoemd, betekende, dat de emancipatie van de vrouw ondergeschikt werd gemaakt aan het gezin en in feite een afkeuring inhield van de beroepsarbeid van gehuwde vrouwen met kinderen.

Kortom: het bleek niet zo eenvoudig om een samenhangende visie te geven op de vraag hoe een beleid er uit zou moeten zien, dat tegelijkertijd de zo noodzakelijke emancipatie van de vrouw zou bevorderen, het gezin als meest geëigend opvoedingsklimaat van kinderen zou beschermen, en de helpende hand zou toesteken aan het sterk toenemend aantal in moeilijkheden verkerende één-oudergezinnen. Heel veel verder zijn wij met die samenhangende visie nog niet gekomen, ook al zijn daarvoor de afgelopen jaren wel een groot aantal bouwstenen aangedragen, o.a. het WRR-advies over de emancipatie van de vrouw uit 1976, het SER-advies over de positie van de vrouw met betrekking tot de arbeid, en verschillende adviezen van de Emancipatie-Commissie, waarvan de belangrijkste, het Advies Arbeid, zojuist in oktober 1980 is verschenen. Als eigen CDA-bouwstenen valt hierbij in het bijzonder te denken aan de brochure van een werkgroep uit het CDA-Vrouwenberaad over het Gezin (voorjaar 1979) en het op het fusiecongres van 11 oktober 1980 definitief vastgestelde program van uitgangspunten van het CDA.

Taak overheid

Alvorens in te gaan op een aantal klemmende vragen, die naar mijn mening het CDA zal moeten beantwoorden wil het

dingsklimaat voor kinderen en verschaft de noodzakelijke basis voor wettelijke regelingen. Gelijke kansen voor man en vrouw; een in bovenstaand licht doeltreffende uitwerking van het emancipatiebeleid is gewenst.
Maatschappelijke dienstverlening en gezinsverzorging zijn noodzakelijk en moeten voor de mensen bereikbaar zijn.

artikel 4

Daarnaast vragen wij bijzondere aandacht voor velerlei groeperingen alleenstaanden, zoals ongehuwden, weduwen, weduwnaars, gescheidenen — allen met of zonder kinderen, al of niet in gezinsverband wonend — en voor samenwonenden in andere samenlevingsvormen.
Voor zover andere samenlevingsvormen als huishouding worden erkend, wordt dit niet alleen in een voor hen voordelige zin (huisvesting) maar ook in een voor hen nadelige zin (studiebeurzen, sociale uitkeringen) toegepast.

artikel 124

De fiscale positie van de gehuwde vrouw in de inkomstenbelasting verdient voor wat de thuiswerkende gehuwde vrouw betreft nadere bezinning. Hetzelfde geldt voor de bijzonder moeilijke positie waarin zich onvolledige gezinnen kunnen bevinden.

tot die samenhangende visie kunnen komen, wil ik eerst enkele opmerkingen maken over de beperkte taak en de beperkte mogelijkheden, die de overheid heeft om de bijzondere betekenis, die het CDA toekent aan huwelijk en gezin (program van uitgangspunten artikel 14) in de praktijk gestalte te geven.

De zojuist genoemde Gezinsbrochure van het CDA-Vrouwenberaad ontketende een grote hoeveelheid publiciteit en discussie o.a. omdat deze brochure aantoonde, dat geheel onafhankelijk van overheidsinvloeden het gezin ingrijpende wijzigingen had ondergaan: de verenging van familie tot kern-gezin, de sterke gezinsverdunning, het toenemend aantal echtscheidingen, de toenemende neiging onder jongeren om andere — soms vrijblijvender — samenlevingsverbanden op te zetten. Sterker nog, het gezin had al deze ontwikkelingen ondergaan in een periode waarin de overheid huwelijk en gezin beschermde door allerlei maatregelen van juridische aard (huwelijksgoederenrecht, erfrecht, alimentatie), van inkomenspolitieke aard (lonen en inkomens werden op een niveau gebracht, dat toereikend was voor man, vrouw en kinderen), van fiscale aard, en zeker niet in de laatste plaats door het introduceren van het hele sociale verzekeringsstelsel van AOW tot en met Kinderbijslag, dat alleenstaanden en gezinnen een minimum inkomen garandeerde.
Toch bleek in een groot aantal discussies, spreekbeurten en fora over deze brochure, dat velen binnen het CDA juist van de overheid verwachten, dat zij in staat zal zijn huwelijk en gezin weer die bijzondere betekenis te geven, c.q. te doen behouden, zoals die in het program van uitgangspunten is geformuleerd. Hoe vurig ik ook hoop, dat huwelijk en gezin de stormen van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen zullen weten te overleven, het zal naar mijn mening in de eerste plaats afhangen van de eigen verantwoordelijkheid en creativiteit van de mensen zelf of dit ook het geval zal zijn. De kerken en maatschappelijke organisaties, zoals bijv. de christelijke vrouwenorganisaties, hebben een zeer belangrijke taak om de mensen de weg te wijzen hoe een modern gezin de maatschappelijke verantwoordelijkheid van ieder van de gezinsleden kan combineren met de onderlinge liefde, verantwoordelijkheid en geborgenheid, die het gezin zijn bijzondere betekenis geven.

De overheid kan die taak niet overnemen, hetgeen niet wil zeggen dat de overheid in het geheel geen taak op dit terrein heeft. De taak van de overheid is echter marginaal. De overheid dient zich te onthouden van maatregelen, die het huwelijk in een ongunstiger positie plaatsen dan andere samenlevingsvormen, van maatregelen, die het ouders steeds moeilijker maken zelf de verantwoordelijkheid en zorg voor hun kinderen op zich te nemen, van maatregelen, die zozeer gericht zijn op eigenbelang, dat deelgenoten in samenlevingsverbanden van elkaar vervreemden en op hun individualisme worden teruggeworpen. Als complement daarvan kan en moet zo nodig de overheid maatregelen nemen, die mensen stimuleren verantwoordelijkheden voor elkaar te dragen, die ouders in de gelegenheid blijven stellen hun kinderen zoveel mogelijk zelf te verzorgen en op te voeden, die mensen in de gelegenheid blijven stellen vrijwilligerswerk te verrichten.

Spanningsveld

Zonder hier verder uitvoerig op de Gezinsbrochure van het CDA-Vrouwenberaad te kunnen ingaan, wil ik naast de lof voor de eerlijke analyses in de brochure van de ontwikkelingen in het gezin en het

beschrijven van een aantal taken voor het christelijk gezin in de toekomst, ook wel een punt van kritiek of teleurstelling uiten over deze brochure. Deze teleurstelling mijnerzijds betreft met name het feit, dat de brochure onvoldoende blootlegt het spanningsveld, zoals zich dat lijkt te ontwikkelen tussen een sterk op de verzelfstandiging van de positie van de gehuwde vrouw gericht emancipatiebeleid enerzijds en de positie van het gezin, met name die van de kinderen daarin anderzijds. Het signaleren van dat spanningsveld had tijdiger kunnen leiden tot het formuleren van een aantal politieke vraagpunten voor het CDA; nu hebben in de afgelopen jaren CDA-Tweede Kamerfractie en bewindslieden soms te haastig antwoorden op die vraagpunten moeten zoeken, omdat de maatschappelijke ontwikkeling verder uitstel van beleid niet kon dulden. Ook de commissie, die belast is geweest met het opstellen van het nieuwe concept-verkiezingsprogram „Om een zinvol bestaan" is tegen een aantal van die vragen opgelopen en heeft eveneens onder tijdsdruk voorlopige oplossingen moeten kiezen.

Toch zijn al deze oplossingen onbevredigend voor wisselende groepen, zolang er geen consensus is, waar we willen eindigen met de verdeling van betaalde beroepsarbeid tussen mannen en vrouwen, met de verdeling van de zorg voor kinderen en van huishoudelijke taken, met de verdeling van het vrijwilligerswerk, en tenslotte met de verdeling van de lonen en inkomens.
Zolang we geen eindmodel hebben als CDA is het ook buitengewoon moeilijk een evenwichtig oordeel te hebben over alle maatregelen, die er nu genomen en bepleit worden, omdat we ze niet kunnen toetsen aan een ideaal dat we willen bereiken met al die verdelingen.
Ik kan niet warm lopen voor een emancipatiestreven dat het gericht zijn van mensen op elkaar geweld aan doet en dat geen recht doet aan beginselen van draagkracht (in de belastingen bijvoorbeeld) en solidariteit (in de sociale zekerheid). Ik vind dat het CDA zich hiertegen te weer moet stellen; het zou mij wat waard zijn wanneer ook de CDA-vrouwen daarin voorop zouden gaan.
Aan de hand van enkele concrete punten wil ik een en ander nader toetsen.

Het vraagstuk van de individualisering en de dubbele inkomens

In de eerste helft van deze eeuw is het als een grote sociale verworvenheid bevochten en beschouwd, dat de mannenlonen zodanig omhoog gingen, dat na het afschaffen van de kinderarbeid nu ook vrouwen het zich konden veroorloven zich geheel aan de verzorging van het huishouden en de kinderen te wijden. Na de oorlog werden ook de uitkeringen geheel op dit ideaal geënt.
Ook in het fiscale recht werden man en vrouw als eenheid beschouwd en gold voor de fiscus de draagkracht van het echtpaar als geheel, de zgn. gezinsdraagkracht. Inkomens van man en vrouw werden bij elkaar opgeteld en volgens het dan geldende progressieve tarief bij de man belast. In dit systeem maakte het voor de te betalen belasting weinig verschil of man en vrouw ieder *f* 50.000,— verdienden, dan wel de man alleenverdiener was van een inkomen van *f* 100.000,— (geringe extra aftrekposten buiten beschouwing gelaten).
In 1973 werd dit systeem gewijzigd in die zin, dat de vrouw voor wat betreft haar inkomen uit arbeid zelfstandig werd aangeslagen. In het hiervoor genoemde voorbeeld leverde dat een belastingbesparing per jaar op van ca. *f* 12.000,— voor de twee inkomens van *f* 50.000,- vergeleken met het ene inkomen van *f* 100.000,-.

Het systeem had ontegenzeggelijk grote voordelen: psychologisch was het voor de werkende gehuwde vrouw een verbetering om tenminste door de belasting als een min of meer zelfstandig persoon te worden behandeld en niet meer alleen als inkomensbestanddeel op het aangiftebiljet van haar man. Daarnaast werkte het zeer stimulerend op de participatie van vrouwen in de betaalde arbeid, omdat er simpel gezegd van het verdiende inkomen van de vrouw meer overbleef dan bij heffing volgens het hoge marginale tarief van de man het geval was. Tenslotte had het minstens het optische voordeel, dat het samen het inkomen verdienen (en dus ook samen het werk binnenshuis verdelen?) met een fiscale premie werd beloond.

Het systeem had ook nadelen: het werkte voordeliger (m.a.w. de fiscale premie was groter) naarmate het inkomen van de man of van beiden hoger was. Bijv. bij een inkomen van de man van *f* 25.000,— en van de vrouw van *f* 10.000,— was het fiscale voordeel *f 1580,—*, maar bij een inkomen van de man van *f* 90.000,— en van de vrouw wederom van *f* 10.000,— was het fiscale voordeel *f 4780,—*.
Inmiddels is een verdere verfijning van dit systeem in voorbereiding. Staatssecretaris Nooteboom diende in 1979 een nota in getiteld „Op weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten van vormen van samenleven en samenwonen". De nota zal deze dagen in de Tweede Kamer in openbare behandeling komen.
Eveneens werd in oktober 1980 door de Tweede Kamer een motie op voorstel van de CDA-fractie aanvaard ertoe strekkende, dat ook voor de vermogensbelasting en de inkomens uit vermogen naar een zelfstandige positie van de gehuwde vrouw moet worden gestreefd.

Gezinsdraagkracht
Waarom over deze zaken zo uitgewijd? In de eerste plaats om aan te tonen, dat Kamer en regering duidelijk op weg zijn naar een toenemende individualisering in de belastingen (en de uitkeringen, maar daarover hieronder meer) zonder de gezinsdraagkracht opnieuw in de overwegingen te betrekken. Bij de voorstellen in de nota „Op Weg" is de zinsnede opgenomen: „Vergeleken met het bestaande stelsel is aan de gezinsdraagkrachtgedachte geen groter gewicht toegekend". Toch zou daar naar mijn mening alle reden toe zijn, omdat de draagkracht nu eenmaal ten nauwste samenhangt met de vraag hoeveel personen van dat inkomen moeten leven en een toenemende individualisering zich nu juist verwijdert van het stellen en beantwoorden van die vraag. Het kan naar mijn mening niet de bedoeling van een emancipatiebeleid zijn, dat het mensen terugwerpt op zichzelf en daarmee de betekenis en verantwoordelijkheid van mensen voor elkaar ontkent. Ook een emancipatiebeleid moet getoetst kunnen worden aan begrippen als verantwoordelijkheid en solidariteit.

Het concept-verkiezingsprogram „Om een zinvol bestaan" doet een poging de grenzen van de individualisering aan te geven: Art. 3.17 c. . . . „Ten behoeve van het doel van het emancipatiebeleid wordt zover mogelijk gegaan met individualisering. De grens hiervoor ligt in het draagkrachtbeginsel van de belastingwetgeving en in het solidariteitsbeginsel van de sociale zekerheidswetgeving". Ik hoop zeer, dat de bedoeling van deze formulering goed wordt verstaan en dus ook in het verkiezingsprogram blijft staan.

We zullen de begrippen draagkracht en solidariteit nog hard nodig hebben om in de komende jaren van koopkrachtverlies en inleveren tenminste de minimum-ge-

zinsinkomens zoveel mogelijk van koopkrachtverlies te vrijwaren en de koopkracht van zgn. alleenverdieners niet te ver te doen achterblijven bij beroepsgenoten, die een belangrijk deel van de kosten van levensonderhoud kunnen spreiden over twee inkomens. De zgn. *dubbele inkomens* zullen daarbij zeker niet buiten beschouwing kunnen blijven. In het vorenstaande heb ik al gememoreerd, dat het fiscaal veel voordeliger is in een gezin twee inkomens van *f* 50.000,— te hebben, dan één van *f* 100.000,—. Het wordt nog opvallender als we ons realiseren, dat van een inkomen van *f* 100.000,— een veel forser offer in de komende jaren zal worden gevraagd dan van één of twee van *f* 50.000,—. (Hogere inkomens zullen meer moeten inleveren dan lagere.) Deze verschillen in consumptiemogelijkheden tussen zgn. „alleenverdieners" en dubbele inkomens verdienen daarom aandacht omdat het legioen van alleenverdieners in toenemende mate te vinden is in gezinnen met kinderen, zeker in de jongere generatie, waar vrijwel alle vrouwen, die geen kinderen hebben of nog niet hebben, werken.

De discussies over ongerechtvaardigde inkomensverschillen krijgen iets heel onwerkelijks als we ons realiseren hoe groot de welvaartsverschillen al geworden zijn tussen mensen met eenzelfde bruto-inkomen, maar verschillende gezinssituaties. Ter toelichting: Stel op dezelfde basisschool werken 5 onderwijzers van ca 40 jaar met een bruto-inkomen van ca *f* 40.000,—.

A. Is een gescheiden vrouw met 3 kinderen zonder alimentatie (duur huishouden, vanwege huishoudelijke hulp, klaargekochte kinderkleren, dure diepvriesprodukten etc. etc.).

B. Gehuwde man met 3 kinderen, waarvan de vrouw naast de verzorging en opvoeding van de kinderen alleen onbetaald vrijwilligerswerk doet.

C. Gehuwde man zonder kinderen, waarvan de vrouw eveneens alleen onbetaald vrijwilligerswerk doet.

D. Alleenstaande man of vrouw.

E. Gehuwde man zonder kinderen, waarvan de vrouw tevens onderwijzeres is. (Zij hebben samen een inkomen van *f* 80.000,—.)

F. Ongehuwde man, samenwonend met een ongehuwde vrouw, tevens onderwijzeres, zonder kinderen. (Zij hebben eveneens samen een inkomen van *f* 80.000,—, doch betalen thans minder belasting dan het echtpaar onder E.)

Het zal duidelijk zijn, dat het welvaartspeil, of misschien beter gezegd de consumptiemogelijkheden, sterk oplopen van A naar F, en dat hun draagkracht totaal verschillend is. De maatschappelijke ontwikkeling is bovendien zodanig, dat het aantal gevallen onder A (één-oudergezinnen) en het aantal gevallen onder F (samenlevingsverbanden zonder kinderen) sterk stijgt, terwijl in belangrijke mate ons systeem van inkomensvorming, draagkracht, kinderbijslag, uitkeringen e.d. geënt is op de situaties onder B, C en D.

Op 6 oktober 1980 stuurde de Nederlandse Gezinsraad een brandbrief naar de Tweede Kamer ter gelegenheid van de Algemene Politieke Beschouwingen om toch vooral te willen letten op de koopkrachtdaling in gezinnen met kinderen. Doch ook in die brief werd in wezen alleen de situatie van B en C vergeleken. De Gezinsraad wijst erop, dat „we wel heel ver af zijn van de start van het huidige kinderbijslagstelsel (SER-advies 1964), waaraan de intentie ten grondslag lag het welvaartspeil van gezinnen met kinderen niet lager te laten liggen dan ca 80 % van dat van gezinnen zonder kinderen". De Gezinsraad kwantificeert niet hoever we van die 80 % verwijderd zijn, het is zeker een nauwkeurig onderzoek waard.

Een oppervlakkige blik op de cijfers doet

mij echter vermoeden, dat ik zeker niet te pessimistisch ben met de stelling, dat het welvaartspeil van A en B ruim onder de 40 % blijft van het welvaartspeil van F.

Verkiezingsprogram

Om aan bovenstaande ongerechtvaardigde verschillen althans iets te doen is in het concept-program „Om een zinvol bestaan", naast een bepaling ter bescherming van de minimum-gezinsinkomens het navolgende artikel opgenomen:
Art. 2.47:
„Ook in de belastingwetgeving wordt gestreefd naar een gelijke behandeling van mannen en vrouwen, die in vergelijkbare omstandigheden verkeren. Dit overigens zonder het draagkrachtbeginsel uit het oog te verliezen. Daarom: als beide partners in een huwelijk elk afzonderlijk meer dan *f* 30.000,— verdienen, wordt van de minst-verdienende het deel boven genoemde *f* 30.000,— opgeteld bij het inkomen van de meest-verdienende, voor wat betreft de berekening van beider belastingverplichtingen. Duurzaam niet-gehuwd samenlevenden worden in beginsel gelijkgesteld aan gehuwd samenlevenden."
De verontwaardiging van andere politieke partijen — en van sommigen binnen het CDA — over dit artikel was groot („een onaanvaardbare stap terug in het licht van de emancipatie"); misschien kunnen zijn ons eens uitleggen hoe deze verontwaardiging zich verhoudt tot hun standpunten van solidariteit met de zwakken, die zij in ander kader in alle eerlijkheid proberen waar te maken. Of moeten wij zo langzamerhand het hebben van kinderen gaan beschouwen als een luxe, die vergelijkbaar is met luxe-bestedingen als een reis naar de Canarische eilanden of het hebben van een tweede woning?
Ook het FNV heeft nog in het geheel geen standpunt over het vraagstuk van de dubbele inkomens blijkens een interview met Wim Kok in de Haagse Post van 16 oktober 1980. Het FNV denkt toch niet echt, dat we voort kunnen gaan met een precies even groot inkomensoffer ten behoeve van de uitkeringstrekkers te vragen van de mevrouw in mijn voorbeeld A als van de mijnheer in mijn voorbeeld F?

Het vraagstuk van de individualisering van de uitkeringen

Conform artikel 4, lid 1 van de 3e richtlijn van de Europese Gemeenschappen dienen mannen en vrouwen ook in het sociale zekerheidsstelsel gelijkberechtigd te worden. Het is goed, dat het concept-program „Om een zinvol bestaan" deze verplichting met evenzoveel woorden heeft opgenomen, daarmee aangevend te onderschrijven het belang van de gelijkberechtiging van vrouwen.
De staatssecretarissen De Graaf van Sociale Zaken en mevrouw Kraaijeveld-Wouters van CRM zijn doende een systeem te ontwerpen, waarbij de uitkeringen geïndividualiseerd worden. In het licht van het voorgaande lijkt het duidelijk, dat er nauwlettend op moet worden toegezien, dat de gezinnen, die van één uitkering moeten rondkomen geen onaanvaardbare achterstanden gaan oplopen vergeleken met de gezinnen en samenlevingsverbanden waar twee uitkeringen of één uitkering + een arbeidsinkomen aanwezig zijn. Immers ook hier geldt weer, dat het in de toekomst voornamelijk de één-oudergezinnen en de gezinnen, waarvan de vrouw heeft afgezien van betaalde beroepsarbeid ten gunste van de onbetaalde arbeid van opvoeding van kinderen en vrijwilligerswerk, zullen zijn, die bij ziekte of werkloosheid van één uitkering moeten leven.
Het concept-verkiezingsprogram zegt hierover:
Art. 2.32. „Het stelsel en de financiering van de sociale zekerheid worden

doorgelicht op het functioneren van de beginselen van solidariteit, equivalentie (verhouding premie-uitkering) en draagkracht. Daarbij zullen alle draagkrachtbepalende elementen (belastingen, premies, subsidies, dubbele inkomens etc.) in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld."
Het is voor mij zeer de vraag of het — na invoering van individualisering van de uitkeringen — uit financiële overwegingen nog verantwoord is om juist in gezinnen met kinderen te kiezen voor één arbeidsinkomen — en dus voor één uitkering bij ziekte of ontslag — in een tijd waarin zoveel werkloosheid heerst, dat de kans op werk in een noodsituatie gering is en de minima zozeer onder druk van de slechte economische situatie komen te staan, dat aan koopkrachtvermindering van de minima niet meer te ontkomen valt. Naarmate het verschil tussen een gezinsuitkering en de dubbele uitkeringen voor werkenden groter wordt, is daarom naar mijn mening de kans ook groter, dat de Emancipatie-Kommissie (in haar Advies Arbeid) gelijk krijgt, dat het arbeidsaanbod van vrouwen tot 1990 aanzienlijk hoger kan uitvallen dan het CPB thans raamt. Het CPB heeft een toeneming van het totale arbeidsaanbod tot 1990 berekend van 630.000 personen (= 400.000 mensjaren). De E.K. acht het mogelijk, dat tot 1990 daarboven nog een extra arbeidsaanbod van voornamelijk vrouwen zal plaatsen van 540.000 personen (270.000 mensjaren). Wat een dergelijke gigantische stijging van het arbeidsaanbod in de komende 10 jaar zou betekenen voor de werkgelegenheid en de uitkeringen laat zich raden.
Het lijkt alleen al uit economische overwegingen niet erg logisch om af te koersen op een beleid, waarbij vrouwen met jonge kinderen zich op de arbeidsmarkt gaan melden, die daaraan geen behoefte hebben uit ontplooiingsoverwegingen of zulks in strijd met het belang van hun kinderen achten, doch dit alleen gaan doen omdat het nalaten ervan te grote risico's voor hun gezinnen en kinderen met zich brengt.

De zwakke rechtspositie van de gehuwde vrouw zonder betaalde baan en de alimentatie

Als een jonge vrouw haar baan opgeeft omdat zij een baby krijgt, dan zijn daarvan de gevolgen op het ogenblik aanzienlijk groter dan een tiental jaren geleden. In de eerste plaats halveert uiteraard het gezinsinkomen (uitgaande van gelijksoortig werk van man en vrouw), maar de kans dat zij over een aantal jaren weer een baan vindt is veel kleiner geworden als gevolg van de zeer hoge werkloosheid. Daarentegen is de kans, dat zij die baan weer nodig zal hebben door het sterk gestegen aantal echtscheidingen eveens enorm toegenomen.
Tegelijkertijd tekent zich echter een Kamermeerderheid af, die voorstander is van een sterke inperking van de alimentatierechten/plichten. (Zie o.m. motie Wessel-Tuinstra uit november 1979.) Nog dit jaar zal een wetsontwerp worden ingediend gebaseerd op het Rapport Alimentatienormen uit 1978. Een van de doelstellingen is de alimentatievaststelling beter voorspelbaar en meer doorzichtig te maken, ongetwijfeld een groot goed voor de rechtszekerheid. Zeker zal echter ter gelegenheid van dit wetsontwerp ook een fundamentele discussie over de alimentatie worden gevoerd. Begrippen als verantwoordelijkheid en solidariteit dienen ook hier voor het CDA leidraad in die discussie te zijn. Geen eenvoudige opgave in een tijd, waarin begrippen als individualisering, „jezelf kunnen zijn" en „iedere volwassene moet voor zichzelf zorgen" populairder lijken.
Artikel 14 van het Program van Uitgangspunten zegt het volgende:

„Het CDA acht huwelijk en gezin van bijzondere betekenis. Het kind behoort te kunnen opgroeien onder de voortdurende zorg en verantwoordelijkheid van zijn ouders of verzorgers, waarbij geborgenheid, liefde en onderlinge zorg voorop staan". In de praktijk zal dit doorgaans (nog?) betekenen, dat de moeder een aantal jaren haar betaalde functie opgeeft om dit opvoedingsklimaat mogelijk te maken. Een behoorlijke alimentatieregeling blijft noodzakelijk om de keuzevrijheid van ouders, dat één van beiden geen betaalde arbeid verricht in het belang van de kinderen, ook in de toekomst te garanderen.

Slot

De Emancipatie-Kommissie schat, dat het arbeidsaanbod van vrouwen de komende 10 jaar zal toenemen met tenminste 325.000 en wellicht zelfs met 800.000. De vraag welke van beide cijfers in 1990 zal blijken te zijn bereikt, hangt m.i. mede af van het beleid, dat de komende 10 jaar zal worden gevoerd. Het beleid mag in het belang van de emancipatie van de vrouw niet gericht zijn op het weren van vrouwen van de arbeidsmarkt, doch dient evenmin tot gevolg te hebben, dat de keuzevrijheid van gezinnen om met één inkomen genoegen te nemen, zozeer wordt ingeperkt, dat ouders wel gedwongen zijn beiden betaalde beroepsarbeid te zoeken. Als de individualisering doelstelling van beleid wordt, de kinderbijslag verder onder druk komt te staan, bij nivellering en verlies van koopkracht geen rekening wordt gehouden met de gezinsomstandigheden van alleenverdieners, en tenslotte de rechtspositie van gehuwde vrouwen zonder betaalde baan zwakker wordt, lijkt dat gevolg onvermijdelijk. Mijn zorg is dat gepoogd wordt het doel van de emancipatie door het middel van de individualisering naderbij te brengen zonder acht te slaan op de principiële grenzen die liggen in het in onderlinge zorg en verbondenheid leven van mensen en voorts in de beginselen van draagkracht en solidariteit. Ik meen dat een emancipatiestreven dat mensen terugwerpt op hun eigen belang niet de onderlinge saamhorigheid maar juist de vereenzaming in de hand zal werken; een dergelijk emancipatiestreven hoort niet thuis in een christen-democratische partij. Het is al treurig genoeg dat andere partijen zich hier sterk voor maken.

Als wij er in slagen ook die begrenzing in het beleid gestalte te blijven geven, zullen wij er hopelijk ook in slagen „het recht op een gelijkwaardige ontplooiing van alle mensen te realiseren, zonder dat dit ontspoort in een ontkenning van de onderlinge afhankelijkheid van mensen" (Toelichting op het Program van Uitgangspunten). Dat zal in onze visie de kern moeten zijn van een emancipatie van samenlevende mensen.



door drs. J. de Koning



drs. J. de Koning (1926) is minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Van 1969 tot 1971 was hij lid van de Eerste Kamer, en van 1971 tot zijn toetreden tot het kabinet-Van Agt, lid van de Tweede Kamer. Tevens had hij van 1971 tot 1977 zitting in het Europese Parlement te Straatsburg.

De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk

De positie van de ontwikkelingslanden die geen energie produceren — en dat zijn verreweg de meeste — verslechtert zienderogen. De crisis in de wereldeconomie en de grote prijsverhoging van geïmporteerde energie treft hard de zwak ontwikkelde economieën van de arme landen en er is geen weerstand om de klappen op te vangen.

Zoals altijd worden de armsten in de ontwikkelingslanden het eerst en het meest getroffen. Voor de 800 miljoen mensen in de Derde Wereld die werkelijk straatarm zijn, wordt het een zaak van leven of dood. Voor hun twee miljard iets minder arme medeburgers gaat het om de kans op verdere ontwikkeling, dan wel stilstand en terugzakken in diepe armoede. Kunnen er maatregelen genomen worden die én de ontwikkeling van de Derde Wereld in haar geheel bevorderen én het lot van de allerarmsten verbeteren?

Wat is er aan de hand?

Kort samengevat: De economische groei vermindert over de hele wereld, zij het in verschillende mate; de importprijzen van olie zijn sterk gestegen; als gevolg van beide factoren vindt een dramatische stijging plaats van de betalingsbalanstekorten van de olie-importerende ontwikkelingslanden.

Over alle drie genoemde punten een paar cijfers met een enkele aantekening: [1]

Het is altijd weer schokkend het enorme verschil in inkomen per hoofd te constateren tussen rijke en arme landen. Een verschil dat doorwerkt op vrijwel alle levensterreinen. Om er een paar te nemmen:

— de kindersterfte is in de arme landen achtmaal zo hoog als in de rijke

[1] De cijfers en sommige aantekeningen zijn ontleend aan de rede van Robert McNamara, President van de Wereldbank, tijdens de jaarvergadering 1980 van de Bank en het Internationaal Monetair Fonds.

TABEL I - GROEI VAN BNP PER HOOFD VAN DE BEVOLKING, 1960-85

	1980		Jaarlijks gemiddelde percentuele groei		
	Bevolking (in miljoenen)	BNP per hoofd 1980 dollars [a]	1960-70	1970-80	1980-85
OLIE-INVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN					
Inkomen armste ontwikkelingslanden:					
Landen ten zuiden van de Sahel	141	239	1.6	0.2	—0.3
Azië	992	212	1.6	1.1	1.1
Sub-totaal (c.q. gemiddeld)	1,133	216	1.6	0.9	1.0
Midden-inkomen	701	1,638	3.6	3.1	2.0
Totaal (c.q. gemiddeld)	1,834	751	3.1	2.7	1.8
OLIE-UITVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN	456	968	2.8	3.5	3.0
Geïndustrialiseerde landen	671	9,684	3.9	2.4	2.5
Landen met een planeconomie inclusief China)	1,386	1,720	—	3.8	3.3

[a] voorlopige schattingen

landen;
— de gemiddelde leeftijdsverwachting ligt voor de arme landen bij 50 jaar, tegenover 75 jaar bij ons;
— slechts 40 % van de volwassenen in de arme landen kan lezen en schrijven;
— miljoenen jonge kinderen in de arme landen lopen onherstelbare hersenschade op door ondervoeding of verkeerde voeding;
enz. enz.

De verschillen zullen in de komende jaren alleen maar groter worden. Dat blijkt al uit de groeicijfers, maar wordt nog duidelijker als men de uiteenlopende bevolkingsgroei ook in aanmerking neemt: in de ontwikkelingslanden veelal 2 à 3 %, in de geïndustrialiseerde landen neigend naar 0.

Voor de bevolking van de armste landen zijn de vooruitzichten het meest somber. Daar dreigt volledige stagnatie en zelfs verdere verarming.

De oorzaken liggen, zoals gezegd, vooral in de wereldrecessie en in de gestegen energieprijzen. De invloed van de laatste factor valt af te lezen uit de tabel op blz. 33.

Bij het beoordelen van deze cijfers moet men bedenken dat daarin al een zeer krachtige bezuiniging op het gebruik van energie in ontwikkelingslanden is verwerkt, terwijl bovendien wordt aangenomen dat zeer hoge investeringen zullen worden gedaan in de ontwikkeling van eigen energiebronnen (vgl. laatste regel tabel). Zonder deze aanname's zou de

TABEL II - PETROLEUM-INVOER VAN DE OLIE-INVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN ((Biljarden dollars (lopende prijzen))

	1973	1978	1980	1985	1990
Kosten van de import van petroleum					
Lage inkomens					
Ontwikkelingslanden	1	2	6	13	23
Midden-inkomen	6	30	61	111	206
Totaal	7	32	67	124	229
ACHTERGROND GEGEVENS					
Prijs per vat (c.i.f., US $)					
Dollars lopende prijzen	4.20	13.70	29.80	50.30	78.30
1980 Dollars	8.88	17.13	29.80	35.10	40.85
Volume van de netto-invoer (Miljoen vaten per dag)	4.6	6.4	6.2	6.8	8.0
Volume van de binnenlandse produktie [a]	5.7	7.3	8.5	12.7	18.5

[a] Alle vormen van de produktie van de energie vertaald in het equivalent van een miljoen vaten olie per dag.

rekening in 1990 nog 50 miljard hoger zijn!
Of aan beide voorwaarden kan worden voldaan moet nog maar worden afgewacht. Ook ontwikkelingslanden zijn verslaafd geraakt aan een hoog energieverbruik. Met name de steden kunnen niet zonder, en zeker niet de stedelijke elites met hun auto's, hun air-conditioning en andere energie-verslindende westerse consumptie-artikelen. Bij energie-tekorten zullen zij het gevecht om de laatste liter olie gemakkelijk winnen, ten koste van verpaupering van het platteland en de stedelijke armen. De verhoudingen in de ontwikkelingslanden zelf representeren zo de verhoudingen in de wereld, waar de rijke landen ook altijd tot het laatst toe in de markt zullen zijn, met verdringing van de arme landen.
Alvorens te komen tot de betalingsbalanstekorten van de Derde Wereld (tabel III), moet er nog op worden gewezen, dat in tabel II en III terecht de geïndustrialiseerde landen ontbreken. Natuurlijk worden ook zij getroffen door de gestegen olieprijzen, maar zij kunnen die gemakkelijker verwerken door verschuivingen in hun binnenlandse bestedingen en zij geven die ook gedeeltelijk door aan derden in de vorm van stijgende exportprijzen.
Ik vind het buitengewoon pijnlijk te antwoorden op de vraag van ministers van ontwikkelingslanden: „Waarom berekenen rijke landen hun inflatie door aan ons, in de vorm van voortdurend stijgende exportprijzen? Voorzover die inflatie gevolg is van stijgende olieprijzen treft die ook ons. Voor de rest is het een gevolg van jullie egoïsme en consumptiedwang, waarbij jullie de tering vooruit laten lopen op de nering. Wij worden zodoende tweemaal gepakt."

TABEL III - TEKORT OP DE LOPENDE REKENING VAN DE BETALINGSBALANS VAN DE OLIE-INVOERENDE ONTWIKKELINGSLANDEN (In biljarden US dollars (lopende prijzen))

	1973	1975	1978	1980
Tekort op de lopende rekening van de Betalingsbalans (exclusief officiële overmakingen)				
Lage inkomens Ontwikkelingslanden	2.3	5.4	5.7	10.0
Midden-inkomen	4.4	34.2	21.4	51.0
Totaal	6.7	39.6	27.1	61.0
Tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans als percentage van BNP				
Lage inkomens Ontwikkelingslanden	2.2	3.8	2.7	3.6
Midden-inkomen	0.9	5.3	2.2	4.0
Totaal	1.1	5.1	2.3	3.9

Het antwoord ligt voor de hand: Wij kunnen onze export-prijzen niet corrigeren voor energie- en arbeidskosten, want in onze economische orde exporteert niet de staat (die zulke correcties (desgewenst?) zou kunnen aanbrengen), maar de individuele onderneming, die nu eenmaal haar kosten moet doorberekenen. Het is duidelijk dat dit beroep op onze economische orde mijn gesprekspartners niet overtuigt. Zij blijven immers met de brokken zitten.
Ik blijf zitten met het onbevredigende gevoel dat wij de consequenties van een door ons gewenste economische orde afwentelen op de ruggen van de zwakken en onschuldigen in de wereld.
Na deze bespiegelende verklaring — als u wilt: verklarende bespiegeling — komen wij tot tabel III: de huidige en te verwachten betalingsbalanstekorten.

De stijging en de omvang van deze tekorten is onthutsend! Wie zal die financieren en wat gebeurt er als die in de komende jaren niet gefinancierd kunnen worden? Om met de laatste vraag te beginnen: als betalingsbalanstekorten niet gefinancierd kunnen worden treden ze überhaupt niet op! De exporteur houdt dan op met exporteren en het betrokken ontwikkelingsland houdt op met importeren: geen importen van voedsel en medicijnen, van grondstoffen en (onderdelen van) machines. In veel gevallen komen ontwikkelinslanden dan terecht in een neergaande vicieuze cirkel: verhoogde kosten van energie, grondstoffen, westelijke eindprodukten (machines e.d.) en „basic needs" (voedsel, medicijnen), leiden tot onvoldoende bevoorrading, dus tot verminderende export van grondstoffen en eindprodukten, dus tot verminderende bevoorrading, enz. . . Een van de vele voorbeelden van zo'n noodlottige neergang vindt men in Tanzania. Voor de eerste oliecrisis had het 5 % van zijn exportopbrengsten nodig om zijn olierekening

te betalen en nu meer dan 50 %! Intussen daalt de exportcapaciteit meer en meer door stagnatie in de noodzakelijke importen.
Het is duidelijk dat financiering van de optredende betalingsbalanstekorten van het hoogste belang is om economische achteruitgang en verdere verarming van de bevolking te voorkomen.
Een dergelijke financiering kan niet anders dan een tijdelijke oplossing zijn. Niemand is bereid geld in een bodemloze put te smijten en een land behoort ook niet blijvend afhankelijk te zijn van buitenlandse geldschieters.
Op de langere duur moet voor ieder ontwikkelingsland een nieuw betalingsbalansevenwicht worden nagestreefd. Dat vraagt van de ontwikkelingslanden zelf een enorme inspanning bij de versterking van het eigen economisch potentieel. Ook daarvoor zullen grote bedragen aan financiële steun door buitenlandse geldschieters nodig zijn, naast omvangrijke technische hulp.
Over beide operaties enkele opmerkingen.

Financiering betalingsbalanstekorten
Tot dusver is deze omvangrijke taak grotendeels vervuld door private banken. Deze lenen echter alleen aan kredietwaardige landen en tegen hoge rente. Ook voor deze landen dreigen de lasten van rente en aflossing echter ondraaglijk te worden en deswege worden de banken terughoudender bij verdere kredietverstrekking. Naarmate landen armer zijn blijven ze uiteraard ook eerder van dit soort krediet verstoken.
Langzamerhand groeit er een communis opinio over de noodzaak van aanvullende kredietverlening, waarbij de overheden van de rijke landen een grotere verantwoordelijkheid moeten aanvaarden.
Ikzelf heb dit voorjaar in een rede tijdens de openbare vergadering van de Brandt-Commissie voorgesteld het Internationaal Monetair Fonds de mogelijkheid te verschaffen aanvullende betalingsbalanssteun te verstrekken voor een langere periode dan gebruikelijk, tegen zachte rente en onder het stellen van voorwaarden die draaglijk zijn voor de bevolking en het ontwikkelingsproces doorgang laten vinden. Het lijkt erop dat het I.M.F. inderdaad bereid is op afzienbare termijn met dergelijke voorstellen te komen.
Ik zou dat zeer toejuichen, niet alleen omdat dan voorzien kan worden in dringende behoeften van met name de armste ontwikkelingslanden, maar ook omdat het I.M.F. zich daarmee kan bevrijden van kritiek die zowel uit ontwikkelingslanden als uit bepaalde groepen uit de rijke landen op het I.M.F.-beleid is uitgeoefend. Met name de conflicten van Tanzania en Jamaica met het I.M.F. hebben bij velen de indruk gevestigd dat het I.M.F. onredelijk harde voorwaarden stelt en zich daardoor bemoeit met de binnenlandse politiek van de hulpvragende landen.
Die kritiek is zeker ten onrechte, wanneer zij de indruk wekt dat het I.M.F. geen voorwaarden zou mogen stellen. Hulp door het I.M.F. is gericht op herstel van het betalingsbalansevenwicht en het I.M.F. mag en moet dus de betrokken regeringen vragen om maatregelen die dat mogelijk maken. Wel kan men zich afvragen of het beoogde doel niet op een te korte termijn moet worden bereikt. Dan moeten regeringen van ontwikkelingslanden immers hard ingrijpen in de overheidsuitgaven (bijv. door schrapping van voedselsubsidies en sociale programma's) en te geforceerd hun importen verminderen en hun exporten vergroten (bijv. door devaluatie van hun munt). Onaanvaardbare consequenties voor de armste groepen en voor het ontwikkelingsprogramma kunnen dan het gevolg zijn.
De laatste jaren zijn de mogelijkheden

van het I.M.F. om voorwaarden aan zijn betalingsbalanssteun te stellen die rekening houden met de positie van ontwikkelingslanden al sterk vergroot. Zowel verdere vergroting van de hulpmiddelen als verdere verzachting van de voorwaarden is echter nodig. Te verwachten valt dat het I.M.F. de daartoe nodige besluiten in het het voorjaar 1981 zal nemen.

Versterking economie ontwikkelingslanden

Een nieuw evenwicht op de betalingsbalans van de niet-olieproducerende ontwikkelingslanden kan alleen ontstaan indien op den duur tegenover de gestegen prijzen van de import òf een overeenkomstige stijging van de export komt te staan, òf daling van importen optreedt. In beide gevallen is zeer veel geld nodig voor de ontwikkeling van exporterende of import-vervangende industrie- en landbouwbedrijven of voor de opsporing en winning van energiebronnen in eigen land.

De Wereldbank is voornemens voor deze doeleinden grote bedragen ter beschikking te stellen in de vorm van „aanpassingsleningen". Daarbij zal nauw worden samengewerkt met het I.M.F., opdat in een gecombineerde operatie van betalingsbalanssteun en versterking van de economie het gat in de betalingsbalans kan worden gesloten. Idealiter zouden beide instanties — in overleg met de regering van het betrokken land — een plan moeten opstellen, dat erop gericht is zowel de gevolgen van het verstoorde betalingsbalansevenwicht op te vangen als dat evenwicht op redelijke termijn te herstellen.

Als dat lukt is zo te zien de zaak rond. Toch valt vanuit een ontwikkelingsoogpunt daarbij nog wel een enkele aantekening te maken:

1° De betrokken ontwikkelingslanden zullen in geforceerd tempo (export-)industrie en energiewinning moeten ontwikkelen die vrijwel altijd grootschalig zal moeten zijn. In vele gevallen zullen daarvoor omvangrijke financiële en technische operaties van multinationale ondernemingen nodig zijn. Wordt daardoor een harmonische ontwikkeling niet (nog) verder verstoord en wordt de kloof tussen arm en rijk binnen de ontwikkelingslanden niet (nog) groter? Wordt ook de invloed van de multi-nationals op de ontwikkelingslanden niet (nog) verder versterkt? De in aanbouw zijnde gedragscode voor multi-nationals in de V.N. biedt hiervoor waarschijnlijk maar weinig tegenwicht. Daarvoor is de weerstand tegen bindende bepalingen en afdoende toezicht te sterk.

2° Versterkte export van industrie- en landbouwprodukten is alleen mogelijk als de rijke landen hun markten voor die export willen openstellen en bereid zijn tot herstructurering van hun eigen economie, zodat op die markten ook ruimte ontstaat.

De laatste jaren zien we echter het tegendeel. Onder invloed van recessie en werkloosheid neemt in de rijke landen het protectionisme toe. Men beschermt door invoertarieven en contingenten de eigen markt om werkgelegenheid te redden. Van geleide herstructurering komt weinig terecht; daarentegen wordt door enorme subsidies van overheidswege kunstmatig werkgelegenheid in door concurrentie bedreigde bedrijven in stand gehouden.

3° Voorzover desondanks toch werkgelegenheids-vernietigende importen uit ontwikkelingslanden plaatsvinden, moet men op scherpe reacties in de publieke opinie van de rijke landen beducht zijn. Argumenten om zich te verweren door grenssluiting zijn gauw gevonden: lage lonen, kinderarbeid, lange werktijden en onaanvaardbare sociale omstandigheden. Het is wellicht teveel verwacht van de bevolking van de rijke landen om in te

zien dat dit nu juist de onvermijdelijke kenmerken zijn van de arme landen en dat zij geen andere „concurrentie-voordelen" hebben om uit te buiten.

Interdependentie

Over onderlinge afhankelijkheid tussen rijke en arme landen wordt door sommigen smalend gesproken, als ware het een concept door rijke landen bedacht om de uitbuiting van arme landen voort te zetten en zelfs te intensiveren. Niet is minder waar.

Interdependentie is een werkelijkheid, waarvan de erkenning van groot belang is voor de arme landen als ook — op den duur — voor de rijke landen. Het betekent dat de arme landen investeringen uit en export naar de rijke landen nodig hebben voor hun economische groei. Het betekent ook dat de rijke landen inzien dat de economische groei van ontwikkelingslanden onmisbare voorwaarde is voor het behoud van eigen welvaart.

Vermindering van armoede in ontwikkelingslanden en versterking van hun economie leidt tot verhoging van hun koopkracht. Daardoor zal een grotere vraag ontstaan op de markten van ontwikkelde landen en dus herstel van hun recessie en van hun werkgelegenheid. Voorwaarde daartoe — de cost gaat voor de baet uit — is echter financiële steun en investeringen van de rijke landen in de arme landen en een handelspolitiek die ontwikkelingslanden ook in staat stelt de vruchten daarvan — en van hun eigen inspanningen — te plukken. Zoals in de dertiger jaren een beperking tot de nationale economie — „koopt Nederlandse waar, dan helpen wij elkaar"! — tekort schoot om uit de recessie te komen, zo schiet thans een beperking tot het rijke deel van de wereld tekort. Humanitaire redenen vooral, maar ook economische redenen, nopen tot versterking van de economische groei van tweederde — straks drievierde — van de wereldbevolking die tot dusver niet of nauwelijks een rol in de wereldeconomie spelen.

Ook bij deze paragraaf enkele kanttekeningen.

1° Vele van de armste ontwikkelingslanden zullen voorlopig toch geen enkele rol van betekenis spelen in de wereldeconomie. Voor hen geldt echter ook een „recht op ontwikkeling" dat voorshands hoofdzakelijk door ontwikkelings*hulp* moet worden gerealiseerd. De druk tot verhoging van deze hulp door de rijke landen moet dan ook onverminderd worden gehandhaafd. Het is een schande dat de beloften, daartoe aan het begin van de zeventiger jaren gedaan, thans maar voor de helft zijn gerealiseerd. Slechts Zweden, Noorwegen, Denemarken en Nederland hebben aan die verplichting — 0.7 % van het BNP — (meer dan) voldaan.

2° Ik onderschat niet de sociale problemen van internationale arbeidsverdeling en herstructurering die uit de realiteit van de interdependentie voortvloeien, zowel in de arme als in de rijke landen.

In de arme landen betekent het een toenemen van de spanning tussen de moderne en de traditionele sectoren van de economie en van de samenleving.

Thans reeds schuurt daar de moderne economie — van de primaire tot de quartaire sector — met angstwekkend gekraak over de traditionele samenleving. Soms leidt dat tot onvoorziene erupties en regressie — vgl. Iran! Van de sociologische consequenties weten we nog bijna niets.

Het proces is echter onomkeerbaar. Ook voor de bevolking van de ontwikkelingslanden geldt dat „begeerte hen heeft aangeraakt". Via onderwijs en via film, T.V., radio en kranten is een ideaalbeeld van welvaart en welzijn in de rijke landen meegedeeld aan de hele wereld. Ook de bevolkingsgroei maakt een weg terug on-

mogelijk.
In de rijke landen vraagt de internationale arbeidsverdeling een omvangrijke herstructurering van industrie en landbouw, die zeer veel arbeidsplaatsen kost. Op den duur komen daar wel andere arbeidsplaatsen voor terug, — door toegenomen concurrentiekracht van de geherstructureerde economie — maar die kunnen veelal niet bezet worden door hen die werkloos zijn geworden. We hebben dat in eigen land zien gebeuren: eerst de kleine boer, de dorpssmid, de veenarbeider; later de textielindustrie, de schoenfabrieken, de scheepsbouw. Een goede reactie in de vorm van omscholing en mobliteit is nog nauwelijks gevonden; veelal is de W.W. en de W.A.O. de voor de hand liggende uitweg. De noodzakelijke herstructurering lost wel economische, maar geen sociale problemen op.

Verwringing van het ontwikkelingsproces
Als gevolg van een versnelde aanpassing van de economie van ontwikkelingslanden aan de nieuwe omstandigheden dreigt een verwringing van het ontwikkelingsproces op te treden.
Versnelling van de economische groei is dermate urgent dat de armste groepen, die aan dat groeiproces (nog) niet kunnen deelnemen, nog meer in de verdrukking dreigen te komen. Alle beschikbare middelen moeten worden gericht op importfinanciering en economische groei. Voor armoedebestrijding blijft weinig aandacht en geld over.
Toch is het van groot belang dat het ontwikkelingsproces harmonisch plaatsvindt. Er moet aandacht blijven voor de zwakken, de armsten en de achterblijvers, zelfs in het barre economische klimaat dat thans in vele ontwikkelingslanden heerst. Voorkomen moet worden dat nog meer honderden miljoenen mensen wegzinken in uitzichtsloosheid en apathie. Juist voor hen is het van belang dat perspectief op een menswaardig bestaan wordt geopend.

Uitdaging aan het beleid
De huidige wereldeconomie vormt een bedreiging en een uitdaging, zowel voor de rijke als voor de arme landen.
De bedreiging is duidelijk, zij het dat het daarbij voor de rijke landen nog maar gaat om enkele procenten minder welvaart, terwijl het voor velen in de arme landen een vraag van leven of dood wordt.
De uitdaging is eigenlijk ook duidelijk. Het gaat erom de lasten van recessie en energiecrisis billijk te verdelen. Het gaat erom de sterke schouders van de rijke landen de zwaarste lasten te laten dragen en de lasten op de zwakke schouders van de armste landen zodanig te verlichten dat ze weer een weg naar een betere toekomst kunnen gaan.
Het internationaal overleg tussen rijke en arme landen wordt tot dusver nog overschaduwd door de bedreiging van de huidige economische situatie; zelfs de hulp van rijke aan arme landen loopt terug. Het wordt tijd dat we kiezen voor de uitdaging!
Dat vereist een beleid dat kiest voor verandering van de structuren van de huidige wereldeconomie. Die veranderingen zijn mogelijk, al zal de Nieuwe Internationale Economische Orde niet van vandaag op morgen op aarde neerdalen.
We kunnen wel in die richting werken door ontwikkelingslanden meer hulp te geven (tenminste 0.7 % van het B.N.P.), meer handelsmogelijkheden, meer financieringsmogelijkheden, schuldverlichting, betere grondstoffenprijzen, meer delen in onze kennis van wetenschap en technologie, zelf energie te besparen.
De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk, die voortvloeit uit de huidige economische verhoudingen, kan zo worden verzacht. Dat is het minste waarop ontwikkelingslanden ten opzichte van ons aanspraak kunnen maken.

dr. W. Albeda
mr. F. H. J. J. Andriessen
drs. R. F. M. Lubbers
prof. dr. D. B. J. Schouten
prof. dr. H. J. van Zuthem
o.l.v. drs. H. Borstlap

Op uitnodiging van de redactie zijn op dinsdagavond 4 november voor een gesprek bijeengekomen de heren dr. W. Albeda, mr. F. H. J. J. Andriessen, drs. R. F. M. Lubbers, prof. dr. D. B J. Schouten en prof. dr. H. J. van Zuthem, onder voorzitterschap van de redactiesecretaris, drs. H. Borstlap.
Het thema van het gesprek was: Wat moet de inzet van het CDA zijn op sociaal-economisch terrein bij de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Werkgelegenheid en gespreide verantwoordelijkheid

Weergave van een gesprek

BORSTLAP: Mijne heren, hartelijk welkom. De aanleiding voor dit gesprek is de sociaal-economische ontwikkeling in ons land, die velen benauwt. Ondanks de stelligheid van vele verkiezingsprogramma's verkeren velen toch in het onzekere over de vraag welke ontwikkeling gewenst is en hoe aan een beleid vorm gegeven kan worden. Mag ik u vragen in een eerste ronde aan te geven wat naar uw opvatting het sleutelprobleem is voor de komende jaren, waarvan u zegt: als het ons niet lukt dat probleem aan te pakken, dan kunnen wij er maar beter helemaal mee ophouden.

ANDRIESSEN: Ik vind dat de komende jaren het meest knellende punt is: hoe krijgen wij een reële, gezonde verhouding terug tussen de collectieve en de particuliere sector. Het meest in het oog springend is natuurlijk het probleem van de werkloosheid, maar dit probleem is een gevolg van de scheefgegroeide verhouding tussen de collectieve en de particuliere sector. Wij zullen ook weerstand moeten bieden tegen de verleiding extra aardgasbaten collectief te besteden; in de begroting voor 1981 is dat onvoldoende gelukt: de aanpassing aan het wegvallen van de economische groei wordt in zeer aanzienlijke mate opgevangen door het aanwenden van extra aardgasinkomsten uit binnen- en buitenland; dat gaat ons natuurlijk opbreken. Het werkgelegenheidsprobleem stelt ons voor de opgave de keuzen zichtbaar te maken die onvermijdelijk zijn wanneer wij proberen meer ruimte dan thans beschikbaar te stellen voor de particuliere sector.

VAN ZUTHEM: Ik ben blijven haken bij een bepaalde zin in het concept CDA-verkiezingsprogram, omdat ik dat een van de meest klemmende problemen van de komende jaren acht: hoe kun je de komende jaren een gezaghebbend beroep doen op de mentaliteit van de bevolking? Is de overheid in staat dat gezaghebbend beroep te doen? En onder welke voor-



prof. dr. W. Albeda is minister van Sociale Zaken; daarvóór was hij rector van de Stichting Bedrijfskunde te Delft.

waarden? Ik denk dat het onvermijdelijk is dat wij zoeken naar politieke maatregelen, die de aanvaardbaarheid van het wat minder aantrekkelijke sociaal-economische en financiële beleid kunnen vergroten. De gedachten die destijds zijn ontwikkeld in het CDA-rapport 'Gespreide Verantwoordelijkheid' over de economische orde, die behoorlijk wat aandacht hebben gekregen in het ontwerp-verkiezingsprogram, zullen de komende jaren politiek vertaald moeten worden in maatregelen die inderdaad de verantwoordelijkheden spreiden. Niet alleen wat betreft het loonbeleid, dus het decentraliseren van het loonoverleg naar lagere niveaus (liefst in de onderneming of althans zo dicht mogelijk bij de onderneming), maar ik denk ook aan het spreiden van verantwoordelijkheden met betrekking tot het economisch beleid, dus de zeggenschap over investeringen, zeker als het gaat over de zeggenschap over het geld dat beschikbaar komt als gevolg van inkomensmatiging.

ALBEDA: Ik heb natuurlijk met de anderen de neiging om te zeggen dat de werkgelegenheid het moeilijke centrale probleem is, maar ik denk dat er een serie van instrumenten aangevat moet worden om daaraan iets te doen. Ik denk dat het van belang is vast te stellen dat het niet een typisch Nederlands probleem is, maar een probleem van de hele westelijke wereld. Het heeft te maken met ingrijpende structuurveranderingen in de internationale economie en internationale arbeidsverdeling. Ik denk ook dat het te maken heeft met een te weinig inspelen in ons land op de technologische ontwikkelingen, bijvoorbeeld als we het vergelijken met de Japanse aanpak. Ik ben tamelijk onder de indruk van het boek van Servan Schreiber, die zegt dat heel West-Europa en ook de Verenigde Staten sterk achterlopen bij het tempo waarin Japan mechaniseert. Dat is niet een kwestie van een lagere arbeidsinkomensquote, maar van inventiviteit en creativiteit waarmee het bedrijfsleven reageert op de mogelijkheden. Wat doen wij om die inventiviteit te vergroten?
Wij staan voor een proces van herindustrialisering, van een omvang die ik zou willen vergelijken met de opgave waarvoor wij pal na de tweede wereldoorlog stonden. Hiertoe is een nieuwe technologische ontwikkeling noodzakelijk in ons land, wij zullen beter gebruik moeten maken van de moderne technologie en zullen de angst voor het gebruik van computers en automatisering moeten vervangen door er op in te spelen en er een creatief gebruik van te maken.
Natuurlijk heeft dit punt ook te maken met het punt dat Andriessen noemde: de verhouding van de collectieve tot de particuliere sector. Inderdaad laat de begroting voor 1981 goed zien hoe moeilijk het is deze problematiek aan te pakken, omdat we eigenlijk twee dingen moeten leren: hoe leren we leven met een tragere economische groei, maar tegelijkertijd: welke maatregelen nemen wij om die groei weer te herstellen?
Deze twee opgaven hoeven niet precies met elkaar te sporen en dat zien wij dan ook dikwijls gebeuren. En je moet bovendien deze beide opgaven realiseren op een wijze dat je je niet vervreemdt van de sociale partners, die met elkaar de matiging in daden moeten omzetten. Op dit punt val ik graag Van Zutthem bij die zegt: hoe komen we tot een gezaghebben-

de oproep? Ik zie namelijk niet hoe je voor een aantal jaren een loondictaat oplegt aan het bedrijfsleven. Ik denk wel dat naarmate onze inspanning om de industrialisatie weer in gang te zetten krachtiger is, ons beroep op de sociale partners, met name de vakbeweging, ook geloofwaardiger kan zijn.

Gezonde financiële verhoudingen

SCHOUTEN: Ik vind met Andriessen dat het meest knellende probleem is het herstellen van gezonde financiële verhoudingen in ons land. Wij moeten naar een arbeidsinkomensquote die toch niet veel hoger is dan 80 % van ons nationaal produkt. Dat hebben we op dit moment niet en ik realiseer mij natuurlijk heel goed dat met de geringere economische groei die wij mogen verwachten het terugbrengen van de arbeidsinkomensquote van 97,5 tot 80 een enorm karwei is. Ik denk dan ook dat deze niet zonder een radicale hervorming van onze maatschappelijke orde tot stand kan komen. Je kunt natuurlijk van bovenaf wel een inkomensbeleid opleggen, een prijsbeleid, een industrialisatiebeleid en weet ik wat voor beleid verder nog, indicatief, overredend of in overleg: maar wij komen er daar niet mee. Wij zullen moeten erkennen dat de overheid niet verantwoordelijk kan zijn voor onze inkomens, de werkgelegenheid, en evenmin voor het prijsbeleid. Wel natuurlijk voor het milieu- en energiebeleid, algeheel veiligheidsbeleid en verdere beschermende maatregelen voor de burger. Dat is duidelijk. Maar voor sociale zekerheid, inkomens, prijzen, werkgelegenheid, kan niemand anders verantwoordelijk zijn dan de bedrijfsgemeenschappen zelf. Ook ten aanzien van de concurrentiepositie van ons bedrijfsleven: wij moeten niet de illusie hebben dat wij die van bovenaf zouden kunnen verbeteren. Wij zullen een heel andere richting in moeten slaan, met een grote nadruk op het beginsel van de soevereiniteit in eigen kring, of het subsidiariteitsbeginsel om de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf te activeren. Medezeggenschap is in dit verband een centraal aandachtspunt, maar dan zeg ik er wel bij, dat medezeggenschap zonder risico dragen ook ten aanzien van de vraag wat er op een zeker moment binnen een onderneming voor inkomens beschikbaar blijft, natuurlijk niet gaat. Ik vind dat onze ordeningswetgeving op dit punt onvoldoende is ontwikkeld. Ik ben van mening dat de overheid deze ordeningswetgeving krachtig moet aanpakken. Daarnaast vind ik het noodzakelijk dat wij een nieuwe structuur van ons bankwezen opzetten, met name van investeringsbanken, om noodzakelijke sanering en herstructurering te begeleiden. De overheid moet hier bevorderen en stimuleren, ook via fiscale maatregelen. Maar mijn hoofdlijn blijft: bedrijfsleven, zoek het zelf maar uit. Ik, als overheid, sta daar toch wat buiten. Ik zorg als overheid voor een fatsoenlijk financieringstekort, ik zorg dat het investeringsbankwezen de nodige middelen krijgt, er is een overheidszorg voor een zeker evenwicht tussen besparings- en investeringsdoelstellingen, maar voor de rest: zoek het zelf maar uit.
Dit is natuurlijk een wat ander verhaal dan we de laatste tijd voortdurend horen. Vadertje Staat voor dit, voor dat, maar Vadertje Staat kán het niet allemaal. Dat



mr. F. H. J. J. Andriessen was tot voor kort minister van Financiën; thans is hij lid van de Eerste Kamer voor het CDA. Per 1 januari 1981 wordt hij voor Nederland lid van de Europese Commissie.

is nu toch wel gebleken. Er wordt de laatste jaren ook veel gesproken over afspraken op het mesoniveau, de bedrijfstakken: reglementen, afspraken, maar verder ook geen risico dragen. Ik geloof daar allemaal niet zo in. Wij moeten naar het niveau toe waar men werkelijk risico's kan dragen en dat is het ondernemingsniveau.

LUBBERS: Werkgelegenheid staat ook in mijn benadering centraal.
Wij komen uit de situatie dat een toenemend beslag van de overheid op de middelen *bijdroeg* aan de economische groei, als gevolg van investeringen, in de infrastructuur etc. Ook vanuit het sociale zekerheidsstelsel zijn naar mijn oordeel in de aanvang positieve produktiviteitseffecten uitgegaan. De overheid heeft in het verleden in belangrijke mate bijgedragen aan een klimaat waarin ondernemingen echt konden gedijen. Maar op een zeker moment kunnen diezelfde overheidsuitgaven niet meer produktiviteitsverhogend werken, maar gaan ze als een last op de economie drukken; zij beperken dan de groei in plaats van deze te bevorderen. Deze ontwikkeling valt samen met een situatie waarin de groei ook stagneert vanwege een aantal internationale oorzaken. Ik doel met name op de energieschaarste en de fricties als gevolg van de verschuiving in de internationale arbeidsverdeling. Bovendien weigeren de westerse samenlevingen de consumptie voldoende te matigen om ruimte te maken voor particuliere en collectieve investeringen. Dat tekort aan sparen manifesteert zich met name in de gegoede middenklasse. Wat betekent dit nu allemaal? Wij zitten in een samenleving waarin de groei vanzelfsprekend wordt gevonden, waarin ook van de overheid een heel actieve bijdrage hieraan wordt verwacht, maar wij zien tevens dat deze overheid dat niet waar kan maken. En dan wordt er van die overheid een extra inspanning gevraagd om dat wèl te realiseren, bijvoorbeeld door van de particuliere sector iets af te romen, maar dat is natuurlijk een illusie: daar worden de ontwikkelingen niet beter van.
Daarnaast denk ik dat veel van onze problemen samenhangen met een verkeerde benadering van die problemen. Wat mij dan opvalt is dat wij de problematiek tezeer veralgemeniseren. Bijvoorbeeld wanneer wij zouden zeggen: indien wij er in slagen in de collectieve sector x miljard te bezuinigen, dan loopt het systeem weer. Zo'n opmerking is goedkoop zolang men niet zegt waar precies te bezuinigen, en zolang men niet weet welke overheidstaken men wil terugbrengen. Wij blijven te vaak in macro-kaders hangen.
Een ander voorbeeld: men zegt wel dat wanneer wij maar een realistische groeivoet zouden inschatten, wij al een heel eind met het oplossen van de problemen gevorderd zouden zijn. Ik vind dat dikwijls een alibi om de zaken werkelijk meer in het hart aan te pakken. Ik bestrijd evenzeer de „garantiehouding", die er op neerkomt dat men zegt: ik wil wel meedoen aan allerlei maatregelen, als ik maar de garantie krijg dat dit en dat dat. Dit lijkt mij in strijd met de werking van ons sociaal-economisch systeem, want die garanties zijn in rechtstreekse zin niet te geven.
Ik wil tenslotte wijzen op het probleem dat er echt nog heel veel verschil in opvatting is in de politiek over de weg die wij moeten gaan; er is geen werkelijke consensus. Men suggereert wel dat de verschillen in aanpak van CDA, VVD en PvdA slechts marginaal zijn. Ik verzeker u dat de verschillen nog van dien aard zijn, dat het gevaar blijft dat de aanpak die nodig is de komende tijd geblokkeerd blijft. Dat is aan de hand van de drie verkiezingsprogramma's heel goed aan te

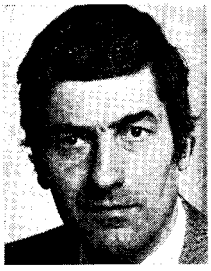
geven. Alle drie deze programma's willen arbeid scheppen voor ongeveer 300.000 mensen. De PvdA zegt: we gaan in de publieke sector 110.000 arbeidsplaatsen scheppen en de VVD zegt: we beperken dat tot 40.000.
Een ander punt: de VVD voert op dat het wegnemen van knelpunten op de arbeidsmarkt 40.000 mensen aan het werk kan helpen. De PvdA voert dit niet op. Kennelijk bij hen een taboe-onderwerp. Ook hier blijkt een enorm verschil van inzicht in de analyse van de problemen. En wat D'66 betreft: voor wat betreft de collectieve sector sluit D'66 exact bij ons aan. Zij is echter veel pessimistischer over de marktsector en zwijgzamer over de arbeidsongeschiktenstroom. Haar panacee bestaat uit deeltijdbanen in combinatie met inkomensmatiging. Al met al schat ik dat op deze terreinen CDA en D'66 erg dicht bij elkaar staan.

Economische groei

BORSTLAP: Ik wil met u het gesprek toespitsen op drie punten: in welke mate kan het opnieuw opvoeren van de economische groei ons uit de problemen helpen, want ik proef uit uw antwoorden toch een verschil in taxatie van dit punt. Vervolgens zou ik aan de orde willen stellen het element dat de heren Van Zuthem en Schouten met name hebben benadrukt: hoe pakken wij de problemen aan? Wat behoort tot de taak van de overheid in dit verband? En tenslotte lijkt mij het punt dat de heer Lubbers zojuist heeft gesignaleerd van belang: het gebrek aan consensus tussen de politieke hoofdstromingen in ons land over de analyse en dus ook over de aanpak van de huidige vraagstukken. Eerst dat punt van de economische groei.

ANDRIESSEN: Toen Lubbers zei dat sommigen verwachten dat wij met het inschatten van een realistische groei er zijn, kwam bij mij de gedachte op: niemand durft het aan op het ogenblik de groei realistisch te ramen, om vervolgens vanuit die realistische inschatting beleidsaanbevelingen te doen. Ik vind dat CDA, PvdA en VVD alle drie in hun programma's uitgaan van onrealistische groeiverwachtingen.

LUBBERS: Ik bestrijd de stelling van Andriessen, dat de programma's gebaseerd zijn op bepaalde groeicijfers. In ons program houden wij allereerst rekening met de ruilvoetverslechtering, die van de economische groei afgetrokken moet worden; als wij dit ook bij de andere doen, dan constateer ik dat deze alle drie op rond de 2 % uitkomen. Dit is niet zo toevallig. Want die 2 % hangt vrij mathematisch samen met het gegeven dat alle drie de programma's zich ten doel stellen om 300.000 mensen extra aan het werk te helpen.
Nu kan het zo zijn dat men zegt: die 300.000 mensen extra krijg je nooit aan het werk. Daar kan men inderdaad verschillend over denken. Als dit inderdaad niet lukt, dan wordt de groei minder. Bovendien wordt het aantal uitkeringstrekkers dan groter, met uiteraard overeenkomstige negatieve inkomensontwikkeling voor alle burgers. Los van de hoogte van de groei verschillen de programma's ook qua systematiek van vroeger, toen wij uitgingen van een bepaalde economische groei en daaruit een zekere aanvaardbare omvang van de collectieve sector afleidden. Thans doen wij het anders: wij zijn niet uitgegaan van het inschatten van een bepaalde economische groei bij voorbaat, maar hebben eenvoudigweg gezegd: kunnen wij langs verschillende wegen zoveel extra mensen ingeschakeld krijgen in het arbeidsproces. De groei die daaruit resulteert is niets meer dan een statistisch cijfer. Bovendien leidt



drs. R. F. M. Lubbers is sinds november 1978 fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer. Van 1973-1977 was hij minister van Economische Zaken.

een lagere economische groei niet tot een lager beslag van de collectieve sector, maar vanwege het grote aantal uitkeringstrekkers tot een groter beslag op de collectieve sector. Maar de vraag blijft in deze analyse natuurlijk wel: is men op de goede weg bij het zoveel mensen extra aan het werk helpen, en zal dat met dit program ook lukken?

BORSTLAP: Lubbers formuleert het probleem van de economische groei nu anders dan wij gewend waren. De vraagstelling is niet: van welke economische groei gaan wij uit, om vervolgens daaruit de mogelijkheden voor de collectieve sector af te leiden, maar wij moeten vóór alles proberen 300.000 mensen extra aan het werk te helpen. De discussie over de al of niet realistische groeiverwachtingen in de drie programma's moet zich nu dus toespitsen op de vraag: lukt het om 300.000 mensen extra aan het werk te helpen?

300.000 arbeidsplaatsen

LUBBERS: Ik denk dat het kan lukken. In het CDA-program staat drie elementen centraal: als eerste een beheersing van het arbeidskostenniveau met (beperkte) minlijnen voor de inkomens. Een tweede punt is de gedachte dat wij moeten ophouden het goedkoop te vinden dat een onderneming iedere arbeidsongeschikte verwijst naar het sociale zekerheidsstelsel. Want de werkelijke kosten komen natuurlijk in de vorm van premieverplichtingen dan weer terug. De belasting die het bedrijf moeten opbrengen om deze gedeeltelijk arbeidsgeschikten aan een aangepaste werkkring te helpen onderkennen wij natuurlijk zeer goed, maar deze last voor de onderneming is veel geringer dan de premielast die anders op de onderneming af zou komen.
Het derde element in het program is dat wij heel nadrukkelijk hebben gepleit voor het bevorderen van deeltijdbanen. Wij hebben heel bewust niet op één van deze drie het hoofdaccent willen leggen; het gaat om alle drie tegelijkertijd. Ik verwacht van deze benadering de meeste perspectieven. Ik denk dat het punt van de sociale zekerheid misschien nog wel het moeilijkst ligt, omdat niemand er tot nu toe in is geslaagd uit te leggen hoe in feite het proces tot stand komt van het groeiend ziekteverzuim en de groeiende stroom arbeidsongeschikten, en hoe dit proces gekeerd kan worden. De sociale partners zullen hierbij ingeschakeld moeten worden. Ik denk dat de vakorganisaties naar een ander optreden zullen moeten toegroeien, juist nu er de komende jaren in de sfeer van de inkomensontwikkeling zo weinig meer te bereiken is.

VAN ZUTHEM: Wat mij opvalt is, hoe weinig in de vragen rond de werkgelegenheid de ontwikkelingssamenwerking aan de orde is, vooral bij actiegroepen. Het bewijst, hoe ver die zaak van ons af staat. Hier kan alleen overheidsingrijpen uitkomst geven, zeker op korte termijn. Uitgaande van een nul-groei kan naar mijn mening vooral werktijdverkorting ten laste van de persoonlijke inkomens uitkomst geven. Achteraf gezien is het jammer, dat we de economische groei in het verleden hiervoor niet gebruikt hebben. Ik denk, dat de vakbonden hier een taak hebben. De daling van de persoonlijke inkomens zal dan gecompenseerd moeten worden met een hogere kwaliteit

van de arbeid, vooral met reële zeggenschap.

ALBEDA: De voorstellen in de verschillende programs om aantallen arbeidsplaatsen te realiseren vervullen wij met een lichte huiver. Want elke doelstelling is net zo hard als de vooronderstelling: inkomensmatiging gedurende de gehele kabinetsperiode, een, zij het beperkte, economische groei, en toch ook een niet te zeer stagnerende wereldhandel. Uiteraard is onder die veronderstellingen de doelstelling wel te handhaven. Maar de vragen zijn legio.
Hoe denkt men de vakbeweging mee te krijgen voor een herstel van centrale loonbeheersing, zoals onvermijdelijk is onder de aangenomen veronderstellingen? Welke aanpak van de industrie wordt verondersteld? Wat doen we met het WRR-rapport? Maar de meest fundamentele vragen liggen er, wanneer het gaat om de ontwikkeling van de welvaartsstaat in de komende periode. Koppeling ja of koppeling nee? Dat geldt voor de ambtenarensalarissen; in dat geval stel ik voor een zelfstandig beleid te voeren. Het geldt ook voor de sociale uitkeringen. Verbreken van alle koppelingen gaat ver. Maar het inbouwen van enige afstand, met name waar dit nodig is om de mobiliteit te vergroten (kortdurende werkloosheid voor mensen met goede kansen op de arbeidsmarkt bijv.) moet bespreekbaar zijn.
Een belangrijke vraag vind ik voorts wat we doen met het zwarte of grijze circuit. Alleen maar verbieden zonder veel succes? Of trachten de informele sector te reguleren. Waarom zou men niet een regeling maken die langdurig werklozen en WAO-ers machtigt, bij een lagere uitkering (50 %?) bepaalde werkzaamheden (onderhoud aan huizen, tuinverzorging, huishoudelijke karweitjes) tegen betaling te verrichten; uiteraard met voorzieningen tot het voorkomen van oneerlijke concurrentie.

ANDRIESSEN: Ik geloof er niet in, dat de doelstellingen van de onderscheiden programma's zullen worden gehaald. Het zal niet lukken er de economische ruimte voor vrij te maken. De discussie over de groeivoet is hier illustratief. Men kan best zeggen dat de groeivoet geen doel of uitgangspunt meer is, maar resultante of 'statistiek'. Het gaat er om of er voldoende ruimte vrij komt voor de ambitieuze werkgelegenheidsdoelstelling. De collectieve sector is bij het CDA stabiel verondersteld. Op papier, want in werkelijkheid zit het ontwerpprogram vol met stimulansen voor groei van die sector en de financiering daarvan is niet overtuigend aangegeven. De noodzakelijke inkomensmatiging die resulteert bij een stabiel gedachte collectieve sector is m.i. niet haalbaar, ook al omdat hier en daar fors het profijtbeginsel wordt voorgesteld. Dat is een verdere aantasting van de koopkracht. Bij minder groei is er een groter beslag van de collectieve sector, d.w.z. minder ruimte voor andere zaken. Toch moet die ruimte er dan komen. Wat heeft dat dan voor consequenties voor een program, welke zijn dan de prioriteiten? Moet dan bijvoorbeeld toch de koppeling van de sociale zekerheid ongewijzigd blijven? Is het niet de omgekeerde wereld als straks de minimumlonen laag worden gehouden om de koppeling in stand te kunnen houden zoals ons program stelt? Koppelen wij straks inkomens aan uitke-



prof. dr. D. B. J. Schouten is hoogleraar in de Algemene Leer der Geschiedenis van de Economie aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg.

ringen? En wat betekent dat dan voor de arbeidsmarkt en dus voor de werkgelegenheidsdoelstelling?

Gespreide verantwoordelijkheid

SCHOUTEN: Het is gemakkelijk een doelstelling te formuleren zoals: 'het CDA wil de komende jaren een kleine 300.000 mensen extra aan werk helpen', maar zonder een radicale decentralisatie van de te hanteren instrumenten zal dit m.i. niet lukken. Afspraken met betrekking tot een beperking van de prijscompensatie of van de vakantietoeslag sluiten nimmer aan op de gedifferentieerde mogelijkheden van de ondernemingen terzake. Hetzelfde geldt voor een wettelijke regeling om overbodige of minder valide arbeidskrachten binnen het bedrijfsleven te houden zodat zij geen aanspraak behoeven te maken op de sociale uitkeringen. Per onderneming zijn de financiële en morele mogelijkheden om een teveel aan arbeidskrachten te betalen geheel verschillend. Ik ben er van overtuigd, dat naarmate je meer de ruimte geeft aan de particuliere sector, je de werkgelegenheidsproblemen beter de baas zult worden. Ik denk dat de PvdA tezeer kiest voor stimulering van de collectieve sector. Dat moet ten koste gaan van de particuliere sector, waardoor je ook in de sfeer van de uitkeringen een versterkt beroep op de collectieve sector oproept. De spiraal naar beneden is dan niet meer te stuiten.
Mijn vraag is, nu de schatkist helemaal leeg is en de arbeidsinkomensquote tegen de 100 oploopt, waar de buffers nog zijn die voor een gezonde voortgang van onze particuliere bedrijvigheid onmisbaar zijn. Ik acht het onvermijdelijk dat de arbeidsinkomensontwikkeling in de particuliere sector een 'restfunctie' wordt van onvoorspelbare groeivoeten in onze sociaal-economische bedrijvigheid, en als je dat hebt aanvaard, dan ontvalt de overheidsverantwoordelijkheid voor die inkomensontwikkeling, in feite ook de verantwoordelijkheid van de sociale partners daarvoor. Je kunt namelijk ten behoeve van cao's niet onderhandelen over iets wat al een rest is. Ik zie geen andere weg als je tenminste binnen de ondernemingen de vraag aan de orde wilt stellen: wat doen we eigenlijk, hoe voorkomen we dat we failliet gaan, hoe houden we onze werkgelegenheid op peil en dat soort vragen. Deze keuzeproblemen kunnen niet van bovenaf worden opgelegd, dat is toch wel de kern van mijn verhaal. Want dan draagt niemand echt de verantwoordelijkheid.

ALBEDA: Mag ik Schouten nu toch eens vragen: is deze voorstelling van zaken toch niet wat utopisch? Tovert hij ons geen maatschappijmodel voor waarvan ik denk dat het in elk geval politiek vrijwel onmogelijk is te realiseren, maar ook sociaal-economisch? Kunnen wij ons nu een regering voorstellen die zegt: het ziet er allemaal zo beroerd uit, dat wij er niet meer uitkomen; het microniveau moet het zelf maar opknappen. Hoe stelt Schouten zich dat nu voor?

LUBBERS: Mag ik het probleem nog wat aanscherpen? Ons stelsel van sociale zekerheid kent zogenaamde bovenwettelijke voorzieningen, die sociale partners desgewenst kunnen treffen. Mij is geen voorbeeld bekend, ondanks toch de enorm moeilijke situatie waarin wij verkeren, dat een bovenwettelijke voorziening is teruggedraaid. Is dat geen griezelige vingerwijzing omtrent de kansen van een systeem zoals Schouten en toch ook wel Van Zuthem hier bepleiten? Het lijkt mij dat deze bovenwettelijke voorzieningen thans in de cao-onderhandelingen niet eens in discussie komen.

ALBEDA: Ja, ik kom zelfs situaties tegen dat wij door werkgevers benaderd worden

met een verhaal waarin zij erkennen dat zijzelf te dure voorzieningen zijn overeengekomen in cao-overleg, maar aan de regering vragen om dat dan alsjeblieft terug te draaien.

ANDRIESSEN: Toch denk ik, en in dat opzicht ben ik het met Schouten eens, dat wij in ons systeem meer zouden moeten inspelen op de eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners. Ik realiseer me zeer wel hoe moeilijk dit is. Dat blijkt ook in dit gesprek. M.i. zal die verantwoordelijkheid gepaard moeten gaan met het aanvaarden of in elk geval ondergaan van de risico's. Ook voor de werkgelegenheid. M.i. hebben wij de zaken tezeer gemengd. De overheid is een soort vangnet geworden en zou dat nog veel meer zijn, als het parlement zijn zin kreeg. Sociale en economische discipline kunnen niet zonder sancties in de vorm van geen of minder werk, minder inkomen, kapitaalverlies, faillissement. Die sancties werken thans heel dikwijls onvoldoende door als gevolg van structureel of ad hoc overheidsingrijpen. Op langere termijn is dit een zichzelf versterkend proces, dat de economische ontwikkeling verzwakt. Decentralisatie van verantwoordelijkheid is uitstekend, mits het centrale beleid niet voortdurend begeleidend en risico's vermijdend functioneert. Eerder dient het voorwaarden scheppend te zijn bijvoorbeeld door ruimte voor het beleven van verantwoordelijkheid te laten. De volkshuisvesting is er bijvoorbeeld een duidelijk voorbeeld van, hoezeer centrale betutteling leidt tot een tekortschieten van die sector als geheel.

VAN ZUTHEM: Ook mij spreekt de lijn van Schouten aan. Toch vraag ik mij wel af, of wij in de wijze waarop hij het stelt, nu al zover zijn, gelet op de mentaliteitskwestie die daartoe immers onontbeerlijk is. Moet je in je beleid niet een duidelijke overgangsperiode inlassen, waarin je de mentale condities kunt scheppen die je nodig hebt? Ook moeten we natuurlijk altijd attent zijn op het gevaar dat je bij een zo sterke decentralisatie niet een nieuw sociaal vraagstuk creëert, omdat een aantal zwakke groepen naar mijn opvatting niet buiten overheidsbescherming kunnen blijven. Ik denk bijvoorbeeld aan jeugdigen die moeilijk aan de slag kunnen komen.

SCHOUTEN: Wat mij de laatste tijd opvalt is, dat bijvoorbeeld een advocatenkantoor in Tilburg de laatste weken per week 15 faillissementen behandelt, en dat was nog niet zo lang geleden een of twee faillissementen per week. Het gaat nu snel. Is het dan zo'n gekke vraag dat wij stellen: u zou niet zo snel failliet verklaard behoeven te worden, als u uw eigen arbeidsinkomensquote maar terug weet te dringen? Als u nu in uw bedrijf de vrije keuze zou hebben om met wat minder loon het bedrijf en dus ook de werkgelegenheid overeind te houden, wat zou u dan kiezen? Ik vind dat zo'n benadering wel ingepast moet worden in bodemvoorzieningen die de overheid garandeert. En mijn systeem betekent wel, dat er geen plaats meer is voor cao's zoals die thans functioneren. En als een bedrijf het dan toch niet redt, dan zijn er uiteraard werkloosheidsuitkeringen.

ALBEDA: Schouten zegt in feite: de tijd van de cao's is nu voorbij.

SCHOUTEN: Ja, inderdaad. Ik denk dat het middel van de cao's heel goed heeft gefunctioneerd in een periode van strijd, in een tijd van polarisatie toen je als vakbeweging nog ergens iets kon halen, hetzij vanuit de winsten, hetzij uit de schatkist. Maar in een tijd dat het op is, dat je werkelijk alles al hebt, dat alle maxima al uitgeput zijn, dan is inderdaad de cao uit



prof. dr. H. J. van Zuthem is hoogleraar bedrijfssociologie aan de TH-Twente.

de tijd. Je kunt moeilijk vechten om iets wat er niet meer is.

LUBBERS: Ik kan de benadering-Schouten wel invoelen, waar hij zegt: zou het niet beter zijn dat we cao's niet als minimum maar als maximum beschouwen, waar men per onderneming als dat nodig is ook heel nadrukkelijk onder kan blijven? Toch vrees ik dat het middel dat Schouten ons aanreikt in veel situaties niet zal werken, vanwege de arbeidsmarkt. Ik denk dat vele ondernemingen als ze staan voor die moeilijke afweging, zullen zeggen: ik kan beter toch iets meer betalen aan mijn mensen dan ik eigenlijk kan, anders verlies ik ook nog die goeie mensen. Als ik eenmaal het pad opga dat ik minder betaal dan anderen, dan is het eind helemaal nabij. Anders gezegd: ondanks de hoge werkloosheid, ondanks de hoge arbeidsinkomensquote, voelt men zich in de positie op de arbeidsmarkt toch vaak verplicht een bepaalde beloningsvoet te handhaven, ook als dat gelet op de rendementspositie van het bedrijfsleven heel moeilijk is.
Wij moeten hier verder over nadenken. Ik denk wel dat de functie van de vakbeweging als onderhandelaar over de arbeidsvoorwaarden de laatste tijd in hoge mate zelfvernietigende elementen in zich draagt. Het leidt soms precies tot het tegendeel van wat men beoogt, n.l. juist verlies van werk en inkomen voorkomen.

Ineffectief of ongewenst?

BORSTLAP: Mijn indruk is dat in onze discussie verschillend geoordeeld wordt over enerzijds de wenselijkheid van het systeem van Schouten, bijvoorbeeld uit overwegingen van een gewenste gespreide verantwoordelijkheid, anderzijds verschil van opvatting is over de effectiviteit ervan. Ligt de barrière in de benadering van Schouten inderdaad alleen in de praktische sfeer van de immobiliteit van de arbeidsmarkt, of, en dat proef ik een beetje uit de woorden van Albeda, vindt hij het systeem-Schouten sowieso ongewenst, bijvoorbeeld als gevolg van een grotere onbeheersbaarheid die dan ontstaat.

ALBEDA: Wij hebben geleerd dat je in een groeiende economie de reële lonen kunt verhogen door collectieve actie. Maar, en dat is een nieuwe vraag voor de westelijke industrielanden, wat is nu de manier om in een stagnerende economie een reële loonontwikkeling te krijgen? Ik denk dat als je dat wilt bereiken, collectieve actie beter is en grotere kansen heeft op succes dan de door Schouten voorgestelde aanpak in de ondernemingen. Nog afgezien van de problemen die zijn systeem voor de institutionele vormgeving van onze arbeidsverhoudingen zal opleveren. Ik vrees dat zijn systeem tot een ontbinding van vakverenigingen zal leiden, waardoor de ondernemer vrij spel krijgt om te onderhandelen met zwakke ondernemingsraden. Ook macro-economisch gezien heb je, lijkt mij, een stukje besluitvorming nodig om flexibele reële lonen te krijgen. In ons soort maatschappij lukt dat alleen maar door samenspraak, van overheid en sociale partners.

SCHOUTEN: Het huidige systeem heeft al bewezen dat het niet meer werkt!

VAN ZUTHEM: Ik heb het gevoel dat in deze discussie doel en middel steeds door elkaar heen lopen. Vind je nu decentrali-

satie van besluitvorming een doel en wil je dat eventueel bijstellen vanwege de effecten die dat oproept of gaat het je om een herstel van gezonde economische verhoudingen en zoek je daarbij het beste middel? Ik denk dat het rapport Gespreide Verantwoordelijkheid in dat opzicht wat principiëler is geweest, en stelt: wij willen decentraliseren, wij willen spreiden als een uitgangspunt voor onze economische orde, en zijn natuurlijk bereid om de zaak bij te stellen als blijkt dat het uit de hand gaat lopen. Ik vind het argument van de arbeidsmarkt juist, maar ik voeg daar wel aan toe: als je eenmaal de verantwoordelijkheden hebt gespreid, dan krijg je wel een andere binding aan het bedrijf. Dan zal niet alleen het loon bepalend zijn voor de mobiliteit, maar ook de vraag of de werksfeer en de kwaliteit van het werk ook is verbeterd. Dat remt de werking van de arbeidsmarkt als louter loonmarkt wat af en dat lijkt mij een uitstekende ontwikkeling. Het argument van de barrière van de huidige arbeidsmarkt gaat dus steeds minder op naarmate het ons lukt om de verantwoordelijkheden werkelijk te spreiden.
Ik denk ook dat het in dit verband van belang is dat de vakbeweging haar functie vooral richt op het begeleiden van haar leden in de onderneming. Ik zie bij sommige delen van de vakbeweging hele duidelijke signalen die wijzen in deze richting.
De vakbeweging zal een dergelijke rol alleen willen vervullen, wanneer de werknemers meer greep krijgen op het economisch en technisch beleid van de bedrijven. Decentralisatie van het loonbeleid zal alleen lukken binnen het kader van economische en technische medezeggenschap op bedrijfsniveau.

Politieke consensus

BORSTLAP: Tot slot: lukt het ons om tot overeenstemming te komen met andere partijen op een aantal hoofdpunten van sociaal-economisch beleid, zoals wij dat vanavond hebben besproken?

ANDRIESSEN: Ik denk dat de opvattingen van de drie grote politieke partijen heel moeilijk tot consensus te brengen zullen zijn. Lubbers heeft gelijk als hij zeer fundamentele verschillen ontdekt. De PvdA wilde in feite een vorm van planeconomie die erg ver in de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ingrijpt. Ook ligt er een sterk accent op de collectieve en de kwartaire sector. De VVD spreekt nauwelijks over economische orde en wil de collectieve sector terugdringen. Het CDA wil stabiliseren en gaat uit van de thans veronderstelde groeitendenties in de kwartaire sector. Ik vind overigens dat alle drie de partijen een te zachte medicijn voorschrijven. Combinaties van die medicijn in een coalitieregering lijken mij dan ook volstrekt ontoereikend te zullen zijn. Indien mede als gevolg daarvan de werkgelegenheid niet verbetert maar verslechtert, zal de druk op korte-termijn-beleid met snel zichtbare (dikwijls schijn-)oplossingen toenemen. Dat doen wij nu al jaren en het helpt onvoldoende.

ALBEDA: Consensus zou, gegeven de nood van de tijd, bereikbaar moeten zijn! Maar dat is wat anders, dan de veronderstelling, dat die er is. Wij maken veeleer een groeiende onenigheid mee. Een nieuwe regering zal bovenal moeten trachten



drs. H. Borstlap is stafmedewerker van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA; hij is redactiesecretaris van Christen Democratische Verkenningen.

door een nieuwe aanpak (vergelijk ook het WRR-rapport over de industrie) de hoop te versterken, dat een omkeer in de negatieve ontwikkeling mogelijk is.

LUBBERS: Ik denk dat een echte consensus in de politiek en tussen maatschappelijke groeperingen niet gemakkelijk te bereiken zal zijn. Wel schat ik dat organisaties als CNV, NCW en misschien ook de Raad voor Middelbaar en Hoger Personeel elkaar vaker zullen kunnen gaan vinden dan alleen dit najaar.

De kans op politieke consensus zal toenemen als het ons als CDA lukt op sociaal-economisch terrein een aantal taboes te doorbreken die steeds weer opgeld doen in zowel PvdA als VVD. Ons program geeft daarvan een aantal duidelijke voorbeelden. Mijn taxatie is dat D'66 in hoofdlijnen eenzelfde benadering heeft.



door prof. mr. P. H. Kooijmans

G. Puchinger, Colijn en het einde van de coalitie, deel II. Uitg. Kok, Kampen, 1980, Prijs f 185,—. Dit boek wordt besproken door prof mr. P. H. Kooijmans, hoogleraar Volkenrecht aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

Een fascinerend panopticum

Niet zonder aarzeling gebruik ik als typering van het tweede deel van Puchingers 'Colijn en het einde van de coalitie' de kwalificatie 'panopticum'. Immers mijn Nederlandse en Duitse dictionaire geven als betekenis van dit woord: 'wassenbeeldenverzameling' en als één typering onjuist zou zijn dan is het wel deze. Want de personen die Puchinger schildert zijn allesbehalve wassen beelden; het zijn mensen van vlees en bloed met alle hebbelijkheden van dien en zo treden ze je ook uit de bladzijden van dit lijvige boek (900 pagina's) tegemoet.

Maar mijn Engelse en Franse dictionaire beschrijven een panopticum als een gevangenis waarbij de cellen in het rond zijn gebouwd, zodat de in het midden verkerende bewaker ze alle in één oogopslag kan overzien. En met deze betekenis van het woord is het boek wèl goed getypeerd. Want de dramatis personae worden geschilderd als mensen met ambities, met vaste voornemens, met plannen, die soms wel, soms niet gerealiseerd kunnen worden, maar die toch in veel opzichten de gevangenen lijken te zijn van omstandigheden en van processen die zich buiten hen om voltrekken. Het is dit element - dat soms doet denken aan een Griekse tragedie - dat het panopticum zo fascinerend maakt. En Puchingers pen is bedreven genoeg om die dramatiek ten volle tot zijn recht te laten komen.

Die dramatiek en die levensechtheid worden echter met name bewerkstelligd door de — uit het eerste deel reeds bekende — methode van Puchinger om de acteurs zelf aan het woord te laten. De door hem met niet aflatende ijver doorvorste archieven hebben een schat aan materiaal opgeleverd. Dank zij het feit dat de mensen van de twintiger jaren nog brieven schreven en nog brieven kónden schrijven en hun correspondentie nog bewaarden ook, zijn de betrokkenen zelf in meer dan de helft van het boek aan het woord, zowel in de tekst van het beschrijvende gedeelte als in de voetnoten. Een mens heeft vaak de neiging om voetnoten, zeker als het er veel zijn, ongelezen te laten. Zou hij bij dit boek aan deze neiging toegeven, dan zou hij zichzelf (en de auteur) grotelijks tekort doen. Gelukkig kom je zelden in de verleiding in de zonde der luiheid en oppervlakkigheid te vervallen, zo fascinerend is dit kennis nemen van de woorden en gedachten van de politieke voormannen van vijftig jaar geleden. Het dwingt je ook om het beeld dat je van iemand had, te herzien. Zo-

maar een paar voorbeelden: Ruijs de Beerenbrouck, premier van drie kabinetten in de twintiger en dertiger jaren, blijkt het tegendeel te zijn van de wat kleurloze en middelmatige politicus, als hoedanig hij vaak wordt afgeschilderd. Hij blijkt een uiterst behendig opererend man te zijn met zeer uitgesproken opvattingen. Deze opvattingen kunnen wellicht niet als zeer principieel gelden, maar getuigen wel van een grote loyaliteit aan de 'rechtse' samenwerking, die niet minder authentiek lijkt te zijn dan die van de politieke leiders van de coalitie van dat moment, met wie hij herhaaldelijk in conflict kwam.

Tilanus Sr., altijd afgeschilderd als de naar verzoening strevende figuur, de rustige, constructieve bruggenbouwer, blijkt bij de Vaticaancrisis een uiterst intransigente Prizipienreiter te zijn geweest, die de coalitie zonder enige reserve opoffert aan de opheffing van het gezantschap bij de Paus en na het uitbreken van de crisis van geen enkele concessie, zelfs geen cosmetische, wil weten.

De Geer, die met name in antirevolutionaire kring altijd beschouwd is als de opportunistische intrigant tegen Colijn en wiens blazoen definitief besmeurd is door zijn houding in de Tweede Wereldoorlog als premier van het Londense kabinet, komt uit dit boek naar voren als een man, die werd gedreven door wat hij het landsbelang achtte toen hij in 1926 een kabinet formeerde dat Colijn dwong zich tijdelijk uit de landspolitiek terug te trekken — en Puchinger geeft De Geer gelijk.

Maar niet alleen heeft Puchingers speurwerk in de archieven menige retouche opgeleverd van het gangbare beeld van hetgeen zich in de jaren 1925-1930 heeft afgespeeld, het heeft ook volstrekt nieuwe informatie verschaft. Een van de episodes in de slepende crisis na de val van het eerste kabinet-Colijn over het gezantschap bij het Vaticaan was de formatiepoging door de vrijzinnig-democraat Limburg. In zijn parlementaire geschiedenis 'Het Jongste Verleden' zegt de toch doorgaans goed geïnformeerde Oud, dat volstrekt in het duister is gebleven wat zich in die ruim een maand durende formatieperiode heeft afgespeeld. Dank zij Puchingers studie is dit hiaat in onze geschiedschrijving nu opgevuld. Maar dank zij deze opvulling weten we nu ook hoe De Geer er in slaagde om in een (geheime) formatie in drie dagen tijd een panklaar kabinet uit de hoed te toveren tot verrassing van alle buitenstaanders (en dat was vrijwel iedereen, niet in de laatste plaats de leiders Colijn en Nolens): hij bouwde voort op het werk van de bijna geslaagde Limburg.

Pièce de résistance van het boek is de Vaticaan-crisis. Het pas opgetreden kabinet-Colijn kwam op 11 november 1925 tijdens 'de nacht van Kersten' ten val, toen een meerderheid van de Kamer, waaronder de het kabinet steunende christelijk-historische fractie, zich uitsprak vóór afschaffing van het in 1915 tijdens de Eerste Wereldoorlog op tijdelijke basis en in 1920 op vaste voet hersteld gezantschap bij de Paus (in 1871 was dit gezantschap ook al eens opgeheven). De vier katholieke ministers boden hun ontslag aan; de crisis was een feit. Aan een beschrijving van de voorgeschiedenis van deze crisis wijdt de auteur eenderde (300 pagina's) van zijn boek. Daarvoor bestaan op zich goede gronden. Deze crisis is onbegrijpelijk als men geen goed inzicht heeft in alle verwikkelingen die zich omtrent dit gezantschap hadden afgespeeld en als de uiterst subtiele relaties tussen protestants en rooms-katholiek Nederland niet uit de doeken worden gedaan. Toch vraag ik mij af of Puchinger hier niet het slachtoffer is geworden van

zijn eigen hang naar perfectie. Toegegeven, de verstrekte informatie verschaft boeiende lectuur waarvan ik geen pagina had willen missen, maar of het voor zijn hoofdbetoog werkelijk noodzakelijk was terug te gaan tot vóór 1795 kan toch betwijfeld worden. Als ik dus zeg dat ik de verschafte informatie niet had willen missen, dan bedoel ik daarmee dat ik er graag elders — bijvoorbeeld in dit blad — kennis van had willen nemen.

Bepalend voor de sfeer waarin de crisis kon ontstaan lijken immers twee hoofdfactoren: in de eerste plaats het merkwaardig gedraai van de leider van de Rooms-Katholieke Staatspartij, Nolens, die in 1915, bij het regeringsvoorstel om in verband met de vredespogingen van de Paus tijdens de wereldoorlog het gezantschap tijdelijk te herstellen, de c.h. voorman De Savornin Lohman over de brug kreeg door hem te bezweren dat een tijdelijk herstel in geen enkel opzicht prejudicieerde op een definitief herstel, maar in 1920, toen het voorstel werd gedaan tot omzetting van het tijdelijk gezantschap in een definitief, Lohman toevoegde dat deze nu geen principiële bezwaren mocht aanvoeren, want dat had hij in 1915 moeten doen. De christelijk-historischen voelden zich — terecht — verkocht en verraden en spraken van een — juist, u raadt het al — 'typisch roomse streek'. Voor het geval men geneigd zou zijn hen gelijk te geven, doet men er goed aan zich ook op de hoogte te stellen van de uiterst kritische opvattingen over deze 'streek' van rooms-katholieke politici als Ruijs (toen premier), Wijnbergen (toen voorzitter van de Rooms-Katholieke Staatspartij (RKSP)), en Van Nispen van Sevenaer (toen gezant bij het Vaticaan). Maar de CHU zwoer wraak en stemde sindsdien bijna jaarlijks tegen het gezantschap (1920, 1922, 1924, 1925) zonder dat dit overigens tot een parlementaire meerderheid vóór opheffing leidde.

Tweede hoofdfactor was de irritatie die in protestants Nederland heerste over het toenemend triomfalisme bij het r.k. volksdeel, een vrijwel onvermijdelijk na-effect van een geslaagd emancipatie-proces. Het organiseren van een internationaal Eucharistisch Congres, uitgerekend in Amsterdam, het pleiten voor opheffing van het processieverbod etc., werkten als evenzovele rode lappen op protestantse groeperingen in Noord-Nederland en leidden tot de opkomst van duidelijk antipapistische partijen als de Hervormd-Gereformeerde Staatspartij van ds. Lingbeek en de Staatkundig Gereformeerde Partij van ds. Kersten, die een reële bedreiging vormden voor CHU en ook ARP. Opvallend is ook hier weer de ernstige bezorgdheid over dit triomfalisme bij politici als Ruijs, Wijnbergen, Van Nispen en ditmaal ook Nolens, hetgeen van tijd tot tijd tot een zekere vervreemding leidde met Rome en vooral met de kringen rondom de daar verblijvende Nederlandse kardinaal Van Rossum.

Het was met deze, steeds meer op scherp staande tijdbom in zijn portefeuille dat Colijn aan de rit van zijn eerste kabinet begon. Heeft hij de gevaren ervan onderschat? Dat kan niet gezegd worden, want hij heeft zich zoveel mogelijk garanties trachten te verschaffen tegen het afgaan van de tijdbom. Toch kan men zich niet helemaal aan de indruk onttrekken dat hij te zeer belust was op het regeren, dan dat hij alle risico's voldoende tegen elkaar had afgewogen. Dat Colijn een grote hang had naar het regeer-ambt blijkt uit het hele boek. In 1929 vreest Idenburg nog dat Colijn deze hang niet zal kunnen weerstaan, maar Colijn blijkt dan de les van 1925 te hebben geleerd en ziet van het ministerschap af.
De crisis zelf ontstaat door een uiterst

gespierde verklaring van de RKSP-fractievoorzitter Nolens die uitloopt op de mededeling dat geen steun verleend kan worden 'aan welk kabinet dan ook, voortgekomen uit groepen aan welker medewerking de opheffing van deze gezantschapspost zou zijn te wijten'. De oppositie, die tot dusverre verdeeld over de post bij het Vaticaan heeft gestemd, ziet haar kans schoon: aan het kabinet van de gehate Colijn kan de doodsteek worden toegebracht, nog vóór het goed van start is gegaan. De leider van de vrijzinnig-democraten, Marchant, deelt uitdrukkelijk mee dat dit de enige reden is waarom hij tegen het gezantschap stemt. Het bestaan van het kabinet-Colijn en daarmee de coalitie staat op het spel; desondanks stemmen de christelijk-historischen (met uitzondering van dr. De Visser, die opzettelijk wegblijft) tegen de post bij het Vaticaan. De oppositie jubelt, de verbittering binnen 'rechts' is groot. De val van het kabinet wordt door de CHU geweten aan Nolens, die de oppositie als het ware uitnodigde om en bloc tegen het gezantschap te stemmen, terwijl de RKSP de CHU-fractie als de boosdoener aanwijst.

Eén vraag blijft in het boek onbeantwoord, alhoewel vele verklaringen worden gegeven: wat heeft een zo bedreven politicus als Nolens, die het politieke handwerk als geen ander verstond, ertoe gebracht een verklaring af te leggen, waarvan hij zich de noodlottige gevolgen heeft móeten realiseren? Het na het uitbreken van de crisis wel geuite vermoeden dat Nolens uit zou zijn op een regeringscombinatie met sociaal-democraten en vrijzinnig-democraten blijkt geen enkele grond te hebben: als de als eerste met een formatie-opdracht belaste Marchant met een onvoorstelbaar opportunisme de katholieken onmiddellijk weer het gezantschap, dat hij zelf zojuist heeft helpen afschaffen, aanbiedt, komt hij van een zeer koude kermis thuis. Nolens' antwoord is van een kilheid, waarvan hij alleen het geheim kent. En gedurende het hele verloop van de crisis blijft Nolens onvermoeibaar ijveren voor een reconstructie dan wel een terugkeer van het kabinet-Colijn, en hij is razend als dat niet gelukt. Maar juist daarom blijft de vraag dubbel intrigerend: waarom dan toch die verklaring die de crisis, die hij kennelijk niet wilde, juist uitlokte? Of zou de verklaring wellicht de simpelste zijn die denkbaar is: hoog spel dat mislukte? Probeerde hij de CH-fractie te dwingen te kiezen vóór de coalitie ten koste van hun uitgesproken mening over het gezantschap? Dat is dan jammerlijk mislukt, want de coalitie wordt het slachtoffer en dat voor een veelheid van jaren.

De eigenlijke hoofdrolspeler in dit tweede deel van Puchingers werk is de christelijk-historische Tweede Kamer-fractie. Want op de houding van deze fractie stuit zowel in 1925/26 als in 1929 de vorming van een parlementair coalitie-kabinet af. De CH-fractie is in de tweede helft van de twintiger jaren duidelijk een partij zonder leider; de geest van Lohman waart nog rond — eenieder roept hem aan als getuige bij het verdedigen van zijn standpunt — maar zijn greep op het beleid wordt pijnlijk gemist. De verhoudingen met de Eerste Kamer-fractie zijn uiterst gespannen (wie zich ergert aan de manier waarop CDA-politici thans met elkaar omgaan moet eens kennisnemen van de wijze waarop de CH-fractieleider in de Senaat, de latere Eerste Kamer-voorzitter De Vos van Steenwijk, zich over zijn partijgenoten in de Tweede Kamer uitlaat); tussen de fractie zelf en haar voorzitter dr. De Visser ontstaat een steeds dieper wordende kloof. In 1925/26 lopen de formatiepogingen van De Visser iedere keer op zijn eigen fractie stuk, in 1929

wordt hij — nadat hij zijn afscheid uit de politiek reeds heeft aangekondigd — door zijn fractie juist om die reden, maar zeer tegen zijn eigen wil, buiten de formatie gehouden. Het gevolg is dat een duidelijk beleid ontbreekt, dat de beide partners, RKSP en ARP, de CHU onberekenbaar en zelfs onbetrouwbaar achten en haar daarom willen vastspijkeren op een manier die voor de CH-fractie onaanvaardbaar is. En het gevolg is dat ook de beide andere partijen, waar wel een duidelijk leiderschap en een duidelijk beleid is, hun greep op het spel verliezen. Dat is de ironie van de formaties 1925/26 en 1929: de loop van het spel wordt bepaald door de zwakste speler.

Puchingers boek zou vele ondertitels kunnen hebben; één daarvan is: de leiders op een zijspoor. Want opvallend is dat de echte leiders — Colijn en Nolens — in belangrijke mate als toeschouwers fungeren. In 1926 — als zij denken dat het nog maar een kwestie van dagen is of de Koningin zal het demissionaire kabinet-Colijn moeten vragen toch weer op te treden — blijkt er een volledig kabinet-De Geer klaar te staan om de wacht over te nemen. Alleen doordat de door De Geer voor het ministerschap aangezochte Donner erop staat Colijn eerst te polsen, wordt voorkomen dat de minister-president uit de krant verneemt wie zijn opvolger is (en dan nog wel zijn eigen minister van binnenlandse zaken). Deze handelwijze bespaart Donner overigens de woede die in antirevolutionaire kring uitbarst over het hoofd van zijn medeantirevolutionaire bewindsman, de Overijsselse gedeputeerde Van der Vegte. En Nolens wordt zowel in 1926 als in 1929 (en dan ook nog door zijn partijgenoot Ruijs) in de laatste fasen van de formatie geheel buiten spel gezet. Het zijn de mannen van het tweede garnituur, Ruijs, De Geer en anderen, die in die periode op veel effectiever wijze aan de touwtjes trekken dan de duidelijke leiders en die ook een gevoeliger antenne lijken te hebben voor wat politiek mogelijk is. Opvallend is ook dat de antirevolutionaire kamerclub, die van de drie christelijke fracties het meest homogeen is en het meest een consistent en ook principieel beleid voert, eigenlijk het minst aan de bak komt, zowel wat de fractie als collectiviteit als wat de individuele fractieleden afzonderlijk betreft.

Een andere ondertitel zou kunnen luiden: een portrettengalerij van beschadigde heren. Colijn voelt zich in 1926 ernstig tekortgedaan door Ruijs, die achter de schermen zowel bij de formatie-Limburg als bij de formatie-De Geer een uiterst belangrijke rol heeft gespeeld; hij houdt naast De Geer Ruijs verantwoordelijk voor het feit dat hij het veld moet ruimen en meent dit niet aan Ruijs, wiens kabinet hij in 1923 gered heeft, verdiend te hebben. Pas in 1929, als Ruijs hem de portefeuille van Buitenlandse Zaken aanbiedt, wordt dit oud zeer vereffend. Colijn voelt zich ernstig gekwetst door het feit dat De Geer hem, de zittende premier en zijn collega, volledig in het duister laat over zijn formatiepoging, alhoewel zij elkaar over 'de toestand' gesproken hebben. De reden voor deze zwijgzaamheid van De Geer ligt overigens voor de hand: nog afgezien van het zeer vertrouwelijke karakter van zijn opdracht, vreesde hij dat Colijn, die immers gebrand was op voortzetting van zijn eigen kabinet, tesamen met Nolens niets zou nalaten om hem, De Geer, nog in het zicht van de haven te doen stranden, terwijl De Geer zelf er heilig van overtuigd was dat reconstructie van Colijns kabinet tot nieuwe instabiliteit zou leiden en derhalve niet in 's lands belang was, een opvatting die hij kennelijk met de Koningin gemeen had. Formeel heeft Colijn zich overigens

tijdens de gehele crisis zeer correct opgesteld.

Nolens is ernstig beschadigd door Ruijs, die zowel in 1926 als in 1929 zijn plannen doorkruist en in feite buiten hem om opereert.
De gezant bij het Vaticaan, Van Nispen, voelt zich voortdurend tekort gedaan door zijn opperste baas, Van Karnebeek, en diens departement van Buitenlandse Zaken. Veelal hangt die gekwetstheid samen met Van Nispens achterdochtige en overgevoelige karakter (hetgeen hem overigens niet belette zijn lang niet gemakkelijke taak in Rome op zeer goede wijze te vervullen), maar soms is zij terecht. Het is werkelijk onvoorstelbaar dat Van Nispen na de kameruitspraak slechts telegrafisch van de uitslag van de stemimng op de hoogte werd gesteld en dat hem geen enkele instructie bereikte hoe hij deze uitslag aan het Vaticaan moest melden. Pas op 10 december — een maand later dus — krijgt hij, na herhaald aandringen, een brief van de minister. Diens verweer (dat Puchinger lijkt te delen) dat hij zolang de crisis nog voortduurt, ook niet weet hoe het verder met het gezantschap zal gaan, lijkt natuurlijk nergens naar. Je kunt een gezant nu eenmaal in dergelijke omstandigheden niet zonder instructies laten, aangezien hij voortdurend aan vragen blootstaat, die hij moeilijk onbeantwoord kan laten.
De Visser is beschadigd in 1926 door zijn fractie, maar meer nog in 1929. In die tijd blijft nog na Tweede Kamerverkiezingen de oude Kamer in functie tot de sluiting vóór Prinsjesdag. Formeel blijft De Visser, die niet herkozen is, dus fractievoorzitter ook tijdens de formatieperiode en hij zou derhalve door de Koningin geraadpleegd moeten worden. Hij wil dat ook, maar de fractie manoeuvreert hem buiten spel en zorgt ervoor dat Schokking de Koningin adviseert. Het leidt tot een definitieve breuk tussen De Visser en de fractie; De Visser weigert zelfs een afscheidsbijeenkomst bij te wonen. Ook hier blijft een vraag onbeantwoord: waarom wilde De Visser per se dat voorkomen? Had De Visser bepaalde ideeën, die door de fracties niet gedeeld werden of was het simpel een incompatibilité des humeurs die met de jaren was toegenomen? De formele argumenten, door de fractie aangevoerd, overtuigen niet, hoe plausibel ze ook overigens mogen zijn.

Heemskerk, voorzitter van de AR-fractie van 1925-1929, is uiterst gekwetst door Colijn als deze, in 1929 teruggekeerd in de Kamer, zonder enig vooroverleg met Heemskerk, het fractieleiderschap voor zich opeist en ook verkrijgt. Een boeiende correspondentie, waarbij Idenburg als tussenpersoon functioneert, is er het gevolg van. Colijn meent dat hem, als politiek leider van de partij, ook het leiderschap in het parlement toekomt en dat Heemskerk dat had moeten begrijpen; Heemskerk acht Colijns stelling principieel onjuist, maar meent daarnaast dat Colijn het aan hem, de zoveel oudere, in ieder geval verschuldigd was geweest om van te voren contact op te nemen. Hoe men over het eerste moge denken, wat het tweede betreft heeft Heemskerk volstrekt gelijk, hoezeer ook hij lijkt te lijden aan het euvel van veel oudere politici dat zij niet weten wanneer de tijd gekomen is zich langzamerhand terug te trekken. Colijn blijkt in deze hele affaire niet de tact te kunnen opbrengen van bijv. een Ruijs, die in 1929 als formateur niet Colijn bij zich ontbood om hem te vragen tot zijn kabinet toe te treden maar zelf belet vroeg bij Colijn. Maar zelfs wanneer men dit gebrek aan tact in aanmerking neemt, wordt niet opgehelderd waarom Colijn de zaak niet van te voren met Heemskerk besprak. Was het omdat hij

wist dat Heemskerk toch niet te overtuigen was of was hij simpelweg zo overtuigd van zijn rechten, dat hij niet op het idee kwam dat Heemskerk ook meende rechten te hebben? Zijn latere argumenten geven op déze vraag geen antwoord. Maar de relatie tussen Heemskerk en Colijn was blijvend verstoord.

Bij de beschrijving en de beoordeling van de gebeurtenissen stelt Puchinger zelf zich uiterst terughoudend op. Dat hangt samen met de door hem gekozen methode. Hij laat de acteurs zelf aan het woord en de lezer moet op grond van die zeer openhartige gegevens zelf maar zijn oordeel vormen. Doorgaans zal die lezer daartoe ook wel in staat zijn. Maar dat neemt niet weg dat hij op een aantal punten toch met onopgeloste vragen blijft zitten. En op die punten zou hij Puchingers oordeel wel willen horen. Want als iemand gekwalificeerd is om dat oordeel te geven dan is het Puchinger wel. Hij is immers bijna in de huid van zijn acteurs gekropen. En het zal daarvan wel het gevolg zijn dat hij ze ook is gaan respecteren. Juist omdat hij hun diepste motieven is gaan begrijpen en eerbiedigen, is het voor hem ook moeilijk partij te kiezen als ze het met elkaar aan de stok krijgen. Want ieder heeft zijn eigen gelijk. Er is eigenlijk maar één geval, waar Puchinger in het krijt treedt voor één van zijn acteurs en dat is wanneer hij De Geers geheime formatie van 1926 verdedigt. En daar verdedigt hij hem op basis van gegevens, waarover De Geers toenmalige tegenstanders niet beschikten en die De Geer zelf ze niet kon en wilde verschaffen. En toch zou je wensen dat Puchinger eens, na voltooiing van het derde deel dat de formaties van 1933-1939 zal behandelen, er toe komt om een verhandeling te schrijven met zijn eigen opvattingen en oordelen over hetgeen de coalitie in de jaren tussen de Wereldoorlogen is overkomen. Want door zijn ingevoerd zijn in de materie is hij bij uitstek geschikt om dat te doen. Dit is geen verwijt aan Puchinger; de door hem gekozen methodiek lijkt volstrekt verantwoord. Het geven van oordelen in dit boek zou waarschijnlijk eerder storend dan verhelderend hebben gewerkt. Ik hoop dan ook dat hij het alleen als een aansporing wil opvatten om nog meer te verrichten dan de Titanenarbeid, die voltooiing van het derde deel reeds met zich mee zal brengen.
Maar ook zonder dat, moeten wij Puchinger erkentelijk zijn. De lectuur van het boek is geen lichte kost. Maar het verschaft wel veel genoegen: naast belangwekkende informatie over de rol van Koningin Wilhelmina bij de formaties (reeds bekend uit deel I) en over de rol van het Nederlandse episcopaat en de Nederlandse katholieke pers bevat het boek ook veel genoeglijke informatie over het leven van die tijd en over de manier waarop men met elkaar omging, met als absoluut hoogtepunt een vinnige ruzie tussen de gezanten Loudon en Van Nispen in de vertrekken van Koningin Emma. Kortom, een fascinerend panopticum.

inhoud

Van de redactie 1

In het spanningsveld van geloof en politiek 3
door dr. H. N. Ridderbos

Enige gedachten over een christelijke politieke partij . 13
door prof. dr. A. G. M. van Melsen

Emancipatie en individualisering 22
door mevr. mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth

De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk . . . 31
door drs. J. de Koning

Werkgelegenheid en gespreide verantwoordelijkheid . 39
weergave van een gesprek tussen
dr. W. Albeda, mr. F. H. J. J. Andriessen, drs. R. F. M. Lubbers,
prof. dr. D. B. J. Schouten, prof. dr. H. J. van Zuthem
o.l.v. drs. H. Borstlap

Een fascinerend panopticum 51
boekbespreking door prof. mr. P. H. Kooijmans
n.a.v. dr. G. Puchinger, „Colijn en het einde van de coalitie", deel 2.

CHRISTEN DEMOCRATISCHE VERKENNINGEN

REDACTIE-ADRES: DR. KUYPERSTRAAT 5 - 2514 BA 'S-GRAVENHAGE

Van de redactie

Het vraagstuk van de bewapening, aldus de toelichting op het program van uitgangspunten van het CDA, plaatst de christen-democratie in een welhaast uitzichtloos dilemma. Enerzijds weten wij dat het ethisch onaanvaardbaar is massale vernietigingsmiddelen te gebruiken ter beslechting van geschillen in de wereldsamenleving; maar anderzijds weten wij ook dat de mensheid niet bezield is door goede wil alleen.

De keuze valt ons moeilijk: het dilemma blijft aan ons knagen; echt klaar komen wij er nooit mee. Het rapport 'Over vredesbeleid', opgesteld door een commissie binnen het Wetenschappelijk Instituut onder leiding van prof. mr. A. M. Donner, doet daartoe wel een poging en misschien verklaart dit voor een belangrijk deel de heftige reacties die het rapport hier en daar heeft teweeggebracht. Wij plegen te worstelen met het vraagstuk van de kernbewapening (zie ook de bijdrage van dr. Klompé in dit nummer) omdat wij diep in ons hart het liefst hartgrondig 'neen' willen zeggen tegen de kernbewapening. Maar anderzijds zegt ons verstand dat je daarmee de kernwapens nog niet de wereld uit hebt. Het rapport 'Over vredesbeleid' is zich van deze spanning ook bewust, maar kiest vervolgens in alle nuchterheid voor het standpunt van 'een juist voldoende niveau', waarbij het atoompacifisme èn het streven naar nucleaire suprematie worden afgewezen. Deze nuchtere keuze, in duidelijke taal gesteld, zonder teveel omhaal van woorden of overspannen woordgebruik: er zullen er zijn die deze wijze van benaderen een verademing vinden na het vele dat, dikwijls in een wat andere toonzetting, de laatste jaren over dit vraagstuk is gepubliceerd vanuit kerkelijke en politieke kring.

Niettemin: de vraag blijft of de afweging moet uitvallen zoals ze in dit rapport uitvalt. Kun je zeggen dat het gebruik van kernwapens eigenlijk ongeoorloofd is, en tegelijkertijd constateren dat we ze op dit moment nog niet kunnen missen? Is de spanning tussen wat het hart je ingeeft en het verstand je zegt op deze wijze vol te houden? Zijn er geen absolute grenzen die in deze afweging niet overschreden mogen worden? Het is vooral dr. B. Goudzwaard die in dit nummer op deze vragen ingaat.

De lezer doet er goed aan, bij het kennisnemen van de commentaren op het rapport de opdracht van de commissie voor ogen te houden: haar is gevraagd een discussiestuk op te stellen over de verschillende standpunten die in het CDA over de kernwapenproblematiek aan de dag treden en over de consequenties van deze standpunten. Een analytisch stuk derhalve ten behoeve van de besluitvorming in het CDA over o.m. de veiligheidsparagraaf in het concept-verkiezingsprogram.

Het rapport dat er nu ligt moet gezien worden tegen de achtergrond van eerdere publikaties zoals de veiligheidsparagraaf in het program van uitgangspunten van het CDA (juni 1980 vastgesteld) en het rapport van de commissie-Neuman (september 1979). Daarnaast is er het parlementaire gebeuren: naast de stellingname van de CDA Tweede Kamerfractie over nucleaire gevechtswapens (neutronenwapen, nuclearisering van artillerie) herinneren wij voorts ook aan de gerezen moeilijkheden in het

najaar van 1979 over de modernisering van de Europese nucleaire wapens. De heer Mommersteeg gaat in dit nummer na, hoe dit rapport zich verhoudt tot recente stellingnames van de CDA Tweede Kamerfractie.

Dit rapport mag evenmin los worden gezien van wat de laatste jaren vanuit de kerken is gepubliceerd over dit vraagstuk. De heer Hogebrink, vanuit de Nederlandse Hervormde Kerk lid van het IKV, gaat vooral in op de vraag in hoeverre dit rapport aansluit bij de recente kerkelijke publikaties.

Er is voorts een Europese dimensie: hoe wordt in de zusterpartijen van het CDA in Europa gedacht over de kernwapenproblematiek? Is er dezelfde verontrusting als bij ons? Wat is bijvoorbeeld de houding van de Franse christen-democraten (CDS) ten aanzien van het Franse atoomwapen? Wat mogen wij verwachten van de christen-democraten in West-Duitsland, Italië en België? Europees parlementariër Penders schrijft hierover.

Het rapport van de commissie-Donner is eveneens in dit nummer opgenomen.

* *
*

Dit nummer wordt besloten met een boekbespreking van de hand van prof. dr. J. Verkuyl over 'Renville als keerpunt in de nederlands-indonesische onderhandelingen' door dr. Ide Anak Agung Gde Agung.



door dr. M. A. M. Klompé



Dr. M. A. M. Klompé is minister van Staat en oud-minister van CRM. Zij is voorzitter van de Nationale Unesco Commissie en bekleedt verschillende functies in kerkelijke organen.

Reactie op het rapport-Donner

Mijn commentaar op het rapport van de commissie-Donner zal kort zijn. De tijd tussen de ontvangst van het rapport en het inleveren van een tekst, was zeer kort, met name als men denkt dat het Kerst- en Nieuwjaarstijd was.
Daarom is hetgeen nu volgt een strikt persoonlijke reactie. Er was geen gelegenheid tot raadpleging van anderen, en de verschillende commissies, waarin ik zitting heb, worden dus met mijn reactie niet gecommitteerd laat staan gecompromitteerd.

Een paar opmerkingen vooraf:
Mijn compliment voor de eenvoudige en zeer leesbare stijl, waarin het rapport is geschreven. Dat doet weldadig aan naast alle jargon-verhalen over dit thema.
Weldadig vind ik ook, dat de lezer niet met vele bijbelteksten om de oren wordt geslagen. Niet dat ik de bijbel niet van geweldige betekenis vind, maar in discussies is er te veel mee geschermd, zozeer zelfs, dat degenen, die niet bereid zijn bepaalde strategieën te volgen, het verwijt krijgen hun evangelie niet goed te kennen, m.a.w. dus ook geen goede christenen te zijn.
Wij hebben hier echter te maken met een politiek stuk.

Nog enige korte reacties:
— Onder II. 'Kernbewapening; effect en risico' wordt er gesproken over de huidige vrede. Deze wordt geen 'aantrekkelijke' vrede genoemd. Ik vind dat geen goede uitdrukking. Er is helemaal geen vrede. Ook niet een onaantrekkelijke, er is een afwezigheid van oorlog op wereldniveau, niet eens op regionaal of plaatselijk niveau, maar op wereldniveau is er afwezigheid van oorlog, en men kan dus niet spreken over een onaantrekkelijke vrede.
— Sommige constateringen worden niet van voorbeelden voorzien. In de eerste paragraaf van II. 'Kernbewapening' wordt gesteld, dat er vele veranderingen zijn geweest, waarvan sommige goede, maar andere zeer diep te betreuren waren, doch waar de wereld niets aan kon doen. Het zou van betekenis zijn als men hier voorbeelden had gegeven. Waar denkt men aan?

Aan Praag '68? Of aan het Amin-effect? Aan Vietnam? Of aan zware schendingen van mensenrechten, overal in de wereld? Aan mensenrechtenschendingen proberen wij namelijk wel iets te doen en soms met succes. En ook in dezelfde alinea is er geen uitleg, waarom als de nucleaire bedreiging *vandaag* verdween *morgen* reeds de grootst mogelijke onzekerheid uit zou breken.

Dit lijkt wel erg op doemdenken.

Tenslotte:

— De definitie van wat politiek is, wordt onder VI. 'De omwegen van de politiek' wel zeer éénzijdig gesteld. 'Politiek is *nu eenmaal* een noodverband om met conflicten en tegenstellingen te leven, die (nog) niet op te lossen zijn.' Politiek is ook de activiteit om wetten en regels tot stand te brengen, die nationaal en internationaal voorzieningen scheppen, die het welzijn van het mensdom kunnen bevorderen. Wel is het heel dikwijls zo, dat men in de politiek moet kiezen tussen het meerdere en het mindere kwaad. Zelden tussen goed en kwaad, maar het is meer dan noodverbanden leggen.

Maar dit is maar wat klein grut in de marge.

Wat mij te doen staat is, meen ik, drie vragen te beantwoorden, al zijn die mij niet expliciet gesteld.

1. Heeft de commissie voldaan aan haar opdracht?
2. Heeft de commissie vermeden zelf een standpunt in te nemen?
3. Wat vind ik tenslotte zelf van deze problematiek?

ad 1.

De commissie had als opdracht, een discussiestuk van analytische aard op te stellen, waarin wordt ingegaan op de standpunten welke in het CDA aan de dag treden ten aanzien van de problematiek van de kernbewapening, en op de gevolgen, die daaraan verbonden zijn.

De belangrijkste factoren, welke in de bewapenings- c.q. ontwapeningsdiscussie relevant zijn, zullen worden aangeduid. Aldus de opdracht.

Men kan zich afvragen of deze opdracht niet te beperkt is geweest. Bij de reacties zal men de opdracht wel in het oog moeten houden om niet de commissie te verwijten, dat zij haar werk niet goed heeft gedaan. De commissie mocht niet meer doen, maar het zou mij niet verbazen als men in den lande met enige teleurstelling er van kennis neemt, dat deze werkgroep nauwelijks definitieve richtlijnen voor de partij heeft mogelijk gemaakt. Dat neemt niet weg — voor zover ik kan overzien — dat de belangrijkste standpunten wel zo objectief mogelijk zijn weergegeven. Hoewel, met twee uitzonderingen.

— De kanttekeningen bij het atoompacifisme doen m.i. niet geheel recht aan de atoompacifisten, alsof deze mensen onder het motto: 'ik weet het ook niet precies, ik kan het niet overzien' etc. in onzekerheid dan maar zeggen 'dit is ontoelaatbaar'. De atoompacifist zal zich denk ik in dit deel van het rapport niet herkennen.
— Vervolgens wordt onder 2a gesteld, dat zij, die pleiten voor eenzijdige stappen, op het standpunt staan, dat wanneer zij bij de NAVO-partners geen gehoor en begrip vinden, zij zich dan moeten losmaken van de NAVO. Welke groepen nemen dit standpunt in? M.i. het IKV en Pax Christi, die pleiten voor 'de kernwapens weg uit Nederland, *zeker niet.* Integendeel, voor zover mij bekend, putten zij zich uit om — tegenover hen, die het met hun strategie niet eens zijn o.a. ook omdat onze invloed in de NAVO hierdoor verzwakt zou worden — duidelijk te maken, dat wij wel degelijk

onze invloed in de NAVO behouden kunnen, gezien ook het belang van de geografische ligging van Nederland etc. etc.
Ik heb deze opvatting dan ook alleen horen verluiden in sommige kringen van de PvdA en meer links gerichte politieke partijen, maar niet bij mensen die zich tot het CDA bekennen.
Een probleem blijft wel hoe iemand, die zich atoompacifist noemt, voorstander kan zijn van het lidmaatschap van de NAVO. Men aanvaardt dan toch de bescherming van de atoomparaplu. En er zijn leden van de vredesbewegingen, die overtuigd atoompacifist zijn.

ad 2.
Onder V. stelt de commissie dat het niet haar taak is een keuze te maken voor de partij. Dat doet zij dan ook niet, tenminste, zij stelt geen tekst voor, die in het verkiezingsprogram zou moeten belanden, maar keuzen doet zij wel. Een paar voorbeelden slechts.
Onder 3. bij 'de andere standpunten' komt de uitspraak 'daarom is het zedelijk af te raden en politiek verwerpelijk om als land, als partij of als Kerk(en) een houding van individuele afzijdigheid of onthouding aan te nemen of aan te bevelen'. Dat is m.i. een duidelijke keus.
Een tweede voorbeeld — onder V. 'In welke richting' — lees ik: 'dat het atoompacifisme geen uitgangspunt kan zijn voor de politiek'. Ook dit is een duidelijke keus.

Er mag aan de commissie echter geen verwijt worden gemaakt, dat men toch quasi adviserend bezig is geweest, ook al is men het met deze adviezen niet eens. Ik heb in de afgelopen jaren geen geschrift onder ogen gehad, waarvan de auteurs niet vanuit een bepaalde denkwereld opereerden. De geschriften van het IKV, van Pax Christi en van de Hervormde Kerk zijn daar duidelijke voorbeelden van. Dat geldt evenzo voor veel artikelen en reacties in kranten en tijdschriften van aanhangers van de harde lijn. Het kan waarschijnlijk ook nauwelijks anders. De mensen brengen toch zichzelf mee in het werk.

ad 3. Wat vind ik zelf?
Ik deel het uitgangspunt van het rapport, dat het kernwapenvraagstuk niet op zichzelf staat, dat haast maken met de oplossing van het kernwapenvraagstuk betekent haast maken met de oplossing van andere, nog veel moeilijker, en tenminste even pijnlijke vraagstukken.
Daarbij kan dan o.a. gedacht worden aan verdere éénwording van Europa, aan betere samenwerking met de ontwikkelingslanden, aan een rechtvaardige wereldorde, economisch en politiek etc.
Ik deel ook de opvatting, dat wij het verste komen door waar mogelijk in bondgenootschappelijk verband te opereren.
Ik ben voorts van mening, dat zuiver éénzijdige ontwapening niet zal leiden tot terugdringen van het kernwapen en bevordering van de vrede.
Laat ik vooropstellen, dat ik niet uitgestreden ben met mijzelf en heen en weer geslingerd word op een aantal punten, niet op alle. Ik geneer mij daar niet voor. Het is de spanning tussen wat je in je hart graag zou willen, nl. geweldloosheid en waarvan je verstand en ervaring zeggen: het leidt niet tot het doel dat je je stelt, nl. terugdringen van kernwapens.
Als christenmensen ligt het voor de hand, dat geweldloosheid en afkeer van afschrikkingsevenwicht, ons het meeste liggen. Maar wij staan nu eenmaal in een wereld, waar het kwaad nog een grote invloed heeft. Er zijn geen structuren op wereldniveau, die uiting zijn van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de veiligheid van allen en het bevorderen van vrede. De Verenigde Naties functioneren

door de houding van zowel het Oostblok als het Westen in dit opzicht *niet*. Men klampt zich nu eenmaal krampachtig vast aan eigen zeggingsmacht en souvereiniteit. Het zou zeer zinvol zijn als de Kerken zich eens inspanden om hun leden aan de hand van het evangelie duidelijk te maken, dat het overtrokken en nog toenemende nationalisme in al onze landen in wezen strijdig is met het evangelie, daar het voorbijgaat aan en geen rekening houdt met onze gezamenlijke verantwoordelijkheid als mensen voor elkaar.

Atoompacifisme

Hiermee bevind ik mij in een verscheurde situatie. Als ik er ja tegen zeg, is de consequentie, dat m.i. Nederland de NAVO moet verlaten. Als land het atoomwapen afzweren, betekent, geen bescherming willen van de atoomparaplu. Deze consequentie gaat mij tot mijn verdriet nog te ver. Aan de andere kant is natuurlijk het gebruik van het atoomwapen een onmogelijke zaak. Het gaat dan immers om de vernietiging van de schepping.
Als ik alleen maar aan mezelf hoefde te denken, dan wist ik het wel. Maar als men in politicis beslissingen moet nemen waarvan de gevolgen diep ingrijpen in het leven van je volk, dan ligt dat anders. Dan moet er gewogen worden tussen de kansen voor en tegen om te komen tot werkelijke terugdringing van het kernwapen.
Ik zie echter — vanuit de politiek gedacht — geen bijdrage aan werkelijke terugdringing van het kernwapen door los van onze bondgenoten te gaan opereren.

Eenzijdige stappen

Deze sluit ik **in principe niet uit** onder een tweevoudige voorwaarde:

— zij moeten verenigbaar zijn met een geoorloofde en doelmatige bescherming van eigen veiligheid en
— ook een uitnodiging inhouden tot een positieve reactie welke voor werkelijke ontwapening nodig is. (Zoals de RK bisschoppen van Nederland in hun verklaring van 1976 over bewapeningswedloop en ontwapening schreven.) **Hierin ben ik het dus met het rapport niet eens.**

Dan komt de vraag of ik de éénzijdige stap van het IKV, Pax Christi en de Hervormde Kerk nl. 'kernwapens uit Nederland' kan volgen. Dat kan ik niet, dat heb ik vanaf het begin van de campagne in 1977 direct publiekelijk gezegd. Ik geloof er niet in, dat *deze* stap — alleen door Nederland gezet — de terugdringing van het kernwapen zal bevorderen. Afschrikkingsevenwicht en kernwapendreiging komen voort uit wantrouwen tussen volken. Aan de oorzaken van dat wantrouwen moet op internationaal vlak worden gewerkt. Dat gebeurt met het IKV-voorstel niet.

Daarnaast zijn er wat de slogan 'de kernwapens Nederland uit' betreft nog veel vragen, die geen bevredigend antwoord krijgen:

— Wie maakt uit of er een verantwoorde respons komt van de andere zijde?
— Verwacht men deze respons in het licht van de gebeurtenissen in Afghanistan en Polen?
— Wat gebeurt er met ons legerkorps in Duitsland, wordt dat gedenucleariseerd? Wat is dan nog de waarde van de verdediging daar etc., wordt het teruggetrokken? Wat is de consequentie voor onze inbreng in NAVO-verband?
— Als de nucleaire wapens richting Duitsland gaan hoe stelt men zich dan voor dat de Russen daar op reageren? Ontspannend zal het toch niet werken?
— Onderschat men niet het gevaar, dat er een directorium van de drie grote mogendheden in Europa zal komen?

En zelfs een Europese nucleaire macht?

Zo kan men nog wel even doorgaan. Reeds in 1977 heb ik bepleit om de gedachte van denucleariseren internationaal te maken. Allereerst via kerkelijke kanalen en vredesbeweging en daarnaast via de politiek.
Ik geloof dus niet in dit voorstel van het IKV, al ben ik mij bewust dat de provocerende werking van de slogan de discussie heeft losgemaakt en dat is een goede zaak.
Wat mij verdriet is dat geloofsgenoten, die deze strategie *wel* aanhangen, van mening zijn dat men deze slechts mag verwerpen als men een ander voorstel er tegenover stelt dat beter is en dat men zich anders niet keert tegen de atoombewapening. Dat gaat mij te ver. Men mag iemand, die overtuigd is dat het plan verkeerd zal uitpakken, niet dwingen dit plan aan te hangen. Dat wordt gebrek aan respect voor de eigen verantwoordelijkheid van de ander. Naar de alternatieven voor éénzijdige stappen moeten wij blijven zoeken. Ik heb daarvoor ook nog niet de oplossing. Sommige éénzijdige stappen zijn overigens ook door Nederland al genomen, te denken is o.a. aan de houding tegen de neutronenbom, tegen de nuclearisering van de 155 millimeter artillerie, en het verzet tegen de stationering van NAVO kruisraketten in Nederland (dec. '79) maar wij zijn er in het totaal nog lang niet uit.

De 'harde lijn'

Het is na het voorgaande wel duidelijk, dat die lijn mij niet ligt. Overigens: in de kanttekening bij de harde lijn staat iets wat mij wel erg ongenuanceerd lijkt. Ik citeer:
"Inderdaad moet het westen op zijn hoede blijven en zich niet voor de gek laten houden, maar het moet wel een houding aannemen, die ook de ander toelaat zichzelf te zijn en te blijven".
Mijn vraag is: geldt dit ook voor de schending van de mensenrechten in Oost-Europa?

Wat moeten wij doen?

Vanuit de gedachte, die ik in het begin van dit artikel onderschreef, nl. dat het kernwapenvraagstuk in breder verband moet worden gezien, zie ik ook voor ons land activiteiten om intensiever te gaan werken aan de oorzaken van het wantrouwen van de volkeren onderling. Ook een klein land kan stootkracht ontplooien, zeker als men met meerdere kleine landen gezamenlijk zou kunnen optreden.
Ik denk aan de volgende terreinen:

— met **overtuiging** onze gemotiveerde stem in de NAVO laten horen;
— activiteit ontplooien in het kader van de slotakte van Helsinki, met name volgens de derde 'mand' intensieve uitwisseling van mensen op allerlei terreinen bewerkstelligen.
— hard werken aan een veel hechter Europa — economisch en politiek;
— hard werken op wereldniveau aan de totstandkoming van een rechtvaardiger wereldorde, waarin de derde wereld hen toekomend medebeslissingsrecht krijgt in economische, sociale en politieke vragen;
— hard werken aan een veel intensievere voorlichting van de bevolking over deze hele problematiek; niet alleen zoals het rapport aan het eind van V. schrijft: versterking buiten de ministeries en de krijgsmacht, want de wetenschap doet dit met verschillende instituten reeds lang.

Toch zou het CDA weer de plannen moeten oppikken voor een nationale commissie bewustwording-veiligheid (NCV). Jaren geleden — tijdens het kabinet-Den

Uyl — is dit plan ontworpen door Pax Christi, IKV en enige andere terzake kundigen. Het is echter door de regering in de la gelegd. Gezien het grote belang van de materie zou de regering er alles aan gelegen moeten zijn hiervoor geld te reserveren.

Tot slot

Terecht stelt het rapport, dat er van twee kanten geworsteld wordt met het geweten. Wij leven in een verscheurde situatie en het is goed ons dat te realiseren.
Geen van beide kampen kan het eigen standpunt hard maken. Bij beide zitten onbekenden, speculaties en sommige eenzijdigheden. De Kerken hebben de plicht de richting aan te geven waarin — ethisch gezien — de politiek moet gaan. Het is aan degene, die in de politiek de beslissingsverantwoordelijkheid heeft om rekening te houden met het woord van de Kerk. Dit moet hij of zij echter afwegen tegen de gegevens en het inzicht waarover hij/zij beschikt. Trachten daarbij zo dicht mogelijk het ethisch ideaal te benaderen, is dan de opgave.
De Kerken moeten er dan ook wel op wijzen, dat het wederzijds verketteren niet juist en niet christelijk is.

Ziehier enige eerste reacties over een problematiek, die ons aller aandacht dringend nodig heeft en die pas naar een oplossing toe zal groeien als alle betrokkenen in wederzijds respect elkaar bevragen en samen in vertrouwen zoeken naar nieuwe wegen.



door prof. dr. B. Goudzwaard



dr. B. Goudzwaard is hoogleraar economie aan de sociale faculteit van de Vrije Universiteit.

Het rapport van de twee werelden en de tweeërlei moraal

Het rapport van de commissie Donner is een rapport om verdrietig van te worden. Eensdeels vanwege de sombere realiteit, die de commissie beschrijft. Maar anderdeels toch ook vanwege de manier waarop de commissie haar standpunt bepaalt ten aanzien van de wijze waarop christen-politici met die realiteit zouden moeten omgaan.

Ik begin met de kenschets van de sombere realiteit, die de commissie geeft. Het is daarbij zeker positief te waarderen, dat de commissie de moed heeft gehad bepaalde gangbare voorstellingen af te wijzen omdat ze niet, of niet meer, met de werkelijkheid stroken. Belangrijk bijvoorbeeld is de uitspraak van de commissie, dat alle standpunten inzake de kernbewapening — dus ook die waarbij een voortgang op die weg wordt bepleit — grote risico's met zich meebrengen. De keuze kan niet worden gedaan op grond van een afwegen van risico's, want de risico's van het ene standpunt zijn nauwelijks minder dan die van een ander. Dat is niet mis! Want het houdt in, dat kennelijk ook een plaatsingsbeslissing van kruisraketten niet meer te verdedigen valt als een noodzakelijke bijdrage om minder risico's te lopen ten aanzien van onze nationale veiligheid. Maar er is meer. Ik denk ook aan de harde, maar terechte, uitspraak die de commissie doet over het huidige streven naar wapenbeheersing. Ronduit wordt gezegd, dat de verwachtingen ten aanzien van de wapenbeheersing te hoog gespannen zijn geweest. Wapenbeheersing komt in de wereld van nu in het optimale geval neer op een coöperatieve sturing van de bewapeningswedloop, die 'wel een remmend effect kan hebben, maar die voorlopig zeker geen einde kan maken aan elke uitbreiding of kwalitatieve ontwikkeling van de bewapening'. Deze uitspraak verstoort ruw de ijle droom van velen, dat we door middel van een verdere uitbouw van onze bewapening de Sovjet-Unie zullen kunnen dwingen tot zodanige onderhandelingen, dat daaruit een daadwerkelijke verminde-

ring van bewapeningsniveaus volgt. Die schaamlap voor het gedogen van wapenvermeerdering deugt dus niet meer. We kunnen hopen daardoor de groei van de bewapening per saldo wat af te remmen, dat is alles. De uitbreiding en vernieuwing van nucleaire wapens zal onder deze vlag van de wapenbeheersing dóórgaan. En dat ondanks het feit, dat op elke grote *stad* in het Westen en in de Sovjet-Unie nu al meer vernietigingskracht gericht staat dan alle munitie, die tot nu toe in alle oorlogen sinds het begin van de mensheid is gebruikt (naar de berekening van Frank Barnaby, SIPRI), en ondanks het feit dat de bewapeningsuitgaven in de wereld nu al meer bedragen dan het bruto Nationaal Produkt van de armste helft van de wereldbevolking.

Wanneer men deze beide standpuntbepalingen van de commissie — dat méér bewapening niet minder risico behoeft in te houden, en dat de bewapeningswedloop door meer bewapening óók niet kan worden gekeerd — in hun onderlinge combinatie op zich laat inwerken, lijkt de conclusie onontkoombaar: de commissie raadt het CDA aan zich opnieuw te beraden op haar tot dusver gevolgde koers inzake het bewapeningsvraagstuk. Maar dat doet de commissie niet. Waarom niet? Want hoe zal de wapenwedloop ooit kunnen worden gekeerd, wanneer zelfs plaatsingsbeslissingen en daarop volgende onderhandelingen dat niet kunnen bewerkstelligen?

De weg, die de commissie bij de beantwoording van die vraag inslaat, is onverwacht, maar tegelijkertijd allerminst nieuw. De commissie slaat hier namelijk op een soortgelijke wijze aan het dromen als eens Alfred Nobel deed — tegelijkertijd wapenfabrikant en stichter van de Nobelprijs voor de vrede —: de voortgang van de *techniek* in de wereld zal de vrede (d.w.z. het ontbreken van oorlog) eens tot een *onontkoombaarheid* kunnen maken! Want, zo stelt de commissie — nu al zijn, dank zij het bestaan van kernwapens, grote gewapende conflicten na de tweede wereldoorlog uitgebleven. En voor wat de toekomst betreft: de landen zullen door de voortgaande techniek steeds meer van elkaar afhankelijk raken. Hun problemen worden steeds meer gemeenschappelijke problemen. En die problemen kunnen zo dringend worden dat de oude rivaliteit verdwijnt (het lijkt wel, of we hier de echo's horen van Kants 'Zum ewigen Frieden'). Zo is het in het verleden gegaan — van interdependentie tot integratie — en zo zal het ook in de toekomst kunnen gaan. Mits wij van de aldus bereikte vrede maar niet al te overspannen verwachtingen hebben, en mits wij de grote andere vraagstukken van onze tijd die de *wortels* vormen van de internationale spanning, ook gezamenlijk willen aanpakken. Dat noemt de commissie de weg van de 'indirecte terugdringing'.

Ik geloof dat de commissie hier een moderne variant van het aloude vooruitgangsgeloof bepleit. Ze droomt hier. Want de werkelijkheid gebiedt te zeggen, dat het natuurlijk juist de voortgaande bewapeningsspiraal is die die 'andere' grote vraagstukken in de wereld onoplosbaar maakt. Nu al versterkt de bewapeningswedloop — die beslag legt op reeds 5 tot 15% van de schaarse grondstoffen en energie van de wereld — de 'run' van de grote machtsblokken op wat nog in de derde wereld te halen valt. Daardoor wordt de lont aan het kruitvat in het Midden-Oosten verder ontstoken, en de derde wereld uiteengetrokken en overgegeven aan balkanisering. Bovendien worden door de bewapeningswedloop de energiecrises in de wereld regelmatig gevoed, en de hogere energieprijzen doen juist de armste ontwikkelingslanden de das om.

Zijn dan nog wezenlijke stappen mogelijk in de oplossing van het Noord-Zuid vraagstuk? Zowel het rapport van de commissie-Brandt, als het OESO-rapport 'Facing the Future' logenstraffen toch die verwachting?

Hiernaast past een opmerking van andere orde. Wanneer het inderdaad in de wereld als geheel onder de druk van economie en technologie eens zou komen van interdependentie tot integratie, wat voor een wereld zal dat dan wel zijn? Is dan daarin dan tevens niet de mogelijkheid gegeven van een machtsmisbruik, waartegen geen enkele tegenmacht meer bestand zal zijn? Ik geloof eenvoudig niet aan dat wenkende perspectief van de commissie. Een zinnetje elders in het rapport — het gevaar van een vrede met de laars op de nek — zou dan wel eens ten volle realiteit kunnen worden. De vrede kan ook te duur worden gekocht.

Maar wanneer dit toekomstbeeld van de commissie als onwerkelijk of verwerpelijk moet worden aangemerkt, is de conclusie natuurlijk wel, dat dan ook het CDA niet aan een hernieuwd beraad op zijn koers inzake het kernbewapeningsvraagstuk ontkomt. Daartoe dwingt eenvoudig de tweevoudige standpuntbepaling van de commissie op de nu aanwezige realiteiten.

De geoorloofdheid van kernwapens

Aan het slot van haar rapport spreekt de commissie over de politieke opdracht van de christen. Die slotparagraaf komt op mij over als mosterd na de maaltijd. Het wezenlijke is namelijk daarvóor al duidelijk gezegd. En wel op zo'n manier, dat ik er intens verdrietig van ben geworden. Dat verdriet schuilt niet in het feit, dat de commissie aan de lezers voorhoudt, dat hooggestemde verwachtingen over een spontaan uitbrekende wereldvrede op basis van geweldloosheid van overheden een illusie is.

Ik begrijp en ondersteun het verzet van de commissie tegen een wereldvreemd spreken en denken van diegenen, die — in een doperse stijl — de komst van het Koninkrijk zien liggen in het verlengde van een wapenloze politiek. Zo wordt onvoldoende beseft, dat uit zondige mensenhanden geen volmaakte wereld groeien kán, en dat een overheid, toegerust met de zwaardmacht, nodig blijft om geweld en onrecht op deze zondige wereld tegen te gaan.

Maar de pijn komt wel, wanneer de commissie op basis van haar vrij cynische kenschets van het domein van de politiek — een wereld waarin je met kracht moet opkomen voor jezelf en anderen, anders word je buurmans gek of slaaf, en wordt je eenvoudig de nek omgedraaid — dat door gaat trekken tot de moraal, tot de ethiek van het politieke handelen. Wanneer wij namelijk er eenmaal voor gekozen hebben 'ons aan het juk van het politieke vak te onderwerpen en daaraan mee te doen', moeten we niet meer de illusie hebben in deze tijd dat met een ongeschonden geweten te kunnen klaren: 'Een gerust geweten kan niemand hebben'. We ontkomen er, anders gezegd niet aan, hoe dan ook onze handen vuil te maken. Dat doen degenen die beslissen tegen een plaatsing van kruisraketten, dat doen ook degenen die ervoor zijn. In het politieke leven, het 'natuurlijke' leven, ligt kennelijk een soort doem tot zondigen besloten. Ik kan hier niet mee uit de voeten. Tot in de consequenties doorgedacht zou deze visie inhouden, dat Christus in het politieke leven eigenlijk niet goed na te volgen is; dat er niet steeds temidden van een ontaarde wereld een keus gemaakt kan worden (en moet worden) tussen wat goed is en wat kwaad, tussen wat God wel en niet van ons vraagt.

Deze visie van de commissie op de wereld

van de politiek wreekt zich dan ook op een ontstellende wijze, wanneer over de vraag naar de geoorloofdheid van het aanhouden en gebruik van massale vernietigingswapens wordt gesproken. De commissie, die het standpunt van de atoompacifist unaniem als politiek onwerkbaar of onbruikbaar afwijst, verbindt daaraan namelijk niet de conclusie, dat in de huidige omstandigheden het hebben en/of gebruiken van bepaalde kernwapens geoorloofd zou zijn.
Wanneer de commissie dat zou hebben gedaan, zou dat althans een basis zijn geweest om in de discussie tussen christenen over de kernbewapening grond onder de voeten te krijgen. Nee, de commissie zegt exact het tegendeel. Ze verklaart: 'Ieder voelt dat we zulke wapens niet behoren te hebben, en er niet mee behoren te dreigen'. Verder op staat het zelfs nog krasser: 'Dat de kernwapens volstrekt verkeerd zijn, en dat het gebruik of zelfs maar de dreiging ermee volstrekt te veroordelen is — dat standpunt wordt vrijwel door iedereen onderschreven, en *terecht*'.
Het is om van te ijzen. De commissie dekt een beleid, onder afwijzing van het atoompacifisme, dat ze zelf volstrekt ongeoorloofd acht. Zij trekt uit haar eigen oordeel, dat het gebruik en het dreigen met kernwapens volstrekt ongeoorloofd is, geen enkele directe politieke consequentie. Hoe is dat in vredesnaam mogelijk?
Het heeft te maken met een onderscheid, dat de commissie al in het begin van haar rapport maakt tussen wat men twee werelden zou kunnen noemen: de wereld van een 'mooie en nobele' vrede, vanwaaruit de stem klinkt om de vrede te bewaren omdat het zo *hoort* — en de andere wereld, de wereld van de harde politiek, waarin een minder soort vrede moet worden bewaard omdat het *moet*. Kennelijk komt de verklaring, dat kernwapens volstrekt ongeoorloofd zijn, uit die andere wereld — de wereld van wat 'eigenlijk' zou horen.
Daarom behoeft de commissie er ook in het politieke vlak geen directe consequenties uit te trekken. Want, zoals de commissie het toelicht: 'Dat helpt ons niet verder'. Kennelijk moet in de politiek dus vanuit een andere normativiteit, vanuit een andere moraal worden gehandeld. Namelijk vanuit een moraal, die niet meer wordt bepaald door de rechtstreekse vraag of bepaalde wapens al dan niet geoorloofd zijn — maar door de vraag 'hoe wij in deze wereld zonder veel kleerscheuren van die wapens áfkomen'. Dat *doel* stelt zijn *eigen* moraal. En die mag en behoort in de politiek het *beginsel* dat leidt tot de geoorloofdheidsvraag, volstrekt verdringen. Dit rapport is het rapport van de tweeërlei wereld èn de tweeërlei moraal. Zouden de commissieleden ook bij wat nader doordenken dat persoonlijk echt voor hun rekening kunnen willen en blijven nemen? Want deze opstelling zou inhouden, dat ze bijvoorbeeld als kerkleden van harte zouden kunnen instemmen met elk herderlijk schrijven, waarin de kernwapens — zowel het gebruik ervan, als het dreigen ermee — volstrekt ongeoorloofd worden genoemd, en in hun politieke werkzaamheid tegelijkertijd zouden kunnen instemmen met een beleid dat op dat gebruik en die dreiging met kernwapens gebaseerd is. Is dat niet onstellend schizofreen? Bovendien kan ik mij van deze commissieleden, die ik persoonlijk ken, eenvoudig niet indenken, dat — wanneer het bijvoorbeeld over de ingebruikneming van nog angstwekkender chemische wapens zou gaan — voor hen stuk voor stuk zou gelden, dat ze nooit het ogenblik zien komen om te zeggen: nee, déze wapens zijn inderdaad volstrekt ongeoorloofd, we mogen ze ook in de politiek niet gebruiken en er niet mee dreigen. Dat is toch eenvoudig niet te gelóven? Intussen blijft op grond van wat in dit rapport staat — dat het gebruik en de dreiging met elk kernwapen volstrekt on-

geoorloofd is, en we er tegelijkertijd niet onder uit kunnen — levensgroot deze aanklacht tegen dit commissiewerk geldig: door dit te zeggen en te verdedigen heeft u, wellicht onbedoeld, de betekenis van *elke* grens-stellende norm voor het politiek handelen ontwaard. En dat is voor een christelijke politieke partij eenvoudig onwaardig. Als naar *uw* mening — die ik persoonlijk te ongenuanceerd vind — het dreigen met kernwapens onder alle omstandigheden volstrekt ongeoorloofd is, waarom verbindt u er dan in vredesnaam niet de consequentie aan dat dat *ook politiek gezien niet mag en niet kan?* Zo breekt u op de duur alle echte moraliteit stuk, en levert u politiek, zolang maar de juiste doelen zijn gesteld, aan de eigenmachtigheid van de Realpolitik over.

Een slotopmerking

Zo kan het niet, zo mag het niet. Maar hoe dan wel?

De vraag naar de geoorloofdheid van de middelen waarmee we ons verdedigen mag niet worden geïmmuniseerd, of worden weggepraat. Ze moet alleen op de juiste wijze worden gesteld.

De juiste manier van stellen is niet, of we allemaal in alle omstandigheden atoompacifist moeten zijn. De *politieke* vraag is, welke wapens, en op welke wijze ingezet, en in welke situatie aangewend, nu wel of niet meer stroken met het karakter van een *rechtsstaat*. Want een rechtsstaat kan en mag niet totalitair zijn in zijn middelen tot rechtshandhaving in de wereld.

De beantwoording van die politieke vraag kan voor de ene politicus anders uitvallen dan de ander. Dat moet worden aanvaard. Maar wat niet kan en mag worden aanvaard, is dat de vraag zelf ontweken, ontlopen wordt. Daarin heeft de commissie-Donner op een onaanvaardbare wijze *politiek gefaald.*



door mr. J. A. Mommersteeg



Mr. J. A. Mommersteeg is lid van de Tweede Kamer voor het CDA. In de CDA-fractie is hij coördinator voor buitenlandse zaken, ontwikkelingssamenwerking en defensie en voorzitter van de werkgroep wapenbeheersing.

'Vluchten kan niet meer'

Ik kom er maar rond voor uit: ik heb meer moeite gehad met het formuleren van een commentaar op het 'rapport-Donner', dan enige van mijn fractiegenoten, die al op de dag van de publikatie de commissie ferm onder vuur hebben genomen. Collega Joep de Boer, altijd goed voor een plastisch zeemanswoord, voelt zichzelf en de Tweede Kamerfractie in de kuif gepikt. Hij baalt van dit stuk: 'Alles wat de CDA-fractie de laatste jaren heeft geprobeerd wordt eigenlijk als waardeloos betiteld. Iedere eenzijdige stap, zoals tegen de neutronenbom, wordt afgewezen' (Trouw 7 januari). Het rapport zou zich volgens De Boer (Volkskrant 7 januari) richten 'tegen de mensen, die de hoofdlijn van de fractie bepaald hebben'.

Ook na herlezing van het rapport heb ik niet de indruk overgehouden dat dit de opzet van de commissie is geweest. Eenzijdigheid wordt niet, althans niet geheel, afgewezen. Wel wordt gewaarschuwd — en m.i. terecht — tegen een mate van *Nederlandse* eenzijdigheid, die zou leiden tot toenemend verlies van invloed juist op het gebied van de kernwapenproblematiek, dáár waar die invloed (steeds relatief, toch) optimaal kan zijn: in het bondgenootschap. Wie die optimale invloed werkelijk wil, weet dat de nationale eenzijdigheidsmarges beperkt zijn.
De fractie heeft zich uitgesproken tegen de invoering van het neutronenwapen, o.m. omdat hiermee haars inziens een belangrijke stap verder wordt gegaan op de weg tot vervaging en verlaging van de atoomdrempel. Zij heeft zich uitgesproken tegen nuclearisatie van de artillerie, zulks als aanzet tot terugdringing van nucleaire gevechtsveldwapens, in de overtuiging dat deze terugdringing ook door beschikbaar gekomen conventionele middelen mogelijk moet zijn. Zij acht dit een zeer belangrijke zaak. Zij weet natuurlijk ook wel dat, wil deze terugdringing werkelijk effectief zijn, uiteindelijk het gehele bondgenootschap voor deze overtuiging gewonnen zal moeten worden. Zij meent dat juist op dit gebied van de nucleaire gevechtsveldwapens het bondgenootschap als zodanig ruimte heeft voor eenzijdige stappen.

Ook na de op 12 december 1979 toegezegde en inmiddels voltooide, eenzijdige terugtrekking van 1000 Amerikaanse kernkoppen uit Europa.

Ik geloof wel, dat het feit, dat de afgelopen twee jaar vanuit de fractie nogal eens individuele schoten in verschillende richting zijn afgevuurd, bijgedragen heeft tot kennelijk bestaande misverstanden over deze lijn van de fractie.
Ik ga nu niet nader in op het voorlopig neen van de fractie tegen de plaatsing van nucleaire middellange afstandswapens. Het vereist een voor dit kader te uitvoerige beschouwing. Bovendien wil ik de nadere discussie hierover in de werkgroep wapenbeheersing afwachten.

Jammer vind ik het intussen, dat het rapport niet of nauwelijks aandacht schenkt aan de hierboven gememoreerde problematiek van de nucleaire gevechtsveldwapens. Ook het proliferatiegevaar wordt niet uitgewerkt, terwijl Nederland als partner in Urenco en op tal van multilaterale fora betrokken is bij het non-proliferatiestreven en een actief en creatief beleid behoort te voeren.[1])

Ik heb nogal moeite gehad met de taal van het rapport, het vrij generaliserend gebruik van woorden en begrippen. Ten dele zal dat wel liggen aan de opzet en het karakter. Maar toch: begrippen als vrede, ontspanning (verschil van opvatting tussen Oost en West), interdependentie, wapenbeheersing, ontwapening e.a. had ik graag scherper geanalyseerd en gedefinieerd gezien en — samenhangend hiermee — de internationale politieke context, die van zo grote betekenis is, meer toegelicht. Sommige uitspraken zou ik niet graag voor mijn rekening nemen. Twee voorbeelden:
'Men behoeft slechts aan het proces van de dekolonisatie te herinneren en ieder zal toegeven, dat dat zonder de dreiging van de kernwapens veel stroever en met nog heel wat meer bloedvergieten en verwoesting zou zijn verlopen' en:
'Als wij het in Nederland voor het zeggen hadden, of als West-Europa, zelfs als de NAVO het voor het zeggen had, dan was er geen kernwapenvraagstuk; onder elkaar werden wij het makkelijk eens'.

Er is een veelvuldig en verwarrend gebruik van het woord 'wij'. Verwarrend omdat lang niet altijd en zeker niet onmiddellijk duidelijk is, wie met die 'wij' bedoeld worden: wij Nederlanders, wij Europeanen, wij Westerlingen (NAVO-bondgenoten), of wij CDA'ers enz.?
Merkwaardig is ook de uitspraak, dat de landen van West-Europa zich nauwer aaneen moeten sluiten, 'om een voldoende sterke stem te laten horen in de internationale verhoudingen, met name tegenover de VS en de Sovjet-Unie'.

Gezien de wezenlijke strekking van het rapport, is dit op één lijn stellen van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, deze verbale equidistantie van Europa tussen Washington en Moskou, een slordigheid, geen pleidooi voor het betreden — ook in militair opzicht — van een onafhankelijke 'derde weg'. Zo'n slordigheid kan echter weer tot onnodig misverstand leiden.
Ik besef overigens zeer wel, dat de commissie voor een bijzonder moeilijke taak stond: een natuurlijk niet al te omvangrijke 'handreiking' te schrijven voor een brede discussie in het CDA over de, ook in technisch opzicht buitengewoon inge-

[1]) Niet voor niets heeft de CDA-fractie enige jaren aangedrongen — tenslotte met succes — op interdepartementale integratie van dit beleid, en in het kader daarvan op de benoeming van een speciale ambassadeur.

wikkelde kernwapenproblematiek. De kern van haar opdracht was een analytische beschrijving van de standpunten (benaderingen met inbegrip van de ethische aspecten) binnen het CDA ten aanzien van deze problematiek en de gevolgen welke daaraan verbonden zijn. Een bijzonder moeilijke taak, vooral vanwege het in Nederland terzake heersende discussieklimaat. In die beschrijving is de commissie geslaagd. En dat is bijzonder nuttig.

In het voorwoord wordt gezegd, dat de commissie zich terecht heeft onthouden van het formuleren van een gedetailleerd standpunt. Dit 'terecht' slaat dan blijkbaar op de opdracht, die niet toeliet dat de commissie concrete keuzen zou doen ten aanzien van de politieke vragen die door Nederland en het CDA moeten worden beantwoord.
Dit neemt niet weg, dat de commissie — m.i. terecht — de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, een aantal stellingen te betrekken, resp. een aantal conclusies te formuleren, die mijns inziens als uitgangspunten kunnen dienen voor de uitwerking van een concreet politiek beleid.

In mijn eigen woorden zeer kort en onvolledig samengevat komen zij hierop neer:
Kernwapens zijn verkeerd, maar zij bestaan: zij zijn vooralsnog niet weg te denken en zeker is de kennis van de nucleaire wapentechnologie niet af te schaffen.
Zij spelen een oorlogvoorkomende rol, zij het dat de nucleaire bewapeningsrace de risico's vergroot. Met alle respect voor de ethische motivering van het atoompacifisme en de getuigende waarde ervan, kan het niet aanvaard worden als uitgangspunt voor een concrete politiek van veiligheid en vrede.
Het is geboden de moeizame weg te blijven gaan van wapenbeheersing, gericht op beheersing van die risico's, afremming van de bewapeningswedloop en wapenvermindering, bij handhaving van evenwichtige militaire verhoudingen tussen Oost en West. Het gaat daarbij niet alleen om nucleaire wapens, maar ook om zgn. conventionele (steeds meer geperfectioneerde) wapens, die ook massale vernietiging en oneindig leed kunnen veroorzaken.
Die weg moet begaan worden in bondgenootschappelijk verband.

Hoewel ik het met de algemene strekking van het rapport eens ben, heb ik toch moeite met de toch wel uiterst sombere toonzetting van het rapport en zeker met het gevoel van machteloosheid en radeloosheid, waarvan aan het slot sprake is. Ik geef toe dat er alle reden is voor zeer ernstige bezorgdheid en pessimisme met betrekking tot de huidige situatie, maar met gevoelens van machteloosheid en radeloosheid komt men natuurlijk niet ver.

Ook de commissie wil zich natuurlijk niet laten overheersen door zulke gevoelens. Het zou strijdig zijn met het door haar rapport bepleite gestaag werken aan geleidelijke internationale ordening op verschillende terreinen, bij stukjes en beetjes, als noodzakelijk proces, als begaanbare weg, ook — niet alleen — om de bewapeningswedloop onder controle te krijgen.
Zulke gevoelens spelen wel een grote rol in de Nederlandse discussie en leiden dikwijls tot ook wel in onze fractie gehoorde uitspraken als: er is op het gebied van de wapenbeheersing niets bereikt.
Ik vind zulke uitspraken aantoonbaar in strijd met de werkelijkheid en politiek gevaarlijk omdat zij tot passiviteit of illusionistisch escapisme kunnen leiden. Maar zelfs al zou 'niets bereikt' zijn, dan nog is het noodzakelijk en een opdracht voort te gaan op die moeizame weg van wapenbeheersing, wetend dat dit een moeizaam en langdurig proces is. Een proces — en ik waag nu maar eens een definitie — van

regulering van strijdkrachten en bewapening, door middel van wederzijdse overeenstemming tussen twee of meer tegenover elkaar staande en elkaar wantrouwende staten of statengroeperingen, met het doel — in een bewapende wereld en ondanks voortdurende conflicten — oorlog te voorkomen, de internationale stabiliteit te vergroten en de internationale betrekkingen meer voorspelbaar te maken. Het is géén ontwapening, al kan het wapenvermindering inhouden en moet het ook gericht zijn op evenwichtige verhoudingen op lager niveau.

Het CDA heeft nu achtereenvolgens drie verschillende commissies aan het woord gelaten met betrekking tot het voeren van een beleid voor veiligheid en vrede, met inbegrip van de kernwapenproblematiek: de commissie-Kremer, de commissie-Neuman en nu de commissie-Donner. Hun rapporten verschillen sterk in opzet en karakter. Maar in wezen zijn zij tot dezelfde politieke basisconclusies gekomen. Daarmee is natuurlijk niet iederéén tevreden. Maar CDA-bestuur, op die drie rapporten moet wel een concreet en duidelijk beleid gebouwd kunnen worden. Partij en land vragen spijkers met koppen. Ook daarmee zal niet iedereen tevreden zijn. Maar: 'vluchten kan niet meer'!



door L. J. Hogebrink



L. J. Hogebrink (38) is verbonden aan de Raad voor Overheid en Samenleving van de Ned. Hervormde Kerk en lid van het Interkerkelijk Vredesberaad.

Wederom een onbruikbaar rapport?

Gezien de karige portie tijd die ons was toegemeten heb ik van te voren voor mezelf vastgesteld waarop ik bij lezing van het rapport vooral zou letten.
Dat waren de volgende drie vragen:

1. Herken ik mezelf in de beschrijving die de commissie geeft van 'mijn' standpunt? Want op de vele gemeente-avonden waarvoor ik word uitgenodigd als Hervormde afgevaardigde in het landelijk IKV en als functionaris van de Hervormde synode kom ik heel wat CDA'ers tegen die over de kernbewapening net zo denken als ik.

2. Hoe wordt in het rapport meer in 't algemeen omgegaan met de recente ontwikkelingen in de kerken? Ik dacht daarbij uiteraard vooral aan de handreiking 'Kernbewapening' van de Hervormde synode, die in het najaar van 1979 vrijwel tegelijk verscheen met het rapport-Neuman: Vrede en Veiligheid (uitg. van de Wetenschappelijke Instituten van het CDA, Den Haag, 1979), voorts aan de verdere uitbouw in 1980 van de IKV-campagne, aan het advies van Pax Christi aan de bisschoppen (okt. 1980) en aan de pastorale brief van de Hervormde synode (nov. 1980). Deelt het rapport de daar geboden analyse van de werkelijkheid? Wat vindt het van het voorstel dat wordt gedaan?

3. Waar staat het rapport zelf in de ontwikkeling die het CDA doormaakt? Want het leek me logisch dat het rapport méér zou bevatten dan alleen een opsomming van de in het CDA levende standpunten. Dus: welke ontwikkelingslijnen trekt het door, en welke snijdt het af?

De lezing van het rapport-Donner gaf mij geen aanleiding om van deze opzet af te wijken. Wel moet ik bekennen dat ik me nu met lange tanden aan mijn arbeid zet. Het hele rapport maakt op mij een matte

indruk, uitgekauwd, weinig bezield en niet bezielend. En de groeiende kloof die ik toch al dit afgelopen jaar bespeur tussen het denken in de kerken en in het centrum van de Nederlandse politiek, betreur ik met extra pijn, waar het een politieke partij betreft die zich evenals de kerken wil laten gezeggen door de Messias, de Vredevorst.

1. De beschrijving van het atoompacifisme

De commissie begint de haar opgedragen inventarisatie van standpunten met het atoompacifisme. Zat er een atoompacifist in de commissie? Zo te zien niet. Ik reken mijzelf tot deze stroming — één van de hoofdstromingen, volgens de indeling van de commissie —, en ik heb moeite om me in de beschrijving te herkennen. De afstand blijkt al meteen in twee feitelijke onjuistheden. De eerste is een kleinigheid, maar zo'n foutje is wellicht illustratief. De IKV-campagne begon niet, zoals de commissie meent, met de protesten tegen de neutronenbom en tegen de NAVO-modernisering. Dat laatste kwam pas in 1979 op gang, en de IKV-campagne is in 1977 opgezet los van de N-bom affaire. Wel hebben beide uiteraard veel aandacht gevergd van het IKV. De tweede onjuistheid is veel wezenlijker. Het rapport-Donner begaat namelijk een ernstige fout door in zijn tweedeling het IKV in te delen bij de rubriek 'atoompacifisme' en de Hervormde synode en Pax Christi bij de rubriek 'andere standpunten', d.w.z. standpunten die 'om politieke en militaire redenen een andere weg kiezen'. Maar de Hervormde synode heeft zich het voorstel van het IKV eigen gemaakt en Pax Christi heeft in een uitvoerig betoog de bisschoppen geadviseerd om dat ook te doen. Hoezeer de indeling rammelt blijkt ook hieruit dat onder de rubriek 'andere standpunten' ook de eenzijdige afstoting van alle Nederlandse kernwapentaken kan vallen — hetgeen precies is wat de atoompacifisten voorstellen.

De Hervormde synode dient al sedert haar kernwapengeschrift van 1962 tot het 'atoompacifisme' te worden gerekend. Het gaat immers bij het atoompacifisme om de overtuiging dat er een grens is aan de legitieme uitoefening van wapengeweld en dat kernwapens in elk geval aan gene zijde van die grens liggen. Daarvoor zijn vele argumenten, die beslist niet, zoals het rapport-Donner doet, op te splitsen zijn in 'geloof', 'ratio' en 'actie' als op zichzelf staande categorieën — laat staan dat de vredesbewegingen vooral in het derde laatje zouden thuishoren. Ik kan immers mijn geloofsoverwegingen, met name de zorg over de toekomst van Gods schepping, nooit scheiden van wat ik voor m'n ogen zie gebeuren of in de verte zie aankomen. En dat zet mij in beweging, in actie. Kernwapens zijn middelen die wegens hun aard onbruikbaar zijn; een veiligheidssysteem dat berust op de uitgesproken bereidheid om al wat ons is toevertrouwd en wat ons lief is te vernietigen is naar mijn diepste overtuiging in strijd met Gods Koninkrijk, dat wij verwachten en dat in Jezus Christus onder ons is gekomen.

'De gevolgen van dit standpunt spelen in de visie van de aanhangers ervan geen rol', schrijft de commissie-Donner. Onzin, natuurlijk. Wie de discussies in de kerken volgt weet dat over niets zoveel gesproken wordt als over de mogelijke gevolgen van dit standpunt. Het rapport-Donner heeft zich laten vangen in de oude, onvruchtbare tegenstelling tussen 'getuigenis' en 'verantwoordelijkheid' (zie bijv. de tegenstelling tussen 'getuigen' en 'middelen'). Maar ethiek is altijd bezinning op verantwoordelijk handelen, waarbij men bepaalde middelen kiest met het oog op bepaalde gevolgen (zie hiervoor de Hervormde

handreiking 'Kernbewapening', pag. 98). Vandaar dat het atoompacifisme niet stil blijft staan bij zijn 'neen', maar zich precies dezelfde vraag stelt als de commissie-Donner: hoe komen we van deze verschrikkelijke wapens af? En kenmerkend voor het huidige atoompacifisme in Nederland is dat het daartoe een concreet voorstel heeft ontwikkeld, voorzien van uitvoerige militaire analyses en politieke argumenten, — een voorstel dat het politieke toneel in Nederland vooral het afgelopen jaar sterk is gaan beïnvloeden omdat er macht achter is georganiseerd, 'van onderop'. Ik vind het onbegrijpelijk dat het rapport-Donner, evenals eerder het rapport-Neuman, dit voorstel niet serieus bespreekt. Alleen al daarom is dit nieuwe rapport mijns inziens even onbruikbaar voor het CDA als het oude.
Het zou de discussie hebben verder geholpen, als was gepoogd het atoompacifisme (ik heb een hekel aan die term) te beschrijven als een beweging die zich uiteraard concentreert op de nucleaire wapenwedloop, als meest markant symptoom van wat er met ons samenleven mis is, maar die daar uiteraard niet bij blijft staan. Het atoompacifisme dus niet als een houding maar als een beweging, niet als een standpunt maar als een weg, niet als een getuigenis maar als een voorstel. De commissie-Donner volstaat evenwel met een overbodige vermaning aan het adres van het atoompacifisme en met enkele grove vertekeningen. De vermaning: uitbanning van atoomwapens alléén is een volstrekte illusie, gevaarlijk zelfbedrog. Zoiets had de commissie ook uit vrijwel elk atoompacifistisch geschrift kunnen citeren. Maar de zin die volgt zoekt men daar vergeefs: 'Die uitbanning kan slechts slagen in het raam van een uitbanning van het oorlogsgeweld als zodanig'. Op het fatalisme van deze uitspraak kom ik in de volgende paragraaf terug. Nu de vertekeningen. Het atoompacifisme wordt geschetst als leidend tot conventionele oorlogen of tot meer chemische en bacteriologische wapens, of als iets dat eigenlijk heel dichtbij eenzijdige ontwapening staat, of als leidend tot afbraak van het afschrikkingssysteem alleen aan westelijke kant. En dat lokt dan het gevaar uit van 'een vrede met de laars op de nek'. (Welke nek? Die van onze buren, zegt het rapport. Welke buren? Mijn bovenburen? België? De Bondsrepubliek? Of verre buren zoals Iran, Jamaica, Soedan, Zuid-Afrika? Geen antwoord. De betekenis van deze pathetische passage ontgaat me dan ook.) Het atoompacifisme wordt 'het stellen van zo radicaal mogelijke eisen' in de schoenen geschoven, terwijl wat het IKV voorstelt m.i. de kleinst denkbare stap is.
Wat dus in het rapport volstrekt ontbreekt is een bestudering van de uitweg die het huidige atoompacifisme in Nederland voorstelt, namelijk de weg van een eerste eenzijdige stap in de richting van een nieuw veiligheidsbeleid. De uitdaging van dit voorstel — en de brede steun ervoor in onze samenleving — heeft de commissie domweg genegeerd.

Het atoompacifisme wordt afgewezen als uitgangspunt voor de politiek omdat het 'voorbij ziet aan de nog onmiskenbare oorlogsvoorkomende werking van het afschrikkingsevenwicht'.
Tegelijk blijkt dat de commissie het voorstel voor een nieuwe politiek van eenzijdige stappen — die zeker in hun eerste fase het systeem bepaald niet uit balans zullen halen — niet heeft begrepen, ondanks 3 jaar IKV-campagne en ondanks het uitvoerige advies van Pax Christi. Ethisch heeft men het niet begrepen: men spreekt van rust voor ons hart, van schone handen en van gerustgestelde eigen gewetens. Militair licht men de lezer onjuist voor: alsof de NAVO een nucleair 'gat' in het door Nederland verdedigde vak zou toe-

staan en dit niet simpelweg zou opvullen; de onzin over het eerste legerkorps en de uitlokking van een aanval in die richting, is de commissie onwaardig. (Denuclearisatie van Nederland en de Nederlandse krijgsmacht levert geen ernstige militaire problemen op voor de NAVO, wel politieke.) En ook politiek heeft men het voorstel niet begrepen: een politiek van eenzijdige stappen is geen nieuw voorstel, zegt de commissie. In de achter ons liggende jaren heeft de NAVO reeds pogingen van deze aard gedaan, maar helaas met 'onvoldoende of zonder succes'. Dit blijkt te slaan op de 'temporisering' in de opvoering van de NAVO-bewapening vanaf het einde van de jaren '60. Alsof het verflauwen van de aandacht in de V.S. voor het Europese slagveld ten tijde van Vietnam — want daarop doelt de commissie — verstaan kan worden als een variant op het IKV-voorstel tot een nieuw veiligheidsbeleid!

Merkwaardig is ook de ruime aandacht voor het al of niet lid blijven van de NAVO. Dat is toch binnen het CDA helemaal niet in discussie? En heeft het IKV ooit voorgesteld om uit de NAVO te treden? De werkelijke vraag is geheel anders, namelijk of wij meer invloed kunnen krijgen door een eigen beleid of door aanpassing. Dat wij door denuclearisatie onze stoel zouden opgeven is feitelijk onjuist. Ik concludeer dat het atoompacifisme in het rapport-Donner niet wordt *be*schreven maar wordt *af*geschreven, en wel op grond van een beeld dat met het concrete atoompacifisme zoals zich dit thans in Nederland breed maakt weinig van doen heeft. Alleen al daarom is het rapport-Donner onbruikbaar voor het doel waarvoor het is gemaakt. Met een discussie die begint met het belangrijkste gespreksonderwerp zo te vertekenen schieten we niets op.

'Aan de diverse visies is op faire wijze recht gedaan', schrijven voorzitter en directeur van het Wetenschappelijk Instituut in hun voorwoord. Wat de directeur betreft is dit een pluim op zijn eigen hoed, want hij was ook secretaris van de commissie. Als ik kijk naar *mijn* visie, die door velen in de kerken en (gelukkig) ook in het CDA wordt gedeeld, is deze pluim dus niet verdiend. De ruimte ontbrak hier om alle plekken aan te geven waar de commissie kleinerend, karikaturaal of zelfs feitelijk onjuist over het atoompacifisme spreekt. Dat de commissie blijkens haar aanbiedingsbrief deze stroming minder gecompliceerd van aard vindt dan de overige zegt meer over de commissie dan over haar onderwerp. Wat moeten nu de atoompacifisten in het CDA met zo'n onnozele analyse van hun standpunt? Wat betekent het voor hen als dit rapport de contouren tekent waarbinnen de meer concrete standpuntbepaling in het CDA zich gaat afspelen? Want daarvoor is het rapport toch bedoeld? Vallen de betreffende fractieleden terug in de oude positie dat zij 'dispensatie' krijgen? M.a.w., zij mogen er een wat vreemdsoortig geweten op na houden mits zij er maar geen politiek mee bedrijven? Zij hebben zich die dwaze positie jarenlang laten aanleunen. Als zij zich daarin laten terugdringen zijn alle lessen van het recente verleden voor niets geweest.

2. De omgang met de ontwikkelingen in de kerken

De vraag óf überhaupt de ontwikkelingen in de kerken een rol spelen in het CDA is niet overbodig. In maart 1980 bleek mij dat een aantal Hervormde Tweede Kamerleden niet wist of de handreiking van de synode over de kernbewapening al was verschenen. Op dat moment lag de vierde druk van het boekje in de boekhandel (het was verschenen in de vredesweek 1979); er was veel over geschreven

in de kerkelijke pers en de discussie in de Hervormde kerk op letterlijk duizenden gemeente-avonden was in volle gang. Mijn indruk is dat de commissie-Donner slechts vluchtig kennis heeft genomen van achtergrondstukken, zoals IKV-publikaties, de synodale handreiking en het rapport van Pax Christi. Wat de Synode en Pax Christi voorstellen is ronduit onjuist omschreven. Mijn indruk is bovendien dat we in de kerken over het kernwapenvraagstuk degelijker werk leveren dan in het CDA nodig wordt geacht. Onze standaarden liggen hoger. Dat klinkt wel erg arrogant, nietwaar? Want ik ben zelf bij enkele van de genoemde kerkelijke documenten nauw betrokken geweest. Maar toch zeg ik het, want het zit me enorm dwars. Op veel gemeente-avonden krijg ik te horen: laat dat over aan de politiek. Als ik dit rapport lees, denk ik weer: nee!

Het rapport-Donner begaat geen theologische blunders zoals het rapport-Neuman dat begon met de beloften van Gods vrederijk in Micha 4 en Jesaja 2 achteloos weg te strepen tegen de beschrijving van het gezicht in Joël 3. Evenmin wordt het bijbelse visioen van vrede ingevuld naar westerse 20e eeuwse normen. Maar met de constatering dat de bijbelse 'sjaloom' bij ons zo vaak áfwezig is en dat voor handhaving van de betrekkelijke vrede macht nodig is begint het toch pas? Dan komen toch de vragen zoals: welke bedreigingen hebben de 80-er jaren in petto? Hoe verhouden die zich tot de te verwachten ontwikkelingen op kernwapengebied? Maar voor antwoorden op die vragen moet ik de lezer verwijzen naar (bijvoorbeeld) de laatste vredeskrant van het IKV. Het rapport-Donner zwijgt erover.

Ook in kerkelijke analyses van het kernwapenvraagstuk vindt men de erkenning van het rapport-Donner dat het nucleaire tijdperk de supermachten tot behoedzaamheid heeft gedwongen — althans in hun onderlinge omgang. Dat daarmee veel bloedvergieten zou zijn voorkomen, met name in het proces van dekolonisatie, lijkt me evenwel zeer twijfelachtig. In Algerije? In Vietnam? Cambodja? Angola? Zimbabwe? De schatting in de Hervormde synodale handreiking van 15 miljoen doden in gewapende conflicten sinds 1945 is de laagst mogelijke ('Kernbewapening', p. 66).

Het rapport-Donner stelt dat als vandaag de kernwapens verdwenen dan zou reeds vannacht chaos ontstaan. Die opmerking is even speculatief als overbodig. Niemand bepleit namelijk dit soort uiterst drastische en puur theoretische wijzigingen in het internationale stelsel. Ernstiger is de oneigenlijke tegenstelling tussen symptomen en oorzaken, vlak daarop. Die doortrekt het hele rapport en maakt dat het zo'n matte, fatalistische sfeer ademt. 'We zullen ermee moeten leren leven' wordt weliswaar niet met zoveel woorden gezegd, maar het komt er in feite toch op neer. Want eerst moet de wereld compleet anders worden.

Dat men geen veiligheid in een stad creëert door het particuliere wapenbezit te verbieden zal in Amerika, waar dit probleem speelt, slechts de sterke lobby voor de vrije verkoop van vuurwapens beamen. *Guns don't kill people!* En wat is volgens de commissie eigenlijk het nut van het verbod op biologische wapens? Of van de onderhandelingen over het verbod op chemische wapens? Het rapport zwijgt daarover, maar er is maar één logische conclusie: stop ermee. Hou op met die onzin in Genève. Eerst moeten de oorzaken van de onveiligheid worden aangepakt. 'Zó is in de geschiedenis veiligheid en vrede gesticht in onze landen. Zo zal het ook moeten in de internationale verhoudingen. Er is geen andere weg.'

Heeft de commissie-Donner dan geen weet van de vele vormen van kwaad die juist in hun symptomen worden aange-

pakt? Men leze de profeten erop na, die in hun alledaagsheid toch waarachtig wel wisten dat het in wezen om fundamentele bekering moest gaan. En gelooft de commissie werkelijk dat dankzij het kernwapen een versterking van de internationale orde kan ontstaan, alsof we niet juist in de laatste jaren zo'n erosie daarvan zien? En is dat het wenkend perspectief dat ik mag aanschouwen als ik een paar stappen terug doe omdat ik met m'n neus zo dicht op de kernwapens sta dat het uitzicht me belemmerd wordt?
De commissie heeft gelijk dat in kerkelijke discussies teveel over de kernwapens in isolement wordt gepraat. Dat constateert ook de Hervormde synode in de Toelichting bij de recente pastorale brief. Maar als de commissie ergens zegt dat een bepaalde opmerking niet is bedoeld om de aandacht van het kernwapenvraagstuk af te leiden, dan zegt ze dat omdat dát precies hetgene is dat gebeurt.
Het rapport zelf is het sprekende bewijs. Wat over de ontwikkelingen op kernwapengebied wordt opgemerkt is namelijk summier en slordig. De Russen krijgen de schuld dat de wapenwedloop werd voortgezet, omdat ze de euvele moed hadden Amerika te willen inhalen. De ontwikkelingen in Europa op het gebied van middellange-afstandsraketten worden verklaard uit de toename van de Russische nucleaire slagkracht en uit de behoefte aan een Europees afschrikkingsevenwicht. (De analyse van prof. Teunissen in de bijlage is anders en beter.) Terecht wordt gewezen op de gevaren van het 'bruikbaar' worden van de kernwapens, maar de opmerkingen over de onderhandelingen staan onder het verkeerde kopje (nl. Europa). En ten onrechte wordt de indruk gewekt (ook in de bijlage van Teunissen) dat de vraag of een 'first strike' vermogen via onderhandelingen kan worden voorkomen, nog open is.
"Wij worden als christenen allemaal geslingerd tussen het 'Ermee stoppen!' en het 'Nog niet opgeven!'", zegt het rapport-Donner. Het meent die 'worsteling' ook te bespeuren in het spreken van de Hervormde synode en van Pax Christi. Ten onrechte. Zowel de Hervormde synode als Pax Christi wijzen uitdrukkelijk elke benadering af die meent van de kernwapens af te komen door ze te behouden. Over het 'hoe' daarvan wordt uiteraard wèl veel getobt.
Dat de commissie de richting die de kerken willen wijzen niet goed heeft gezien, heb ik in mijn eerste paragraaf al betoogd. Ik aanvaard dan ook niet de betutteling van opmerkingen zoals: de kerken vereenvoudigen het vraagstuk, en de kerken moeten meer over de grenzen zien. Ik denk dat we in de kerken en in IKV en Pax Christi heel wat meer internationale contacten hebben dan de gemiddelde CDA-politicus.
Tenslotte, het rapport-Donner eindigt met hetzelfde citaat uit de Openbaring van Johannes waarmee ook de recente Hervormde pastorale brief eindigt. Dat is dan ook de enige overeenkomst, en is dat eigenlijk niet vreemd? Noch de synode noch het CDA kunnen het alleenrecht claimen op zo'n tekst. Maar wel dienen zij, als zij zich beide daardoor aangesproken weten, elkaar te bevragen over de concretisering van de *trouw* aan de verwachting waaruit zij leven. Dat brengt mij tot mijn derde paragraaf.

3. Waar staat het rapport in de ontwikkelingen in het CDA?

Elke commissie zou men een gelukkiger voorgeschiedenis toewensen dan deze commissie-Donner. Voor een beoordeling van de plaats van dit nieuwe rapport in de ontwikkeling van het CDA moet ik namelijk enkele minder plezierige herinneringen ophalen uit de huidige kabinetsperiode. Het begon goed, met het nee van

de CDA Tweede Kamerfractie tegen de neutronenbom (3 febr. '78). Dat was een ferme steun in de rug van de vredesbeweging en een nuttig signaal naar de collega's van PvdA en D'66 die nog niet zover waren. Maar dit nee werd in de drie grote N-bom debatten van dat jaar 1978 (februari, maart en oktober) niet hard gemaakt naar de regering toe. In mei 1978 werd de Lance genuclearisеerd, met steun van de CDA-fractie. Een jaar later zou Lubbers zijn treurnis uitspreken over deze beslissing. In september kwam de nota-Scholten over de kernbewapening, van vele kanten gekritiseerd. Over één onderdeel, nl. de 155 mm houwitzer, diende Joep den Boer een nuttige motie in, maar het verloop had iets van een klucht. Minister: ik ga studeren op de mogelijke nuclearisering van de 155 mm. Tweede Kamer: niks geen nuclearisering van de 155 mm (motie De Boer, aanvaard). Minister: dat is een stimulans voor mijn beleid. Tweede Kamer: (stilte).

Dat was februari 1979. De CDA fractiespecialisten Frinking en De Boer waren duidelijk bezig een beleid te ontwikkelen, gericht op het tegenhouden van nieuwe kernwapensystemen voor de korte dracht. Dat werd hen niet door ieder in hun fractie in dank afgenomen, en zij moesten hun zaak millimeter voor millimeter bevechten op hun eigen bewindsman. Maar zij kwamen pas echt in moeilijkheden toen er ook nieuwe kernwapensystemen voor de lange afstand in aantocht bleken. Maandenlang hebben Frinking en De Boer om beurten nee gezegd tegen deze zogeheten NATO modernisering. In september verscheen het rapport-Kremers over de politieke uitgangspunten voor de programdiscussie in het CDA. De passage over de kernbewapening bleek al meteen voor tegengestelde uitleg vatbaar. Goudzwaard: geen kruisraketten, Neuman: wel kruisraketten.

Dat laatste was ook de belangrijkste boodschap — eigenlijk de enige — van het rapport-Neuman, dat in diezelfde tijd verscheen. Ik vond (en vind) dit een erg slecht rapport, ver beneden de maat van zijn auteur(s). Dat vonden velen in het CDA ook, niet op de laatste plaats Frinking en De Boer. Het had duidelijk als oogmerk *niet* om de interne discussie in het CDA te stimuleren, noch om bruggen te slaan naar de (kerkelijke) vredesbeweging, maar om het verzet van Frinking en De Boer te breken. (Zie ook ARJOS-voorzitter K. de Vries in Nederlandse Gedachten van 21 september 1979.) De afloop is bekend. Ik heb het de regering toen niet erg kwalijk genomen dat zij op 19 december haar toevlucht zocht in een maximum aan mist; daar lag haar enige redding. Maar het aanzien van onze parlementaire democratie werd m.i. ernstig geschaad doordat, door toedoen van VVD en CDA, de Tweede Kamer deze vertoning slikte. Het grote ongenoegen na afloop bij veel CDA-leden was dan ook zeer terecht.

De zaak werd alleen maar erger met de verklaring waarmee vervolgens de vier voorzitters (CDA, KVP, ARP, CHU) op 15 januari 1980 de onrust poogden te sussen en meteen poogden om enkele boze programcommissieleden weer binnen boord te krijgen. De mildste term voor deze verklaring is: onwaarachtig. Iedereen kreeg de schuld (regering, oppositie, NAVO), behalve het CDA. 'Vast staat dat de fractie voor de modernisering geen medeverantwoordelijkheid heeft aanvaard.' In feite staat vast dat door toedoen van de CDA-fractie een motie waarin de Kamer zou uitspreken dat 'Nederland thans geen medeverantwoordelijkheid kan aanvaarden' voor de NAVO-modernisering werd afgestemd.

Deze zelfde onwaarachtige verklaring meldde dat aan de wetenschappelijke instituten binnen het CDA was verzocht om voor de verdere discussie over de terug-

dringing van de rol van het kernwapen een discussiestuk op te stellen, 'op korte termijn'.
De boze achterban heeft een jaar moeten wachten maar het rapport is er nu. Intussen is ook het ontwerp-verkiezingsprogramma van het CDA gepubliceerd, met een veiligheidsparagraaf zonder kraak of smaak. Het lijkt even alsof de lijn van Frinking en De Boer wordt doorgetrokken, wegens de bepleite nadruk op terugdringing van de kernwapens voor de korte afstand. Maar in feite worden Frinking en De Boer zelf (opnieuw) teruggedrongen. Het ontwerp-program bevat niets nieuws en niets concreets, behalve een herhaling van de afwijzing van de N-bom. Met al het andere kan je alle kanten op. Voor een verkiezingsprogram over een onderwerp waar zoveel mensen mee bezig zijn, ook in de kerken, met zoveel vrees en vaak zo weinig hoop, maar met zoveel inzet, vind ik dat eerlijk gezegd bar en boos. Hier en daar staat tussen haakjes een alternatief, maar voor zover ze iets voorstellen zijn het geen echte alternatieven voor het betreffende stukje tekst. Want aanvaarding van één zo'n alternatief betekent meteen dat je het hele program moet herschrijven.

Waar staat nu, als produkt van deze treurige voorgeschiedenis, het rapport-Donner? Welke ontwikkelingen versterkt het, welke kapt het af? Ik kan helaas kort zijn. Het rapport-Donner legt geen direct verband tussen de bijbelse belofte van vrede en de noodzaak van kruisraketten, zoals het rapport-Neuman. Het spreekt iets evenwichtiger over Oost en West. Maar qua standpunten komt het ongeveer op hetzelfde uit.

— Het rapport-Donner wijst het voorstel van het IKV af, dat intussen is overgenomen door o.a. Pax Christi, de Hervormde synode en de Remonstrantse Broederschap.
— Ook het tot dusver minder vergaande standpunt van de Raad van Kerken in Nederland (geen verdere modernisering) wordt afgewezen.
— Zo ook het pleidooi van sommigen in het CDA voor een 'no first use' verklaring.
— Over de kruisraketten, waarover het allemaal was begonnen, spreekt het rapport zich niet uit. Er heeft wel een tekst gerouleerd vóór plaatsing, en die misstond niet in het betoog, maar de commissie koos voor zwijgen. Ik vermoed dat zij òf de kruisraketten wil aanvaarden òf wil doorgaan met de m.i. verwerpelijke schone handen politiek van het kabinet-Van Agt: instemmen met wat de NAVO doet, maar voor jezelf een uitzonderingspositie claimen. (Uiteraard ben ik falikant tegen de komst van de kruisraketten. Ik vind dat het volgende kabinet ook de Nederlandse instemming met het NAVO-besluit moet intrekken.)

Wat bepleit het rapport dan wel?

— Doorgaan met bewapenen en moderniseren, maar niet op volle kracht. De positie van wat de commissie noemt 'het juist voldoende niveau' (vager kan het niet) is kennelijk de eigen positie van de commissie.
— Doorgaan met de onderhandelingen, maar de verwachtingen omlaag schroeven en alleen mikken op 'coöperatieve sturing' van de wapenwedloop. Daarover staat verder niets concreets. Dat schrijnt te meer omdat datgene wat de commissie het meest hartstochtelijk afwijst — het streven naar een beslissend voordeel — al zo'n tien jaar lang in volle gang is en dankzij de ploeg-Reagan alleen maar sterker zal worden.
— Versterking van de Westeuropese, maar kennelijk ook van de Atlantische samenwerking. Blokvorming is

goed, zegt het rapport, zonder op mogelijke tegenstrijdigheden in te gaan. (We zullen daarvoor veel moeten slikken, zegt het rapport. Waar slaat dat op? Op de kruisraketten? Op de N-bom die straks weer aan de orde komt? Toch ook op de 155 mm?.)

— Tegengaan van de verspreiding van kernwapens. Daarbij gooit overigens de commissie ongemerkt het verdrag dat daarvoor bestaat in de prullemand, want dat verplicht de kernwapenlanden niet tot 'beperkingen', maar tot onderhandelen over vroegtijdige stopzetting van de kernwapenwedloop en volledige afschaffing. Een 'onvoorwaardelijk streven naar radikale afschaffing van de kernbewapening' wijst de commissie echter met nadruk af. En voorzover het rapport iets zegt over ethiek is dat trouwens een krachtig pleidooi vóór proliferatie. Want als ik in geweten mijn buurman niet hulpeloos mag uitleveren, mag een Pakistani dat dan wel?

— Betere informatie. (Hoewel er dankzij o.a. het IKV geen land ter wereld is waar de publieke opinie zo goed over de kernbewapening is geïnformeerd als Nederland kan het natuurlijk altijd beter.)

— Offers aan welvaart en zelfbewustzijn.

Dat laatste is terecht. Maar het derde wereld vraagstuk mag niet onze aandacht afleiden van de vraag hoe in de volgende kabinetsperiode Nederland een bijdrage kan leveren aan de vervanging van het nucleaire afschrikkingssysteem door een minder gevaarlijk en meer aanvaardbaar stelsel. Dat is een uiterst concrete vraag, waarop uiterst concrete antwoorden nu al langdurig de politieke discussie in ons land bepalen. Moet het via eenzijdige denuclearisatie van Nederland? Het rapport-Donner dat de verschillende standpunten in het CDA moest bespreken, zegt nee, zonder dit voorstel te bespreken. Via stapsgewijze eenzijdige denuclearisatie? Zo ja, welke stappen eerst? Via gedeeltelijke denuclearisatie? Geen duidelijk antwoord.

De commissie-Neuman werd ingesteld in het voorjaar van 1977 en deed $2^1/_2$ jaar over een onbruikbaar rapport. Het rapport-Donner kostte een jaar. Ik concludeer dat de benadering die sinds 1977 het kerkelijk debat domineert, nog steeds wacht op een serieuze bespreking in het CDA. Waarom toch?

door drs. J. J. M. Penders



Drs. J. J. M. Penders (41) is lid van de christen-democratische fractie in het Europees Parlement.

Europese problemen en problemen in Europa

Een discussiestuk, zonder richtinggevend karakter. Maar al lezend kreeg ik het beeld voor ogen van de Britse rechter die, alvorens de jury zich in conclaaf begeeft, een onpartijdige opsomming geeft van de sterke en zwakke punten van aanklager en verdediger. Die opsommingen zijn vaak dodelijk.

Zo ook hier. In forse en klare taal wordt afgerekend zowel met atoompacifisme als met een westelijk nucleair superioriteitsstreven. Geleidelijke eenzijdige afschaffing van kernwapens wordt op een vriendelijke, geen tegenstribbelen duldende manier naar de rand van de afgrond van het atoompacifisme geloodst. Het raamwerk is geleverd; de partij moet nu de beleidskeuzes maken.

Een verademing vond ik de passage waarin gesteld wordt dat inzake kernwapens gewetensnood niet alleen voorkomt bij atoompacifisten, maar ook bij diegenen die menen dat kernwapens niet onvoorwaardelijk afgewezen moeten worden. Exit monopolisering gewetensnood ten behoeve van atoompacifisten. Velen zal dat in de meest letterlijke zin goed doen.

Het rapport benadrukt dat uitbanning van kernwapens om een tegenhanger vraagt in de vorm van vreedzame conflicten- en geschillenregelingen. De oorzaken van onveiligheid moeten worden teruggedrongen en opgeheven. Deze redenering werd in de vijftiger en zestiger jaren aangehangen in de discussies in VN-verband over algemene en volledige ontwapening (dus ook de uitbanning van de conventionele bewapening). De verenging tot kernwapens in het rapport betekent m.a.w. dat wij met het atoomwapen zullen moeten leren leven. Geen perspectiefrijke, maar wellicht wel een realistische conclusie. Ik zelf geef nog niet de moed op dat ook bij voortbestaan van oorzaken van onveiligheid en bij afwezigheid van vreedzame geschillenregelingen besloten kan worden tot gecontroleerde algehele nucleaire ont-

wapening. Uiteraard vergt dat dan wel uitgebreide afspraken ter verzekering van conventionele gelijkwaardigheid.

Ik waardeer het positief dat de kanttekening wordt gemaakt dat overconcentratie op de gevaren van kernwapens twee onbedoelde negatieve effecten kan hebben: nl.

a) het veronachtzamen van andere wapens van massale vernietiging: chemische, biologische, straks misschien ook radiologische;
b) het meer naderbij halen van de mogelijkheid van een conventioneel Oost-West-conflict. Zo'n conflict zal ook tot kolossale vernietiging leiden, gegeven de stand van de ontwikkeling van het conventionele wapentuig.

Het is goed dat het rapport sterk aandacht geeft aan de gruwelijke anomalie dat juist de betere beheersbaarheid, het beter in de hand krijgen van kernwapens leidt tot een grotere bruikbaarheid van het nucleaire wapen. Als men kernwapens hanteert in een strategie gericht op oorlogsvoorkoming dan moeten ze ook door hun massale en ongenuanceerde vernietigingskracht afschrikken. Verfijning holt de afschrikking en dus de oorlogsvoorkoming uit.

Vier lijnen voor wapenbeheersing

Het rapport had misschien wat verder kunnen dóórdenken over de gevolgen van technische verfijning, de gevaarlijkste factor ten aanzien van de kernbewapening in de komende jaren.

De verfijning kent twee vertakkingen:

a. de ontwikkeling van kernwapens met een beperkte dracht maar vooral met een beperkt explosief vermogen, bruikbaar op het slagveld, de grens tussen conventionele en nucleaire wapens vervagend en de atoomdrempel verlagend. Denk hierbij ook aan de neutronengranaat.
b. steeds grotere accuratesse van alle kernwapens met een steeds grotere bruikbaarheid tegen geselecteerde doelen die nog juist geen massale vernietiging met zich mee brengt.

Een toekomstig wapenbeheersingsbeleid moet bij deze twee punten aanhaken en tevens twee andere aspecten niet verwaarlozen.

1. Voor wat betreft de kernwapens die bruikbaar zouden zijn op het slagveld behoren wapenbeheersingsafspraken tot de mogelijkheden. Aan westelijke zijde worden al lange tijd bezwaren tegen deze wapens geopperd. Ook zijn er bescheiden signalen dat aan Warschaupactzijde tegenwoordig genuanceerder en minder gemakkelijk wordt gedacht over het hanteren van kernwapens op het slagveld. Er bestaan op dit punt voor de NAVO ook mogelijkheden om eventueel eenzijdig iets te ondernemen, bijv. in het kader van de 'shift study', zonder dat het afschrikkingsevenwicht in gevaar komt. Tenslotte hebben de Amerikanen als gevolg van de NAVO-moderniserings- en wapenbeheersingsbesluiten van december 1979 1000 kernwapens uit Europa teruggetrokken. Het bovenstaande geldt ook voor die kernwapens waarvan de taken even goed door conventionele wapens kunnen worden verricht.
2. Het vraagstuk van de accuratesse ligt veel moeilijker. Wapenbeheersingsovereenkomsten plegen geen clausules te bevatten die het denken verbieden. Afspraken ter voorkoming van technologische vernieuwing zijn moeilijk voorstelbaar. De ontwikkelingen op het terrein van de accuratesse kunnen het beste worden opgevangen door vergroting van de onkwetsbaarheid van de kernwapens, bijv. door de opstelling van mobiele op het land gestationeerde raketten en door de ingebruik-

neming van zich op zee of in de lucht bevindende kruisraketten. Volop actueel blijft in dit verband de stipte naleving van SALT-I met zijn beperkingen ten aanzien van anti-raketstelsels.

3. Beperking van de aantallen kernwapens.

Een onderstreping van de afschrikkingsfunctie van het kernwapen vereist dat men geen 'winnend' vermogen aan kernwapens opbouwt. Het rapport biedt aanknopingspunten in de passages over een 'juist voldoende niveau' aan kernwapens. Ook hier zijn op den duur mogelijkheden voor wapenbeheersingsafspraken aanwezig. President Carter zat in het voorjaar van 1977 op de goede lijn toen hij voorstelde om in aantallen strategische kernwapens beduidend onder het niveau van de afspraken van Wladiwostok (1974) te duiken. Ook al door een ongelukkige manier van presenteren gingen de Amerikaanse voorstellen toentertijd de mist in. De Reagan-administratie — die immers het op een hoger aantallenniveau gelegen SALT-II niet geratificeerd wil zien — zal op korte termijn zeker niet aan een herintroductie van de Carter-voorstellen willen denken, maar de gedachtengang moet worden vastgehouden.

4. Als laatste punt noem ik de niet-verspreiding van kernwapens. Het rapport verwaarloost deze kant van de nucleaire problematiek. Het is met de non-proliferatie momenteel niet goed gesteld. De tweede toetsingsconferentie in het kader van het Non-Proliferatieverdrag is in feite mislukt, ook door de geringe vorderingen van de bestaande kernmogendheden bij het beheersen en verminderen van hun nucleaire arsenalen. Toch hebben gesprekken op het Amerikaanse State Department mij ervan overtuigd dat het goed en noodzakelijk is om krachtig vast te houden aan het beginsel van de niet-verspreiding. Het denken over de nucleaire problematiek heeft de laatste decennia zovele accentverschuivingen te zien gegeven, dat zelfs ieder uitstel van proliferatie winst is. Het is belangrijk dat zo min mogelijk staten op een zo laat mogelijk tijdstip het kernwapentijdperk binnentreden.

Bondgenootschappelijke koers

Het rapport lezende zal het niemand verbazen dat gekozen wordt voor een bondgenootschappelijke benadering. Een eenzijdig-Nederlandse aanpak wordt afgewezen. Prikkelend is wel dat uitdrukkelijk erop gewezen wordt dat de bondgenootschappelijke samenhang niet alleen onze veiligheid aangaat, maar ook onze welvaart. Men is in het algemeen kopschuw om een verband te leggen tussen afstandelijkheid van Nederland in de NAVO en de terugslag daarvan op de Nederlandse positie in de Europese Gemeenschappen. Als lid van het Europees Parlement heb ik helaas kunnen en moeten constateren dat dit verband wel realiteit is.

Ontwikkelingen in Europa

Ter voorkoming van misverstanden: er is een groot verschil tussen enerzijds beleid van afzonderlijke Europese staten en christen-democratische zusterpartijen en anderzijds Europees beleid. Dit verschil telt speciaal op het terrein van de kernbewapening. Hoe komt dat?

Dat komt omdat twee landen in West-Europa over kernwapens beschikken: Groot-Brittannië en Frankrijk. Er bestaat geen spoor van twijfel over dat het hier, ook in de toekomst, zal gaan om *nationale* kernmachten. Nòch Londen nòch Parijs is bereid om de zeggenschap over de inzet van het eigen kernwapen uit nationale handen te geven. Trouwens, aan wie zou die inzet overgedragen kunnen worden? Over het eventuele gebruik van kernwapens moet één instantie wellicht binnen

enkele minuten een besluit nemen. Welnu, er is géén centrale Europese beslissingsinstantie voorhanden. Dat zou moeten zijn de president of presidente van de Verenigde Staten van Europa. Die bestaan niet en die komen er op afzienbare termijn ook niet.
Dat Fransen en Britten niet aan Europeanisering van hun kernmachten denken is eigenlijk maar goed ook. Het tillen van nationale kernmachten naar een Europees vlak zal een geweldige impuls betekenen voor de verdere verspreiding van kernwapens.
Formeel zou een opgaan van de Franse en Britse kernwapens in één Europese kernmacht het aantal kernmogendheden met één verminderen (die mogelijkheid werd bij de totstandkoming van het Non-Proliferatieverdrag ook opengehouden). Maar in werkelijkheid zou er dan een grote politieke en ook misschien financiële ruimte ontstaan voor een uitbreiding van soorten en aantallen kernwapens. Per saldo zou het streven naar niet-verspreiding van kernwapens er bij verliezen.

Bezwaren tegen de nucleaire toestand in Europa

Maar ook de huidige situatie op kernwapengebied in Europa draagt gevaren in zich.
Toekomstige SALT-besprekingen tussen Moskou en Washington zullen hinder ondervinden van het bestaan van de Franse en Britse kernmachten. De weg van de nucleaire wapenbeheersing door onderhandelingen loopt dood als de Britten en Fransen niet bereid zijn hun kernmachten in onderhandelingen in te brengen. Wij zullen binnen de EVP (Europese Volkspartij, overkoepeling van de christen-democraten in de Europese Gemeenschappen) onze Franse collegae hiervan moeten zien te overtuigen. Gemakkelijk zal dat niet zijn, wanneer men alleen maar denkt aan het feit dat de Franse christen-democraten een regeringscoalitie vormen met de op het punt van de kernbewapening extreem nationalistisch denkende Gaullisten. Voor de volledigheid: Groot-Brittanië heeft geen christen-democratische partij.

Een tweede gevaarlijk punt is dat het pure voortbestaan van de Franse en Britse kernmachten een voortdurende provocatie vormt voor de Bondsrepubliek.
Bepaalde delen van CDU en CSU hebben veel moeite met het Non-Proliferatieverdrag, dat Bonn heeft onderschreven en waardoor het uitgesloten is van het bezit van kernwapens. Gewezen wordt (met het formele gelijk aan de Duitse kant) op het discriminerende karakter van het Non-Proliferatieverdrag dat de wereld indeelt in nucleaire 'haves' en 'have-nots'. Het is bijzonder moeilijk om de Duitsers ervan te overtuigen dat het voor de veiligheid toch goed is om het streven naar niet-verspreiding te ondersteunen. Op den duur zal het onmogelijk zijn om het sterkste land in West-Europa weg te houden van het kernwapen wanneer tegelijkertijd twee andere, maar zwakkere, middelgrote Europese mogendheden hun nationale kernmachten blijven koesteren. Ook dat moet voor Britten en Fransen een argument zijn om hun kernwapens in onderhandelingen in te brengen.
Zijn er voor de veiligheid van West-Europa voordelen verbonden aan de Britse en Franse kernmachten?
Zij die deze vraag met 'ja' beantwoorden wijzen op de Atlantische Verklaring van Ottawa (1974), die aan de Britse en Franse kernmachten een positieve betekenis voor de veiligheid van het Bondgenootschap toekende. Niettemin blijft onomstotelijk overeind staan dat de werkelijke nucleaire bescherming van West-Europa bij de Verenigde Staten van Amerika berust. Men hoort gelukkig nauwelijks meer spreken over de slaghoed- of aansteker-

functie van de Britse en Franse kernmachten ten opzichte van de Amerikaanse nucleaire garantie. Dit argument riekt zo sterk naar chantage dat het eerder averechts zal uitwerken op de Amerikanen.

Frankrijk en de neutronengranaat

Vooral ook onder invloed van de Franse christen-democraten (CDS) zijn bij de Franse president Giscard d'Estaing en de Franse krijgsmachtleiding verschuivingen te constateren in hun opvattingen over veiligheid. Het Gaullistische motto van 'Défense à tous azimuths', een nationalistische defensieconceptie gericht tegen Oost èn de Verenigde Staten, hoort men niet meer. Naar voren is gekomen de mening dat de veiligheid van Frankrijk alleen bondgenootschappelijk te garanderen valt en dat daaruit ook de consequentie getrokken moet worden dat de afstand tot de militaire organisatie van het Bondgenootschap, nl. de NAVO, verkleind moet worden.

De CDS benadrukt naast de Atlantische bondgenootschappelijke component ook de Europese. Als voorbeeld vermeld ik dat met name enkele Franse christen-democraten in het Europese Parlement het initiatief hebben genomen, dat West-Europa — binnen Atlantisch kader maar zonder uitbreiding van het NAVO-verdragsgebied — meer moet doen aan de bescherming van de zeewegen waarlangs de voor West-Europa onontbeerlijke energiedragers en grondstoffen worden aangevoerd. Dat zijn positieve zaken. Het zijn ook moedige zaken om in het Franse politieke klimaat, waar twee grote partijen (communisten en Gaullisten) niets willen weten van internationale defensie-samenwerking, zo'n bondgenootschappelijke en Europese houding in te nemen, te meer waar de regeringscoalitie de steun van de Gaullisten niet kan ontberen.

Maar er dreigt één enorme complicatie. Wanneer de Fransen spreken over het weer meedoen aan de bondgenootschappelijke verdediging in Europa en met name dan in de Bondsrepubliek, dan brengen ze de neutronengranaat mee in! Met de steun van de logica in de rug betogen zij dat het inbrengen van dit nucleaire slagveldwapen juist een bewijs is van Europese gezindheid. Schouder aan schouder met de vrienden in de eerste lijn!

De Duitsers zullen niet voorop lopen in het ontmoedigen van de voornemens der Fransen. Had al niet in 1978 de SDP-FDP-coalitie onder Schmidt 'ja' gezegd tegen de neutronengranaat alvorens president Carter zijn beslissing tot invoering herzag? De hierboven vermelde eerste wapenbeheersingslijn behelst echter een tegengaan van nucleaire slagveldwapens, inclusief de neutronengranaat! Wij zullen dus met onze Franse vrienden nog menige discussie hebben aan te gaan om hen ertoe te bewegen hun blijken van Europese gezindheid anders te selecteren.

Hoe ligt de nucleaire problematiek bij de andere EVP-ers? De Ieren zitten niet in de NAVO en de Luxemburgers hebben een krijgsmacht van 800 personen. Het is begrijpelijk dat van die zijden geen zéér geprononceerde veiligheidsmeningen te verwachten zijn.

Voor het CDA liggen de meeste kansen voor het vinden van gelijkgezindheid bij Italianen en Belgen. Maar ook daar tellen enkele andere factoren mee. Begrijpelijkerwijs willen de Italianen niet graag de aansluiting verliezen bij de andere middelgrote Europese staten en de Belgen hebben de historisch verklaarbare neiging om in hun buitenlands beleid zich niet te zeer van Parijs te verwijderen. Overigens acht ik het van fundamenteel belang dat wij de discussies met CDU/CSU en CDS voortzetten. Gezamenlijk zullen wij tot een Europees veiligheidsbeleid moeten zien te komen.

Europees veiligheidsbeleid

Op nucleair gebied is tot dusver geen Europees beleid ontwikkeld. En ik herhaal dat dat op dit moment maar goed is ook. De wapenbeheersing ten aanzien van kernwapens zou immers maar weinig kansen krijgen.

Er zijn betere mogelijkheden op andere terreinen. Ik denk daarbij aan een Europees beleid tijdens de Vervolgconferentie te Madrid over Veiligheid en Samenwerking in Europa. Daar kunnen gemeenschappelijke posities worden uitgewerkt voor het mandaat van een eventuele Europese Ontwapeningsconferentie, vooral ten aanzien van vertrouwenwekkende maatregelen (aanmelding van manoeuvres, troepenbewegingen, uitnodigen van waarnemers etc.).

Ik denk daarbij ook aan een Europees beleid ten aanzien van conventionele bewapening (gezamenlijke wapenproduktie, bevordering van standaardisatie en interoperabiliteit, samenwerking bij de bescherming van zeewegen). Op die manier kan een efficiënter gebruik worden gemaakt van in de toekomst schaarse middelen. Ook moet er gewerkt worden aan een Europees beleid op het gebied van de wapenhandel, waarbij ik niet de optiek van de exportbevordering op het oog heb!

Wij moeten naar zo'n Europees veiligheidsbeleid toe. Waarom? In de eerste plaats omdat een groeiend welslagen van de Europese Politieke Samenwerking (EPS) — en die loopt thans tamelijk gesmeerd — als vanzelf veiligheidsvraagstukken in beeld brengt. Buitenlandse politiek heeft nu eenmaal alles van doen met vrede en veiligheid. In de tweede plaats is het onlogisch en onmogelijk om enerzijds wél de economische en politieke samenwerking uit te bouwen maar anderzijds een gat te laten vallen op de terreinen van veiligheid en defensie.

En in de derde plaats moeten wij begrip hebben voor de zeer sterke beduchtheid voor en betrokkenheid bij de veiligheidsproblematiek van met name de Duitsers. Het is een Europese taak om te zorgen dat die betrokkenheid geen obsessie wordt en een Europees beleid kan daarbij behulpzaam zijn.



OVER VREDESBELEID. Rapport, uitgebracht door een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

Inhoud

Voorwoord 91

I. **Vrede en vredesbeleid** 93
Vrede en strijd in eigen land 93
Vrede en tegenstellingen tussen staten 94
Visies op vrede 95

II. **Kernbewapening; effect en risico** 95
Achtergrond van het kernwapenvraagstuk 96
Ontwikkeling en stand van zaken 97
Een evenwicht op Europese schaal 98

III. **Reacties op kernbewapening** 99
1. Atoompacifisme 99
a) Het atoompacifisme als getuigenis en geloofsstuk 99
b) Het rationele atoompacifisme 99
c) Het atoompacifisme als actiemodel 100
Kanttekeningen bij het atoompacifisme 100
2. Andere standpunten 102
a) De geleidelijke eenzijdige afschaffing 102
Kanttekening bij a) 103
b) Het juist voldoende niveau 103
Kanttekening bij b) 105
c) Het standpunt van 'gelijke munt' 106
d) Westelijke superioriteit 106
Kanttekening bij de 'harde lijn' (c en d) 106

3. Houding ten opzichte van de NAVO 107
— Bij atoompacifisten 107
— Bij de andere standpunten 107
— Ondanks verschillen . . . 108

IV. **Het onderlinge debat** 109
Versimpeling 110

V. **In welke richting moeten we het zoeken?** 110
Mogelijkheden en gevaren 111
Het spanningsveld waarin regeringen verkeren 112

VI. **De omwegen van de politiek** 113
Bredere verbanden 113
Blijvende aandacht 114

VII. **De politieke opdracht van de christen** 114
Geen vlucht uit de politiek 115
Verantwoordelijkheid alleen met anderen waar te maken 116
Waarop vertrouwen wij? 116

Voorwoord

Aan de discussie over de kernbewapening wordt door brede groepen in het CDA deelgenomen. Met name de parlementaire debatten over de modernisering van de bewapening, welke aan het eind van 1979 gehouden werden, hebben het CDA sterk beroerd. Het Wetenschappelijk Instituut heeft daarom gemeend in te moeten gaan op de vraag van het Dagelijks Bestuur van het CDA d.d. 1 februari 1980, om een discussiestuk te doen opstellen over de hoofdpunten van de kernwapenproblematiek, waarbij niet in de laatste plaats ook aan de ethische aspecten gedacht moet worden.
Door het Wetenschappelijk Instituut is daartoe een Commissie Bewapeningsvraagstukken ingesteld onder voorzitterschap van prof. mr. A. M. Donner en met als leden: drs. D. J. Barth, C. F. Kleisterlee, prof. drs. W. C. M. Klijn, prof. mr. P. H. Kooijmans, J. P. van Rijswijk, dr. E. Schroten, prof. mr. P. J. Teunissen en drs. A. M. Oostlander (secretaris).
Aan de commissie is verzocht om in te gaan op de verschillende standpunten welke onder meer in het CDA aan de dag treden en om de consequenties van deze standpunten uiteen te zetten. De belangrijkste factoren welke voor de bewapenings- c.q. ontwapeningsdiscussie relevant zijn, zouden door de commisssie moeten worden aangeduid.

De commissie heeft inmiddels haar taak vervuld met de opstelling van het rapport 'Over vredesbeleid'. Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut heeft waardering voor de wijze waarop de commissie zich van haar taak heeft gekweten. Het rapport kan fungeren als een inleiding tot de problematiek van de kernbewapening en als bijdrage tot de discussies. De commissie heeft zich terecht onthouden van het formuleren van een gedetailleerd standpunt. De bedoeling is immers dat na discussies in de partij, de partij zelf tot uitspraken zal komen. Het bestuur is er erkentelijk voor dat de diverse standpunten op een begrijpelijke manier zijn weergegeven. Aan de diverse visies is op faire wijze recht gedaan. 'Over vredesbeleid' draagt een geheel ander karakter dan het rapport 'Vrede en veiligheid'. Dat laatste had een meer richtinggevend karakter, terwijl het in het onderhavige document gaat om een handreiking voor de politieke discussie in het CDA. Daartoe bevat dit stuk de nodige bouwstenen. Het lid van de commissie, de heer Teunissen, heeft een samenvatting opgesteld van de technische nota's die door hem ten behoeve van de commissie werden vervaardigd. Deze samenvatting is als bijlage bij het rapport gevoegd.[1]
Het bestuur hoopt dat de uitgave van dit rapport een verantwoorde standpuntbepaling door het CDA zal bevorderen.

prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp
(voorzitter)

drs. A. M. Oostlander
(directeur)

[1]) Deze bijlage is niet in dit nummer van Christen Democratische Verkenningen opgenomen; zie hiervoor de door het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA uitgegeven brochure 'Over Vredesbeleid'.

Over vredesbeleid

I. VREDE EN VREDESBELEID

Vrede is in onze wereld een dubbelzinnige zaak. De vrede waar wij naar haken is er één waarin mensen en staten elkaar ontzien en erkennen, waarin zij eerlijk en zorgvuldig met elkaar omgaan, waarin echt ruimte is om God en de naaste te dienen. Maar in feite is vrede ook: 'om der lieve vrede wil' allerlei grofheid en machtsmisbruik slikken en verdragen. In de omgang met elkaar zouden wij allen, op voet van wederkerigheid, de vrede behoren te bewaren. Maar in de praktijk komt het er vaak op neer, dat wij ons koest houden, uit machteloosheid of om de toestand niet nog erger te maken.
Die twee kanten: de vrede bewaren omdat het zo *hoort* en de vrede bewaren omdat het wel *moet*, zitten aan alle vrede onder mensen. Vrede komt voor in zeer uiteenlopende vormen, in zeer verschillende doseringen. Nu eens treft men een vrede aan die zó op het moeten berust, dat beter van een schijnvrede kan worden gesproken. Op andere plaatsen en tijden treft men een vrede aan, die sterk op het wederkerig besef berust dat men met elkaar behoorlijk moet omgaan. Doch de kant van het moéten ontbreekt zelden of nooit; de bijbelse 'sjaloom' is niet van deze gebroken wereld. Van die 'sjaloom' worden maar enkele tekenen aangetroffen. Juist genoeg tekenen om geen vrede te hebben met wat voorhanden is.

Hoe verschillend de aard van de vrede kan zijn, leert een vergelijking van de internationale verhoudingen en de daarin bestaande vrede met de vrede die binnen een nationale staat als de onze heerst. Dat verschil is groot.

Vrede en strijd in eigen land

Ook binnen de staat is niet alles pais en vree. Er zijn telkens botsende belangen en overtuigingen en ieder meent het gelijk aan zijn kant te hebben. Soms kan dat tot felle strijd aanleiding geven. De schoolstrijd was daarvan een goed voorbeeld; de strijd om menswaardige maatschappelijke verhoudingen, die door de sociale beweging is gevoerd en nog steeds gevoerd wordt, heeft destijds in bepaalde staten gewelddadige vormen aangenomen.

Ook in de komende periode kunnen we ernstige sociale en politieke conflicten verwachten. Het gevecht om een aandeel in, of om het behoud van de welvaart kan wel eens pijnlijker vormen aannemen dan in het recente verleden. We erkennen, door de feiten gedwongen, wel de noodzaak van versobering. Daarover zijn we het roerend eens. Maar ieder verstaat daar toch weer iets anders onder en zegt tegen zijn werknemer, zijn buurman of baas: Gaat u voor! En men meent daarbij volledig in z'n recht te staan. Zo ontstaan er schier onoverbrugbare tegenstellingen.

Maar toch kunnen deze tegenstellingen beheerst worden, want er is een politiek en een rechtsorde, waardoor het mogelijk is om te overleggen, de knopen door te hakken en tot besluiten te komen waar ieder zich dan aan heeft te houden. Er zijn instanties en procedures, die verzekeren, dat allen zich aan de gemaakte afspraken houden, zodat wij in grote lijn weten dat er ook gebeurt wat is besloten.
Ideaal is het niet en waterdicht is het ook niet altijd, maar er is dan toch een politiek stelsel, stevig genoeg om het in vrede samen leven en samen werken mogelijk te maken. Dat stelsel berust op een besef, dat wij bij elkaar moeten en willen blijven. Daardoor verwachten we dat er een zekere wederkerigheid zal zijn in het bewaren van de vrede en het betrachten van (onvolkomen) rechtvaardigheid. Het gaat er met partijen, pressiegroepen en andere machten niet altijd fraai aan toe, maar wij voelen er ons tamelijk veilig en rustig bij. Hier is een element van echte vrede, ondanks alles, aanwezig.

Vrede en tegenstellingen tussen staten

Al gaat het niet in alle staten zo betrekkelijk zachtzinnig toe als bij ons — wij komen daar nog op terug — er is toch een opvallend verschil met de internationale toestand. Dáár zijn de tegenstellingen vaak onoverbrugbaar. Dáár wil men van wederkerigheid vaak niet weten, omdat ieder zijn eigen gelijk volhoudt. Daar missen wij een systeem, zoals binnen de staten, om tot overleg te komen en om de verscheidenheid van belangen en overtuigingen door compromissen op te lossen en tot gezamenlijke, voor ieder bindende besluiten te komen. Ten diepste kunnen er geen besluiten genomen worden omdat men elkaar niet vertrouwt èn omdat men nog niet wil erkennen dat men elkaar nodig heeft.

Wanneer wij kijken naar de pogingen om tot internationale organisatie te komen, zoals de vroegere Volkenbond en de huidige VN, dan zien wij een beeld van politieke onmacht en besluiteloosheid en dus van onveiligheid, onzekerheid en onvrede. Immers, de één wil voor de ander niet opzij en als er al afspraken worden getroffen, dan komt het nog wel eens voor dat een verdragspartij probeert er onderuit te komen, daarbij soms uitgaande van de (niet altijd onterechte) veronderstelling dat zijn partners ook niet te vertrouwen zijn.
Wij leven, internationaal, nog in een toestand van onverzoenlijkheid en van het recht van de sterkste en rijkste, waarbij de wederkerigheid weinig kans krijgt. De staten geven maar al te gemakkelijk toe aan de drang om hun eigen gang te gaan. En zij doen dat mede op grond van eigen denkbeelden over wat recht en redelijk is. Zij proberen die aan de ander op te leggen of bij de ander door te drukken.
Er is wel een groeiend besef van interdependentie, van het niet zonder elkaar kunnen. De technische ontwikkeling maakt de wereld steeds kleiner en de afzonderlijke staten steeds meer van elkaar afhankelijk. En er is op allerlei terrein wel een begin van organisatie, soms wereldwijd, soms regionaal. Maar de waarde daarvan gaat vaak grotendeels verloren doordat sommige organisaties zich, in een proces van polarisatie, hoofdzakelijk als rivaliserende machtsblokken gedragen, Oost tegen West, Noord tegen Zuid en ga zo maar door. Het blijkt nog een lange weg voordat wij internationaal een vrede bereiken die met een vrede in nationaal verband kan worden vergeleken.

Visies op vrede

Zolang men maar in algemene termen over vrede spreekt schijnen de meeste staten het over dat onderwerp roerend eens te zijn. Wij zagen dat dat ook voor binnenlandse vraagstukken geldt. Maar moeten er spijkers met koppen geslagen worden dan komen de tegenstellingen in al hun scherpte aan het licht. Wat verstaan de verschillende staten nu concreet onder 'internationale vrede?' De visie op vrede hangt in hoge mate samen met politieke opvattingen die ook de binnenlandse politiek bepalen.

Zoals zoëven gezegd, lang niet in alle staten gaat het even zachtzinnig en democratisch toe als bij ons en in de meeste Westeuropese landen. In andere staten berust de vrede veel sterker op dwang en geweld. Daar vindt het overleg plaats tussen groepen militairen, bankiers, grootgrondbezitters, industriëlen, vakbondsleiders of geestelijken. Vaak wordt daar uitgemaakt wat vrede is aan de hand van ideologische en andere dogma's. Zulke staten hebben een andere basis voor de binnenlandse 'vrede' dan wij.

Zulke uiteenlopende begrippen over vrede worden ook weerspiegeld in de opvattingen over de internationale vrede en in het antwoord op de vraag, hoe die eruit zou moeten zien en hoe die tot stand gebracht moet worden. Daarstraks werd al gezegd, dat in het internationale vlak, iedere staat of ieder blok 'zijn' vrede aan de anderen wil opleggen. Dat betekent niet alleen dat hij zijn belangen wil laten gelden, maar ook dat zijn opvatting over vrede en hoe men vrede maakt koning moet kraaien.

Wie zou denken dat vrede toch een duidelijke zaak is en dat daarover weinig verschil kan bestaan, is wel erg naïef. Als hij zou menen dat vrede moet betekenen: overleg, wederkerigheid, rechtvaardigheid en de bereidheid tot compromissen, dan zal hij voor die opvatting over vrede hardnekkig en krachtig, desnoods met macht, moeten opkomen. Anders wordt hij buurmans gek of slaaf. Wij stellen daarmee niet dat ónze haan koning moet kraaien, maar wèl dat we moeten voorkomen dat hem, in dat bonte internationale gezelschap, stilletjes de nek wordt omgedraaid. Want daarmee zou de wereld bepaald geen dienst bewezen zijn. Het andere van de ander zullen wij moeten erkennen en verdragen, hoeveel moeite dat democratische westerlingen ook kost, maar in ruil willen wij dan toch ook ónze principes kunnen volgen en ónze bijdrage leveren aan de gezamenlijke vrede.

De vraag: Wat is vrede? is werkelijk niet overbodig. Wie ons van vrede spreekt, zullen wij moeten vragen: 'Wat voor vrede bedoelt u?'

II. KERNBEWAPENING; EFFECT EN RISICO

De betekenis van de bewapening in dit alles is wel duidelijk. Die bewapening is in het algemeen een teken van wantrouwen en onzekerheid. Zelfs in nationaal verband komen wij er zonder kleine wapens niet uit. Maar het kernwapenvraagstuk verdient bijzondere aandacht, want de kernwapens hebben de internationale verhoudingen wezenlijk veranderd. In tweeërlei opzicht: In de eerste plaats hebben zij de noodzaak om vrede te houden verscherpt en zelfs volstrekt dwingend gemaakt. Onder de bedreiging van die wapens hebben wij een periode van vijfendertig jaar van betrek-

kelijke vrede gekend. Terwijl ieder bij het eind van de laatste wereldoorlog aanstonds sprak van een derde wereldoorlog en die in de nabije toekomst verwachtte, is dat conflict tot nog toe uitgebleven. En wij mogen er ook wel eens op wijzen, dat zich in dat tijdperk van 1945 tot heden in de wereld enorme veranderingen hebben voorgedaan.
Men behoeft slechts aan het proces van de dekolonisatie te herinneren en ieder zal toegeven, dat dat zonder de dreiging van de kernwapens veel stroever en met nog heel wat meer bloedvergieten en verwoesting zou zijn verlopen. Het machtsevenwicht in de wereld heeft zich in die jaren verplaatst op een schaal, die in voorgaande tijden al lang tot grote gewapende conflicten zou hebben geleid. Het is geen aantrekkelijke vrede geweest en er zijn afschuwelijke dingen gebeurd en zij gebeuren nog, maar bij vergelijking met andere tijden kunnen wij toch (heel zachtjes) van vrede spreken.

In de tweede plaats heeft die dreiging bewerkt dat wij veel hebben moeten slikken. Van links naar rechts, door groot en klein is de wereld gechanteerd. Met lede ogen hebben wij veel brutaliteit en onrecht moeten aanzien en dat moeten dulden, omdat niemand met macht durfde in te grijpen. De blokvorming rond de twee super(kernwapen)-mogendheden brengt mee, dat wij ons met allerlei niet kunnen bemoeien en dat wij telkens naar die mogelijkheden moeten kijken en ons hart vasthouden. Wij kunnen nog maar tot op zekere hoogte 'een vuist' maken en dat betekent dat internationaal veel dingen stroever gaan dan goed en wenselijk is. Het besef van: Wie kan mij wat maken? heeft menige staat balorig gemaakt en onvatbaar voor argumenten en druk. Er hebben zich, zoals gezegd, in de afgelopen jaren grote veranderingen voorgedaan en veel in die veranderingen verdient instemming, maar er is ook veel bij geweest dat diep te betreuren was en waar de wereld niets aan kon doen.

Er zou nog veel meer te zeggen zijn, maar deze twee gevolgen van de dreiging der kernwapens zijn genoeg om ons in te prenten, dat die wapens en hun dreiging in vijfendertig jaar een stempel hebben gezet op de gang van zaken in de wereld en op de tegenwoordige stand van de verhoudingen, niet alleen tussen de twee supermogendheden en hun blokken, maar over de hele wereld. Het klinkt absurd en het is afschuwelijk om het te zeggen, maar als die dreiging vandaag verdween dan brak morgen de grootst mogelijke onzekerheid uit.
Wil dat zeggen, dat wij dus maar met kernwapens en hun dreiging moeten leren leven?
Met die vraag zullen wij ons in dit rapport moeten bezighouden. Ons is gevraagd om een *inventarisatie* van de in het CDA bestaande standpunten omtrent het kernwapenvraagstuk. Want ieder voelt daar dat wij zulke wapens niet behoren te hebben en er niet mee behoren te dreigen. In de kernwapendreiging steekt een voortdurende vermaning dat het zo niet kan en dat wij daar vanaf moeten zien te komen. Want de ontwikkeling van die bewapening bergt op zichzelf onmetelijke gevaren in zich.

Achtergrond van het kernwapenvraagstuk
Om het probleem van de kernbewapening zinvol te kunnen aanpakken moeten we beseffen dat daarbij veel meer dan het kernwapenvraagstuk aan de orde is. Dat het

gaat om de vrede in de wereld. Niet om een mooie en nobele vrede, maar dan toch om een vrede zoals die binnen onze staten geldt. De dreiging van de kernwapens hangt immers samen met het hierboven al genoemde wantrouwen en de onverzoenlijkheid in de internationale betrekkingen. Het kernwapenprobleem is een onderdeel van het meer algemene probleem van de vrede onder de volken. Terugdringing en uitbanning van het kernwapen vereist een toenemende vredelievendheid onder de volken, en instanties en procedures, waardoor de conflicten en geschillen kunnen worden beslecht, die anders tot gebruik van kernwapens — van wapengeweld — zouden kunnen leiden.
Ook in een stad of land waar ieder zich onveilig voelt en openlijk of clandestien een wapen aanschaft, haalt men veiligheid en orde niet terug door maar simpelweg het wapenbezit te verbieden. Men zal iets moeten doen aan de oorzaken van de onveiligheid en die moeten opheffen of terugdringen. Dan, maar alleen dan, helpt een verbod van wapenbezit, want dan is de rechtvaardiging daarvan aangepakt. Zó is in de geschiedenis veiligheid en vrede gesticht in onze landen. Zo zal het ook wel moeten in de internationale verhoudingen. Een andere weg is er niet.

Dit is geen weg terug, maar zal een weg vooruit moeten zijn. Misschien zal een volgende generatie, als zij naar onze tijd terugziet, kunnen vaststellen, dat de dreiging van de kernwapens ons heeft gedwongen om verdere stappen te zetten op de weg naar internationale organisatie en internationale orde. Dat zou gelukkig zijn! Maar die volgende generatie zal dan ook wel moeten vaststellen, dat het veel pijn en veel offers heeft gekost, dat ieder — wijzelf niet in de laatste plaats — veel heeft moeten slikken en veel over zijn kant heeft moeten laten gaan om het zover te krijgen. Dat de 'vooruitgang' in vrede en organisatie ons weliswaar niet heeft gebracht onder het juk van de een of andere 'heilstaat', maar ook veraf is gebleven van een wereldorde, waarin aan ieder de mensenrechten zijn verzekerd. Die volgende generatie zal, op zijn best, moeten vaststellen, dat de verkregen organisatie en orde maar heel voorlopig is en dat, al is dan misschien de dreiging van de kernwapens teruggedrongen, er toch nog meer dan genoeg andere dreigingen en problemen zijn overgebleven.

Kortom — en dat is de opmerking, die wij vooraf willen maken — het kernwapenvraagstuk staat niet op zichzelf. Daarom kan het ook niet op zichzelf, los van alle vraagstukken die het zo dreigend maken, worden opgelost. Haast maken met de oplossing van het kernwapenvraagstuk betekent haast maken met de oplossing van andere, nog veel moeilijker en tenminste even pijnlijke vraagstukken.

Ontwikkeling en stand van zaken

In de tweede plaats moeten we goed beseffen dat we het kernwapenvraagstuk niet adequaat kunnen aanpakken als we niet weten hoe het zich ontwikkeld heeft en wat de huidige stand van zaken is.

Gedurende de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog hadden de Verenigde Staten een monopolie ten aanzien van het bezit van kernwapens. Vanaf het moment dat de Sovjet-Unie dit monopolie doorbrak, en bovendien de techniek ontwikkelde om deze

wapens door middel van nauwkeurig richtbare intercontinentale raketten in te zetten, werd de tendens versterkt om via een bewapeningswedloop de machtsverhoudingen in het eigen voordeel te doen omslaan dan wel het eigen overwicht te behouden.
De afschrikking met kernwapens, die massale vernietiging kunnen veroorzaken, zou volgens de VS de Sovjet-Unie van oorlogsvoering kunnen afhouden. De resultaten van zo'n oorlog zouden immers ook voor de Sovjet-Unie elke aanval tot een absurditeit maken.
De dreiging met massale vergelding had echter ook voor de VS zijn gevaarlijke zijde, aangezien niet gegarandeerd kon worden dat de dreiging nooit hoefde te worden omgezet in werkelijke actie. Vandaar dat gedachten aan massale vergelding èn aan een meer specifiek militair gebruik (tegen kernwapens en andere militaire en strategische objecten) meermalen om de voorrang streden. Dit temeer omdat aan Sovjet-zijde met de militaire 'bruikbaarheid' van kernwapens in een oorlog meer en meer rekening gehouden werd Deze strategie maakte een uitbreiding van het afschrikkingswapen nodig omdat er, na een eerste aanval op de kernwapens zelf, voldoende nucleaire middelen over moesten blijven om terug te slaan. De uitbreiding zou de tegenstanders dus moeten afbrengen van de gedachte dat het toebrengen van de eerste slag tot 'winst' zou kunnen voeren. Hoewel van Sovjet-zijde in een eerder stadium de noodzaak van een vreedzame coëxistentie werd ingezien, ontstond daar later de idee dat de VS qua militaire slagkracht konden worden ingehaald. Zo werd de spiraal van kwantitatieve, maar vooral kwalitatieve (op effectiviteit en onkwetsbaarheid gerichte) uitbreiding van het kernwapenpotentieel voortgezet. De SALT-onderhandelingen hebben tot doel gehad om deze ontwikkeling te beheersen door afspraken over, aanvankelijk hoge, bewapeningsplafonds met betrekking tot de grote strategische wapens.

Een evenwicht op Europese schaal

Aangezien de inzet van die wapens voor de beslechting van conflicten in Europa minder waarschijnlijk werd geacht, werd steeds meer nadruk gelegd op de behoefte aan kernwapens met beperktere reikwijdte, die in West-Europa zouden moeten worden gestationeerd als tegenwicht tegen de toenemende nucleaire slagkracht van de Sovjet-Unie op het Europese vlak. Vandaar de ontwikkeling van wapens die in reikwijdte liggen tussen de reeds aanwezige tactische kernwapens en de centrale strategische systemen van de VS. Zij zouden in Europa voor het afschrikkingsevenwicht moeten zorgen. Inmiddels is door de technische verfijning een zuiver militair gebruik van de middellange-afstandsystemen (daarover gaat het momenteel in West-Europa) mogelijk geworden. Dat geldt trouwens voor alle moderne kernwapens. Terwijl voorheen de voorkeur voor afschrikking door massale vergelding samenhing met de omstandigheid dat alleen minder geavanceerde technieken ter beschikking stonden, wijst de kwaliteit van de huidige wapens meer in de richting van de militaire 'bruikbaarheid'. Een ontwikkeling dus van absurd naar 'praktisch'. De inzetbaarheid van de wapens is tevens verhoogd zodat de voorbereiding voor een aanval steeds minder tijd vraagt. De zgn. waarschuwingstijd neemt af. Dit alles moet als een zeer gevaarlijke ontwikkeling worden gezien.
Hoewel de beide supermogendheden deze gevaren wel onderkennen, hebben de onderhandelingen met het oog op de wapenbeheersing en (hopelijk in het verlengde

daarvan) vermindering nog maar geringe resultaten opgeleverd. Namelijk te hoge bewapeningsplafonds en te geringe en te incidentele beperkingen respectievelijk verminderingen.

III. REACTIES OP KERNBEWAPENING

1. Atoompacifisme

Wie de ontwikkeling rond de kernwapens ziet en op zich in laat werken, zal het waarlijk niet onbegrijpelijk vinden, dat er een nieuwe vorm van pacifisme is ontstaan, het atoompacifisme. De aanhangers ervan wijzen niet het gebruik van alle wapengeweld af, maar wel het gebruik van kernwapens. En met de geschetste ontwikkeling heeft het atoompacifisme aan aanhangers gewonnen, zeker in ons land. Bij ons valt te wijzen op de actie van het Interkerkelijk Vredesberaad: 'Help de kernwapens de wereld uit, om te beginnen uit Nederland', die is gestart in 1977 met de protestbeweging tegen de zgn. neutronenbom en de vernieuwing van de theaterkernwapens van de NAVO.

Wij beginnen de ons opgedragen inventarisatie der standpunten binnen het CDA dan ook met deze richting. Daarbij moet aanstonds worden opgemerkt, dat er bij het atoompacifisme verschillende motieven en argumentaties zijn te vinden:

a) *Het atoompacifisme als getuigenis en geloofsstuk*
Het kernwapen heeft, zo zegt men, zo'n uitwerking dat geen christen en meer in het algemeen geen mens mag meewerken aan de inzet daarvan of aan een defensiebeleid dat op deze kernwapens is gebaseerd. Het kernwapen is in strijd met de norm van eerbied voor het menselijk leven als zodanig; het bedreigt het voortbestaan der mensheid en keert zich dus tegen de schepping Gods, die de mens is toevertrouwd.
De gevolgen van dit standpunt spelen in de visie van de aanhangers ervan geen rol. Men acht het mogelijk om met de gevolgen te leven, dan wel men onderkent dat daar in feite niet mee te leven is. Indien men de discussie over de gevolgen in de standpuntbepaling betrekt, zo stellen velen, begeeft men zich op een hellend vlak. De recente brief van de Hervormde Synode schijnt dit standpunt te vertolken, waar zij stelt: 'In geen geval rechtvaardigt de bescherming van onze vrijheden dat wij onze veiligheid baseren op de mogelijke vernietiging van al wat ons en onze tegenstanders lief is en op de aanranding van de schepping'. Strikt genomen betekent dit dat Nederland de NAVO moet verlaten.

b) *Het rationele atoompacifisme*
Dit keert zich tegen de kernwapens omdat het verwacht dat zij op den duur steeds meer een bedreiging voor de internationale veiligheid gaan vormen. Deze verwachting is gebaseerd op een aantal argumenten:
— Het kernwapen heeft tot een enorme bewapeningswedloop geleid en deze zal zich gezien de internationale tegenstellingen en de ontwikkeling van techniek en industrie voortzetten, tenzij op een zeer drastische wijze in het

veiligheidsbeleid wordt ingegrepen. Hoe langer kernwapens blijven bestaan, des te groter wordt de kans dat zij ooit eens worden gebruikt.
Dat kan het gevolg zijn van internationale crises en onbeheerst optreden van politici en publieke opinies daarbij; van een driest gebruik van die wapens door in het nauw gedreven of machtsdolle kleinere mogendheden; van onevenwichtige ontwikkelingen in de militaire technologie, waardoor één der partijen een belangrijke voorsprong verkrijgt; van de ontwikkeling van steeds nauwkeuriger kernwapens waardoor in technische zin de mogelijkheden voor nucleaire oorlogsvoering groter worden. Ook kan men denken aan de ontwikkeling en het gebruik van kernwapens door revolutionaire groepen.

— De technische ontwikkeling van de kernwapens maakt een verdere verspreiding ervan naar andere conflictgebieden (Midden-Oosten, Zuid- en Zuid-Oost-Azië, Zuidelijk Afrika) waarschijnlijker.
— De aanwezigheid van een op kernbewapening gebaseerd afschrikkingsevenwicht zou bovendien voor de supermogendheden een belemmering zijn om waar nodig vredestichtend bezig te zijn en zou de rijke landen afhouden van hun verantwoordelijkheid voor de opheffing van het onrecht in de wereld.

c) *Het atoompacifisme als actiemodel*
Hierbij gaat men ervan uit dat de vicieuze cirkels van de veiligheidspolitiek alleen doorbroken kunnen worden als hoe langer hoe meer mensen de kernwapens resoluut afwijzen. Deze vorm wordt veel gevonden bij vredesbewegingen en anti-kernwapenbewegingen, die de mensen van onderop het bewustzijn willen bijbrengen, dat zij een concrete bijdrage tot beëindiging van de bewapeningswedloop kunnen leveren. Zij zijn teleurgesteld over de resultaten van de onderhandelingen tussen de supermogendheden. Daarom moeten de burgers zelf van hun politieke leiders verlangen dat deze van het opstellen en gebruik van kernwapens afzien en zo een mentaliteitsverandering bewerken, waarbij de kernwapens ondenkbaar worden. Zij willen ieder om zich heen voor de keuze stellen: Neemt u het nog langer of neemt u het niet meer?, en zo duidelijkheid en ondubbelzinnigheid scheppen. Onder gebruikmaking van de onder a) en b) genoemde argumenten wordt bij ieder aangedrongen om niet langer 'mee te doen' en te protesteren 'dit kan en mag niet!'
Alleen door het stellen van zo radicaal mogelijke eisen zou bereikt kunnen worden dat er *tenminste iets* gebeurt.
De invloed van dit standpunt is een politieke factor van betekenis, met name in de kleine Westeuropese landen, waar men het doen en laten van de groten alleen maar griezelig vindt.

Kanttekeningen bij het atoompacifisme
Dat de kernwapens een grote gewetensnood oproepen, valt niet te ontkennen. Deze gewetensnood bestaat echter niet alleen bij de atoompacifisten, maar evenzeer bij velen die menen dat de kernwapens niet onvoorwaardelijk afgewezen moeten worden.

Het getuigend atoompacifisme heeft waarde tegenover een wereld die zich nog te weinig bewust is van de noodzaak om de bewapeningswedloop te beteugelen en te ijveren voor de vrede. En ook de verstandelijke argumenten van de rationele atoompacifisten zijn niet ongegrond. De gevaren waarop deze argumentatie wijst zijn inderdaad reëel.
Als het beleid verstart is er extra reden voor de burgers om, gewapend met deugdelijke informatie, hun stem te laten horen. En zo'n verstarring zou inderdaad kunnen optreden.
Het atoompacifisme heeft de aantrekkelijkheid van duidelijkheid en ondubbelzinnigheid. Bestormd door allerlei tegenstrijdige, moeilijk weerlegbare, maar ook niet sluitende argumenten, stellen velen zich op het standpunt: 'Wat er van dat alles ook zij, zo kan het niet langer; ik weet het ook niet precies, ik kan het ook niet allemaal overzien en beoordelen, maar ik houd mij vast aan de evidentie, dat dit ontoelaatbaar is!' Doch wat dan?
Hier rijzen vragen, waarop het atoompacifisme ook geen antwoord heeft. Moeten wij door de uitbanning van de kernwapens en hun onvoorstelbaar geweld dan de oorlog weer wèl denkbaar maken? Wil men terug naar de conventionele wapens en hun geweld? Wil men het risico lopen dat de uitgebannen kernwapens worden vervangen door chemische en biologische wapens? Dat is stellig niet de bedoeling. Wij willen niet door uitsluiting van het ondenkbare gebruik van kernwapens de oorlog weer wèl denkbaar en mogelijk maken! De internationale verhoudingen zouden daardoor veel minder bestuurbaar worden dan ze thans al zijn.
Wij moeten goed zien dat uitbanning-van-de-kernwapens-alléén een volstrekte illusie, een gevaarlijk zelfbedrog is. Die uitbanning kan slechts slagen in het raam van een uitbanning van het oorlogsgeweld als zodanig. Wie de conventionele oorlog aanvaardt of op de koop toe neemt, neemt het risico dat het daarbij niet zal blijven, maar dat degene die vreest te verliezen, in wanhoop zijn toevlucht toch weer tot de kernwapens en hun dreiging neemt. Dat betekent, dat atoompacifisme uitloopt op algeheel pacifisme en dat eenzijdig atoompacifisme ('no-first-use-verklaringen' daarbij inbegrepen) heel dicht staat bij eenzijdige ontwapening.
Doch als dat zo is dan rijst het probleem dat de uitweg uit de gewetensnood, die het atoompacifisme ons wijst, geen uitweg is, maar van de ene gewetensnood in de andere brengt.
Bij een atoompacifisme, dat zich tegen één zijde van het afschrikkingsevenwicht richt, bijv. de westelijke, ontstaat het gevaar dat de tegenpartij zich vrij voelt om kernwapens te gebruiken, dan wel er chantage mee te plegen. Hij behoeft dan immers niet — althans niet onmiddellijk — voor een gelijkwaardige reactie te vrezen. Dan zet men de deuren dus wijd open voor onderdrukking en tyrannie, niet alleen voor zichzelf maar ook voor anderen.
Dan zal de uit gewetensnood genomen beslissing nog heel wat gewetenswroeging met zich mee brengen als de consequenties van die beslissing aan het licht komen [1]).

[1]) Hier ligt ook het antwoord aan hen, die zich verbazen, dat men zich voor de afwijzing van bijv. abortus en euthanasie op gewetensnood beroept, maar kernwapens om veiligheidspolitieke redenen aanvaardt. Die eerste kan ik voor mijzelf en de mijnen afwijzen, wat anderen ook doen, en zeggen: 'wat de wet ook zegt, ik doe er niet aan mee!' Dat is dan een getuigenis voor anderen, waarvan men de gevolgen zelf op zich neemt. Maar de zaak van de kernwapens is naar haar aard een gezamenlijke aangelegenheid, niet een van u of mij, zelfs niet van Nederland

Hoe vreedzaam zulke eenzijdigheid ook is bedoeld, zij brengt de vrede in gevaar. Om die schijnbaar tegenstrijdige opmerking te begrijpen moet men even terugdenken aan wat in het begin werd gezegd over de dubbelzinnigheid van het woord 'vrede'.
Werkelijke vrede veronderstelt wederkerigheid en elkaar verdragen. Doch eenzijdig pacifisme lokt — ongewild — het gevaar uit van een vrede met de laars op de nek en dan niet alleen, en niet in de eerste plaats, op ónze nek; veel meer dan nu reeds het geval is.
Een vrede waarbij wij machteloos protesterend (als wij dat nog durven) moeten toezien hoe de ene na de andere van onze buren wordt onderdrukt. Zulk pacifisme loopt groot gevaar terecht te komen waar het niet wilde, nl. in een toestand die zo ongeveer het tegendeel is van de vrede, die het beoogde en die het leek te beloven.

En hiermee is dan het dilemma geschetst. Het atoompacifisme, dat zich tot doel stelt de vrede tot gelding te brengen in een wereld vol wapens en geweld, biedt geen belofte dat datgene uitblijft waartegen het zich keert: onderdrukking, vervolging, volkenmoord, en dat door het dreigen met kernwapens en het gebruik van kernwapens.

2. **Andere standpunten**

We willen nu ingaan op het standpunt van hen die om politieke en militaire redenen een andere weg kiezen. Ook onder hen is enige onderlinge verscheidenheid. Zij delen echter de opvatting dat een onvoorwaardelijk streven naar radicale afschaffing van de kernbewapening betekent, dat men zichzelf uitschakelt als mede-onderhandelaar bij pogingen om de toestand te beheersen en, zo mogelijk, het bezit van kernwapens terug te dringen. Tevens hebben zij in mindere of meerdere mate oog voor de destabiliserende werking van zo'n politiek.
Aangezien de argumenten die voor deze standpunten worden gebruikt, dieper ingaan op de internationale problematiek, is hier meer uitvoerigheid vereist.

a) *De geleidelijke eenzijdige afschaffing*

Velen die het atoompacifisme als zodanig afwijzen, zijn desalniettemin van mening dat de politiek van behoud van kernwapens en tevens onderhandelen over de terugdringing daarvan tot nog toe alleen maar een nieuwe kernwapenwedloop heeft opgeleverd. Zo wordt het gezegd in de pastorale boodschap van de Hervormde Synode en door Pax Christi, die dan ook menen dat een andere weg zou moeten worden ingeslagen.
Dat is dan de weg van de eenzijdige stappen, die zou moeten bestaan in het stopzetten van de modernisering van het kernwapenarsenaal, het beperken van de kernwapen-taken (lees: van de verschillende categorieën van nucleaire wapens) in

of van de NAVO, maar van de hele wereld. De houding die ik daarbij aanneem, slaat niet alleen, zelfs niet in de eerste plaats, op mijzelf terug, maar op anderen, die ik hulpeloos uitlever. De beslissing daarover is volstrekt ondeelbaar en onsplitsbaar. Uiteraard is ook de beslissing, in hoeverre abortus en euthanasie in ons land zullen worden toegelaten, onsplitsbaar. Maar gaat die beslissing mij te ver, dan kan ik voor mijzelf toch anders beslissen. Dat geeft de zaak een ander karakter.

de hoop dat het oosten daarop zal antwoorden door ook zijn arsenaal niet verder te ontwikkelen en uit te breiden. Soms wordt opgeworpen, dat Nederland zelfs de stap zou kunnen zetten om eenzijdig alle kernwapentaken af te wijzen om zo individueel de kernwapens 'de deur uit te doen', in de verwachting dat als antwoord daarop ook één van de Warschaupactstaten zou worden gedenuclariseerd.

Van belang kan zijn ten aanzien van welke wapens de eerste stappen worden gezet. Zo wordt wel in tegenstelling tot bovengenoemde variant het standpunt ingenomen dat de strategische afschrikkingsmacht het eerst moet worden aangepakt (no first use) omdat de kleine wapens die een beperkte uitwerking in ruimte en tijd hebben minder verwoestend zouden zijn en dus 'humaner'.

Zou ons land voor een dergelijke politiek geen gehoor of begrip vinden bij de NAVO-partners, dan zou de consequentie moeten worden aanvaard, dat wij ons uit die organisatie losmaken en ons dan, desnoods alleen, van de heilloze weg ener toenemende kernbewapening afwenden.
De aanhangers van dit standpunt onderstrepen de gevaren van het kernwapen op een soortgelijke wijze als zij die onder 1.b) zijn besproken.

Kanttekening bij a)
Bovenstaand standpunt bevindt zich op de rand van het atoompacifisme. Dat kan er ook gemakkelijk het vervolg op zijn. Zelfs kan het als aanloop tot het atoompacifisme bedoéld zijn. Dat neemt niet weg dat het element van de eenzijdigheid een rol kan spelen bij onderhandelingen over wapenbeheersing en -vermindering. Het bestaan van een taboe tegen eenzijdige stappen kan zelfs een hinderpaal zijn tegen de gewenste voortgang in de wapenbeheersing.
Opgemerkt dient echter te worden dat de aanbevolen politiek van eenzijdige stappen niet nieuw is. In de achter ons liggende jaren heeft de NAVO reeds pogingen van deze aard gedaan, maar helaas met onvoldoende en veelal zonder succes.
Vanaf het einde der jaren '60 is door de NAVO een politiek van temporisering gevolgd, hoewel men wist dat het oosten bezig was de 'achterstand' in te halen om zo mogelijk zelfs een overwicht te verkrijgen ten aanzien van bepaalde kernwapens. Dit feit is kennelijk niet algemeen bekend, of wordt door vele aanhangers van dit standpunt als onvoldoende beschouwd. Voorzover dit standpunt geen aanloop tot atoompacifisme bedoelt te zijn, zal één van de hierna te behandelen standpunten in het verlengde ervan liggen, indien het middel van de eenzijdige stappen niet tot het gewenste doel leidt. Pax Christi erkent bijvoorbeeld de mogelijkheid dat het proces van eenzijdige stappen moet worden gestopt bij gebrek aan positieve reacties van de tegenpartij. Het stelt: 'Als men een nieuwe weg inslaat om van het afschrikkingssysteem af te komen, mag de kans op kernoorlog niet toenemen'. Het zal echter moeilijk zijn om van dit standpunt over te stappen naar een toch-maar-behouden-van-de-kernwapens. Wie in dit standpunt teleurgesteld wordt, zal dat niet gauw erkennen. Men blijft immers met een enorme kater zitten, omdat de verhoudingen en de mensen weerbarstiger blijken dan verwacht.

b) *Het juist voldoende niveau*
Onder dit hoofdje geven wij een standpunt weer dat als een zeer terughoudende

aanvaarding kan worden getypeerd. Kernbewapening is een zeer afschuwelijk middel dat, zo zegt men, nochtans nodig is voor de handhaving van stabiliteit tussen de grote machtsblokken. Men dient er echter zo weinig mogelijk gebruik van te maken. Het is bijvoorbeeld niet nodig om op alle bewapeningsniveaus naar gelijke krachtsverhoudingen te streven.
Het westen kan zichzelf veroorloven iets zwakker te zijn dan het Sovjet-blok omdat een aanvaller toch pas vanuit een positie van duidelijk overwicht enig 'voordeel' kan behalen. Bovendien wordt door deze defensieve houding, die dus in de defensiepolitiek zichtbaar wordt, aan de potentiële tegenstander duidelijk gemaakt dat hij niet uit een eventuele vrees voor agressie onzerzijds met zijn bewapening hoeft voort te gaan. Dit standpunt houdt niet in dat men geheel met uitbreiding en modernisering stopt. Immers, groei in kracht, trefzekerheid en beveiligingsmogelijkheden aan de zijde van de tegenstander, eist dat aan de eigen kant verbetering van de militaire middelen wordt aangebracht, teneinde het groeiende overwicht aan de andere zijde te neutraliseren. Vanuit dit standpunt van het berekende risico ('kalkulierte Unterlegenheit') wordt in de regel de inspanning gericht op pogingen om de afhankelijkheid van kernwapens terug te dringen.
Zo bijv. de vervanging van nucleaire door conventionele middelen, teneinde de atoomdrempel zo hoog mogelijk op te schroeven. Ingezien wordt echter dat zo'n vervanging niet op elk niveau mogelijk is, enerzijds om technische en financiële redenen, anderzijds omdat daarvoor een vergaande militarisering van de samenleving en het produktiepotentieel nodig zou zijn; in weinig mindere mate dan nu aan oostelijke zijde het geval is. Het ligt voor de hand dat door dit standpunt de betekenis van onderhandelingen, ook als resultaten eerst op langere termijn zichtbaar worden, krachtig wordt onderstreept. Daardoor zouden in elk geval deeloplossingen kunnen worden bereikt. Men legt de nadruk op de noodzaak van ontspanning (détente), het open houden van de communicatielijnen en het nemen van 'vertrouwenwekkende maatregelen'.
Het gevaar van het afschrikkingsmechanisme ligt, zo stelt men, in de voortdurende dreiging en de daaruit volgende polarisatie en bewapeningswedloop. Het komt er dus op aan om de spanningen af te zwakken, met elkaar in gesprek te blijven en dreigende conflicten door onderhandelingen op te lossen. Pas als dat lukt mag men hopen dat de kernwapens hun belang gaan verliezen en dat de afschaffing of terugdringing mogelijk wordt. Bij gelijkheid van uitgangspunt zijn er in dit standpunt echter ettelijke variaties.

— Meestal wordt voor een beoordeling van de krachtsverhoudingen (en dus van de aard van het 'juist voldoende niveau') alleen naar de Europese verhoudingen gekeken. Gebeurtenissen elders in de wereld (zoals in Afghanistan) zouden de houding van de NAVO niet mogen beïnvloeden. Weliswaar is de ontspanning in de rest van de wereld niet altijd geslaagd, maar het is toch gelukt om de daar uitgebroken conflicten van plaatselijk karakter te houden en kernwapengeweld te voorkomen. Het is op zichzelf zeer belangrijk dat plaatselijke conflicten geen rol van betekenis spelen in de verhoudingen elders in de wereld.
— Anderen echter leggen meer nadruk op de samenhang van de gehele wereld. Een conflict in Korea of Vietnam laat ook Europa niet onberoerd, om van conflicten in het Midden-Oosten of Afrika maar niet te spreken. De uitkomst van zulke conflicten kan het evenwicht van krachten (en daarbij wordt niet

alleen aan de militaire kracht gedacht) zwaar aantasten. Bovendien hebben de supermogendheden en hun NAVO- of Warschaupact-bondgenoten het steeds minder in de hand of zulke conflicten kernwapengeweld meebrengen of niet. Trouwens, tolerantie van plaatselijke conflicten is voor Europa zeer gevaarlijk. Vanuit het oosten gepleegde interventie met conventionele wapens in Europa, zou dan door de rest van de wereld en ook door onze Amerikaanse bondgenoten wel eens als een plaatselijk conflict kunnen worden beschouwd. Over de uitkomst van zulk een 'plaatselijk' conflict zullen wij geen illusies hoeven te koesteren.
Ontspanning kan, volgens deze variant, alleen de dreiging wegnemen als zij in beginsel over de gehele wereld wordt nagestreefd.

In het kader van deze visie zijn er bovendien verschillen over de sterkte van de bewapening die nog als 'juist voldoende' kan worden beschouwd. Zulks op grond van het verschil in berekening van het 'berekende risico'. Uiteraard hebben die verschillen ook te maken met de visie die men heeft op de bedoelingen van de tegenstander. Vanuit dit standpunt zal uiteraard niet gemakkelijk worden gespeeld met de gedachte aan het verlaten van de NAVO. Integendeel, elke actie die de stabiliteit in de Oost-West-verhoudingen vermindert, is een bedreiging voor de mogelijkheid om dit standpunt in de praktijk te brengen.

Kanttekening bij b)
Diverse overwegingen die bij eerder behandelde standpunten vermeld werden spelen een belangrijke rol bij deze positiekeuze. Zo bijvoorbeeld het tegengaan van de verspreiding van kernwapentechnologie, de noodzaak om ook langs andere wegen (bijv. door versterking van de positie van de derde-wereldlanden) de internationale veiligheid te versterken, de terugdringing van de kernbewapening en de ruimte voor eenzijdige stappen.
Men tracht te laveren tussen de Scylla van de atoomchantage en de militaire interventie door de Sovjet-Unie en de Charybdis van een onbegrensde bewapeningswedloop die in zichzelf een gevaar voor de mensheid kan zijn.
Dit standpunt heeft zich naar twee zijden te verweren:
— tegen de diverse soorten atoompacifismen, omdat dit standpunt de rol van het kernwapen aanvaardt en het gevaar in zich bergt meegesleept te worden in de bewapeningswedloop. De atoompacifisten zullen erop wijzen dat de onderhandelingen tussen oost en west tot nu toe erg weinig tastbare resultaten hebben opgeleverd, en dat het vertrouwen daarop derhalve opgegeven moet worden;
— anderzijds tegen standpunten, als hierna beschreven, die ertoe opwekken om 'elke illusie omtrent de bedoelingen van het Sovjet-blok' op te geven. De risico's van 'het juist voldoende bewapeningsniveau' worden door hen te groot geacht. Dit standpunt zou door het Sovjet-blok, evenals alle eerder genoemde standpunten, als een teken van zwakte worden geduid, hetgeen voor de oostelijke zijde een aansporing zou zijn om verder te gaan in het nastreven van militaire superioriteit om de overige wereld daarmee te chanteren.

c) *Het standpunt van de 'gelijke munt'*
Door velen van hen die zich dagelijks met de bestudering van de Oost-West-verhoudingen bezighouden, wordt erop gewezen dat ontspanning voor het westen iets anders betekent dan voor het oosten. De praktijk gevolgd op de Verklaring van Helsinki zou het bewijzen. Daarom zou ook ontspanning voorlopig een gewapende vrede moeten blijven, totdat de ander (het oosten) ervan doordrongen raakt, dat het die ontspanning niet kan gebruiken om zichzelf in de positie van de machtigste te manoeuvreren. Daarom, zo wordt gezegd, moet de waakzaamheid niet verslappen, moet elke poging van het oosten om het eigen kernwapenarsenaal te versterken met gelijke munt worden betaald en moeten de bekende oostelijke scenario's, hoe een plaatselijk conflict zou kunnen worden gewonnen, beantwoord worden door niet minder indrukwekkende scenario's van westelijke zijde. Ontspanning kan alleen gedijen als de ander gedurende zo lange tijd een zo onverzettelijke en gelijkwaardige afschrikking wordt voorgehouden, dat hij tenslotte voor ontspanning in werkelijke zin toegankelijk wordt. Dit brengt mee, dat voor een incidentele opvoering van de bewapening niet wordt teruggeschrokken en dat men de risico's aanvaardt, die nodig zijn om de ander het riskante van zijn streven duidelijk voor ogen te houden.

d) *Westelijke superioriteit*
We kunnen aansluitend een andere versie van wat wel als de 'harde lijn' wordt aangemerkt, bespreken. Met name vanuit de Amerikaanse politiek komt van tijd tot tijd de gedachte overwaaien van een westelijk militair overwicht. De militaire expansie-neiging van de Sovjet-Unie verdient, aldus dit standpunt, geconfronteerd te worden met een zodanige militaire afschrikkingsmacht, dat het voor de machthebbers in het Kremlin ondubbelzinnig duidelijk is, dat op deze wijze nergens ter wereld enig voordeel is te behalen. Het doel is dus niet alleen om conflicten tussen de grote blokken door afschrikking te voorkomen, maar ook om plaatselijke acties elders te ontmoedigen. Vanuit dit standpunt valt de nadruk op een zodanige modernisering dat de kernwapens een grotere militaire bruikbaarheid verkrijgen. Treffzekerheid van de overbrengingsmiddelen, de mogelijkheid van een puur op militaire objecten gericht gebruik, passen in dit standpunt. Soms wordt deze modernisering ook als humanisering van de kernbewapening beschouwd. Zodoende ontmoeten op dit vlak voorstanders van het militair overwicht diegenen die de afschrikking door middel van strategische wapens willen vervangen door het benadrukken van kleine wapens, met een in tijd en ruimte beperkte uitwerking.

Kanttekening bij de 'harde lijn' (c en d)
Het beeld van de Sovjet-politiek dat vervat is onder de in c) en d) genoemde standpunten kan niet zomaar worden weerlegd. Bovendien is bepaald niet uitgesloten, dat, indien men de Sovjet-Unie vanuit een positie van kracht tegemoet treedt, daarmee een duidelijk signaal kan worden gegeven, dat de bewapeningswedloop van elk perspectief op een te behalen voordeel is ontbloot.

Tegen de 'harde lijn'-visie kan echter worden ingebracht dat dit standpunt erop neerkomt dat wij vanuit het gezichtspunt van het Sovjet-blok, of zelfs in werkelijkheid, toch voor het westen het militaire en technische overwicht willen behouden. Door de (eventueel veronderstelde) superioriteit van het westen, zal het oosten zich

bedreigd voelen en dus te minder geneigd zijn om op de ontspanning te vertrouwen. Daarom moet het westen niet slag op slag elke evolutie van de kernbewapening van het oosten volgen en zich door technische superioriteit steeds weer als de sterkere willen handhaven. Een zeker wederzijds vertrouwen zal toch nodig zijn. Per saldo is, wat wij het oosten ook kunnen verwijten (en dat is niet weinig), ook het westen bepaald niet brandschoon. Wij zullen, als wij werkelijk ontspanning willen, de verschillen in ideologie e.d. moeten aanvaarden en er ons bij moeten neerleggen, dat het niet overal in de wereld kan gaan zoals wij menen dat het behoort (en zoals het ons het beste uitkomt). Inderdaad moet het westen op zijn hoede blijven en zich niet voor de gek laten houden, maar het moet wel een houding aannemen die ook de ander toelaat zichzelf te zijn en te blijven. Vertrouwen in de waarde en waarheid van de eigen beginselen moet zich ook uitdrukken in de bereidheid om de doorwerking van die beginselen, hoe langzaam ook, tijd te geven. Een streven naar ontspanning volgens de visies van de harde lijn staat zichzelf in de weg.

3. **Houding ten opzichte van de NAVO**

Bij atoompacifisten
In alle beschreven standpunten speelt het NAVO-bondgenootschap enigerlei rol. Bij atoompacifisten is er nog de minste gehechtheid aan dit bondgenootschap, hoewel ook onder hen wel van waardering sprake kan zijn. Toch achten zij zich gedwongen om onder de huidige omstandigheden de NAVO af te wijzen dan wel om zich zover mogelijk naar de rand van het bondgenootschap te begeven. Dat laatste kan ook het geval zijn in het kader van het onder 2.a) beschreven standpunt. Het oordeel over de NAVO is bij deze standpunten niet los te denken van het kernwapenvraagstuk. De wijze waarop dat vraagstuk benaderd wordt heeft vrijwel automatische gevolgen voor de vraag 'voor of tegen de NAVO'.

Bij de andere standpunten
In de andere standpunten (onder punt 2, de bij b, c, en d genoemde) bestaat (bij verschillen in de voorwaarden die aan hun bondgenootschappelijke trouw verbonden zijn) een vrij genuanceerde en uitvoerige argumentatie ten aanzien van de betekenis van de NAVO.
Deze luidt als volgt:
Het vraagstuk van de veiligheid is niet in de eerste plaats een Nederlands, maar een Europees, een Oost-West, of zelfs een wereldprobleem (de nadruk die elk van de laatste drie gebiedsaanduidingen krijgt varieert over de standpunten).
Wil men werkelijk de dreiging verminderen en de wapens beheersen, dan kan dat alleen in een overleg dat de hele wereld, in de eerste plaats Oost en West, omspant. Men kan wel zeggen dat de blokken er niet moesten zijn. Zo zijn er ook mensen, die beweren dat er geen partijen moesten zijn. Maar waren zij er niet, dan werd de verwarring nog groter en dan werd het pas goed onmogelijk om tot voor ieder bindende afspraken en besluiten te komen.
Daarom is het zedelijk af te raden en politiek verwerpelijk om als land, als partij of als kerk(en) een houding van individuele afzijdigheid of onthouding aan te nemen of aan te bevelen. Het geeft ons hart misschien rust dat wij een duidelijk

woord gesproken en een ondubbelzinnige daad gesteld hebben, maar de verontrustende dreiging wordt er niet minder om, integendeel! Uit de NAVO treden omdat wij met het beleid van dat verbond niet instemmen heft de NAVO niet op.
In de NAVO blijven en daar met eenzijdige stappen een soort horzelfunctie trachten te vervullen betekent, zo wordt ook wel gesteld, dat er in dat verbond veel sterker van een directorium van de groteren sprake zal zijn. 'De kernwapens de deur uit doen' — buiten of binnen de NAVO — komt erop neer dat men in feite op de bescherming van dat verbond om ons heen gaat leunen en zo voor de consequentie van zijn optreden gespaard wil blijven.
Politiek is dat verkeerd om twee redenen. In de eerste plaats geeft men dan de stoel op aan de tafels waar wordt overlegd over het te voeren beleid. In de tweede plaats maakt men zich los uit een samenhang die niet alleen voor de veiligheid, maar ook voor de welvaart en voor nog veel meer beslissend is. Wij zijn maar een klein land dat links en rechts van het buitenland afhankelijk is en zich daar niet van kan losmaken.
Zojuist is gezegd, dat men in een partij moet samenwerken om in de nationale politiek mee te kunnen sturen. In het nationale is men vrij om zijn partij te kiezen en desnoods een eigen partij op te richten. In het internationale is men zo vrij nog niet. Men behoort bij de partij van zijn buren en van de machtigen in eigen omgeving.
Niet alleen om pragmatische redenen is bovengenoemde afzijdigheid af te raden. Maar ook zedelijk, omdat men zo in de positie geraakt van hem, die schone handen houdt omdat het vuile werk door anderen gedaan wordt. Het is niet goed om inschikkelijk te zijn op kosten van anderen. Beter is het om wel 'van de partij' te zijn. Dat is, wij weten het bij ervaring, niet altijd prettig, want men komt in een partij of in een vereniging (zelfs in een kerk, vooral in een kerk) met vreemde en soms rare kostgangers in aanraking. Maar wij weten ook bij ervaring dat het samenwerken met die vreemden nodig is om tot vrede te komen met nóg vreemder en (voor ons) gevaarlijker elementen.

Ondanks verschillen...
In de NAVO ervaart men, dat de VS de zaken van over de oceaan dikwijls heel anders zien dan de Westeuropeanen. Men ervaart daar ook dat landen als West-Duitsland, Frankrijk of Groot-Brittannië vanuit hun geografische ligging en vanuit hun historie de zaken nog weer anders zien dan Nederland. De één ziet gevaren waar de ander ze nauwelijks telt en omgekeerd.
Men weet uit de economische, culturele en sociale samenwerking met die landen, dat het lang niet makkelijk is om hen altijd te begrijpen, laat staan om het met hen eens te worden. En zo gaat het ook in de NAVO. Als ieder erop zou staan dat het zo gaat als hij het het beste acht, dan kan men met de samenwerking wel ophouden, want dan heeft die geen zin. Die samenwerking is slechts mogelijk als wij op grond van de gelijkgerichtheid of de verwevenheid van onze belangen en onze inzichten of overtuigingen, bij elkaar willen blijven om te trachten de problemen, die de kracht van ieder onzer te boven gaan, tezamen de baas te worden en te blijven.
Maar ook dan zullen wij van elkaar nog heel wat moeten slikken en aanvaarden: *wij van hen en zij van ons.* Dat is niet leuk en prettig, maar een andere weg om te bestaan is er niet. Spreken van beslissingen die Nederland in onafhankelijkheid en

op eigen verantwoordelijkheid moet nemen is boerenbedrog, want Nederland kan op zijn eentje bedroevend weinig.

IV. HET ONDERLINGE DEBAT

De geschetste standpunten bevatten alle elementen van waarheid en zij hebben alle hun tekorten en bezwaren.

a) Alle standpunten brengen grote *risico's* mee. De atoompacifisten wijzen op de risico's van een bewapeningswedloop en speciaal van de technologie, en klagen terecht dat daardoor geld wordt opgeslorpt dat voor de ontspanning in de wereld zoveel beter zou kunnen worden gebruikt. Maar de risico's die het atoompacifisme zelf oproept zijn niet geringer. Stel — om concreet te zijn — dat voor het Nederlandse legerkorps elk gebruik van en elke samenwerking met kernwapens zou worden afgewezen, wat zou dan de aanvalsrichting van een eventueel 'plaatselijk conflict' wezen? Sterker, zou daarmee zulk een conflict niet worden uitgelokt?
Over en weer geeft men wel toe dat het eigen standpunt risico's meebrengt en iets van een sprong in het duister heeft. Maar ieder acht de risico's van de andere standpunten groter dan die van het zijne of meent dat de eigen risico's 'waard' zijn om te worden aanvaard. Zo overtuigt men alleen zichzelf.

b) Het is ook gebruik dat men elkaar in de polemiek de *angst* verwijt. De kernbewapening zou een vrucht van de angst zijn en de kernwapenwedloop zou met een ongezonde angst-psychose worden aangewakkerd. Omgekeerd zou de propaganda voor een desnoods eenzijdige kernontwapening en tegen de opstelling van kernwapens in Nederland speculeren op de angst van het publiek en de illusie opwekken, dat wij de dreiging van die wapens kunnen verminderen door ze buiten onze deur te houden.
Voor de ene angst hoeft men zich net zo min te schamen als voor de andere. Maar angst is in het ene en in het andere geval een slechte raadgever: de angstige let alleen op zichzelf en ziet of hoort de anderen niet meer. Voor een land dat, als het onze, in het centrum van Europa ligt, is er reden voor vrees. Zóu er ooit een kernwapenconflict uitbarsten, dan treft het zeker Europa en daar liggen wij midden in! Daarom hebben wij er, met of zonder opstelling van kernwapens, bij uitstek belang bij dat het vraagstuk beheerst en, zo mogelijk, opgelost wordt.

c) En dan is er wat wij ons aangewend hebben de *'gewetensnood'* te noemen. Wie vraagt: 'Hoe kan men met een goed geweten aan de opstelling van kernwapens meewerken?' stuit op de wedervraag: 'Hoe kunt u met goed geweten de onderdrukking van anderen aanvaarden en hen in de steek laten met uw eenzijdige kernontwapening en 'no-first-use'-verklaringen?' Wie zegt dat de kernwapenwedloop zinloos en, erger, demonisch is, krijgt ten antwoord dat er dus gezamenlijk moet worden gewerkt om die wedloop te beheersen en af te remmen in de hoop dat zij haar dreigend karakter zal verliezen en zal verdwijnen.
Gewetensnood is er zo goed bij degenen die vol willen houden en door willen ploe-

teren als bij degenen die overal verkondigen dat wij onmiddellijk op moeten houden. Het zich verre houden van het kwaad is niet genoeg. Het dan maar te aanvaarden evenmin. *Een gerust geweten kan niemand hebben.*

Zo staan wij dan voor de algemene discussie, kerkelijk en politiek, wat er gedaan moet worden, een discussie waarin de risico's, de angst en de gewetens ieder hun rol spelen en om beurten de boventoon voeren. Die discussie moet uitlopen op politieke beslissingen die in politieke verantwoordelijkheid genomen worden. De vraag: 'Wat moeten we doen?' ligt op het bord van de overheden, de partijen en de kiezers. Die vraag moet beantwoord worden, niet zozeer door ieder voor zich, maar gezamenlijk, in nauw contact met de hele wereld en met kennis van de voortdurend veranderende omstandigheden.

Versimpeling
Er is een neiging om de partijen en de kiezer het antwoord te vergemakkelijken doordat men de zaken vereenvoudigt.
In het voorgaande is soms aangeduid dat de atoompacifisten, de vredesbewegingen en zelfs de kerkelijke boodschappen het vraagstuk vereenvoudigen doordat zij onvoldoende op bepaalde kanten en consequenties letten en op andere kanten een bijzondere nadruk leggen.
Maar daar moet dan wel bij worden gezegd dat ook de anderen de zaken soms te eenvoudig voorstellen. Wie het voorgaande en vooral de bijlage met aandacht heeft gelezen, zal bijv. hebben ontdekt dat een vermindering van atoomtaken, dat wil zeggen van de soorten kernwapens, een op zichzelf aantrekkelijk doel, er noodzakelijk toe leidt dat dan de overblijvende kernwapens vernieuwd en gemoderniseerd zullen moeten worden. Dat wordt niet verzwegen, maar men vestigt er toch weinig de aandacht op. Evenzo met de plaatsing van middellange-afstandsraketten. Die is, zo is afgesproken, afhankelijk van de uitkomst der Oost-West-besprekingen. Vaak wordt de indruk gewekt, alsof die besprekingen er best toe kunnen leiden dat de hele plaatsing achterwege blijft. Doch die zgn. 'nul-optie' is, dat geeft iedere terzake kundige toe, een schone illusie: dat het oosten de SS-20-wapens zou wegnemen en vernietigen is beslist niet te verwachten. Het zou al een hele stap vooruit zijn, indien een plafond kan worden vastgesteld voor de aantallen van in Oost en West op te stellen wapens.
Zo probeert men over en weer de zaken te vereenvoudigen.

V. IN WELKE RICHTING MOETEN WE HET ZOEKEN?

Het is niet onze taak om de keuze voor de partij te maken. Dat neemt niet weg dat wij een aantal opmerkingen ter ondersteuning van de discussie willen meegeven.
Dat de kernwapens volstrekt verkeerd zijn en het gebruik of zelfs maar de dreiging ermee volstrekt te veroordelen is, dat standpunt wordt vrijwel door ieder onderschreven en terecht!
Maar het helpt ons niet verder. De politiek (overheid, partijen, kiezers) moet telkens weer zeggen: 'Geheel akkoord!' Maar de vraag waar wij voor staan is niét of die

wapens soms wel geoorloofd zijn, (dat zijn zij evenmin als welk ander geweldmiddel ook). Ons probleem is hoe wij, hoe de wereld, zonder al te veel kleerscheuren van die wapens en van hun dreiging afkomt. Zij zijn er nu eenmaal, hoe bevorderen wij dat er geen gebruik van wordt gemaakt?
Met name omdat het atoompacifisme voorbij ziet aan de nog onmisbare oorlogsvoorkomende werking van het afschrikkingsevenwicht, kan het volgens de commissie geen uitgangspunt zijn voor de politiek. Bij afwezigheid van dit evenwicht zou een chaos in de internationale verhoudingen ontstaan, waarbij — gezien de aanwezige kennis en middelen — de kernbewapening weer snel zou terugkeren, met hogere kansen op gebruik dan er nu zijn; ofwel, andere wapens van massavernietiging zouden de plaats van de kernwapens innemen. Het atoompacifisme kan dus zelf geen garantie geven tegen het uitbreken van nucleair geweld, of tegen nucleaire chantage. Het wil zich alleen onthouden van medewerking daaraan en trachten het te weerstaan met andere middelen.
Maar met de atoompacifisten delen we de overtuiging dat de risico's van de kernbewapening terdege moeten worden onderkend. Het afschrikkingsevenwicht vormt weliswaar een buitengewoon hoge barrière tegen een oorlog tussen de grote mogendheden, maar de waarborg die het tegen het uitblijven van een wereldoorlog kan geven is niet absoluut. Voorts biedt het in het bijzonder het gevaar van de verspreiding van kernwapens.
Deze risico's worden onvoldoende onderkend, anders zou er in de Nederlandse discussie een veel hogere prioriteit gegeven worden aan het streven naar internationale samenwerking.

Mogelijkheden en gevaren
De verwachtingen ten aanzien van wapenbeheersing zijn echter te hoog gespannen geweest, in het bijzonder bij de publieke opinie. In een wereld van soevereine staten en van internationale tegenstellingen en snelle technologische ontwikkelingen blijkt een voor iedere staat geldende begrenzing van de bewapening, als uitgangspunt voor ontwapening, in de praktijk niet te realiseren. Wapenbeheersing kan onder de huidige omstandigheden slechts van relatieve betekenis zijn en tot deelmaatregelen leiden, zoals:
— maatregelen ter voorkoming van oorlog (het vermijden van incidenten, het openhouden van communicatielijnen)
— het tot op zekere hoogte vastleggen van hoeveelheden en kwaliteiten van wapens
— het beperken van strategische opties
— het beperken van de kansen op destabiliserende ontwikkelingen in de bewapeningswedloop
— het beperken van onderzoek en ontwikkeling
— het verstrekken van informatie, of het toestaan van informatiewinning, om de militaire verhoudingen meer 'doorzichtig' te maken
— internationale inspectie op riskante technologie
— het verminderen of afschaffen van bepaalde soorten wapens (bijv. de biologische).
Een algemene ontwapening zal eerst plaats kunnen vinden wanneer door de organisatie van een rechtvaardiger en effectiever wereldorde de nationale krijgsmachten hun functie voor de defensie verliezen.

Tot die tijd komt wapenbeheersing in het optimale geval neer op een 'coöperatieve sturing' van de bewapeningswedloop, die wel een remmend effect kan hebben, maar die voorlopig zeker geen einde kan maken aan elke uitbreiding of kwalitatieve ontwikkeling van de bewapening.
Wapenbeheersing vereist, dat alle partijen elkaar duidelijk maken dat zij niet uit zijn op het behalen van enig beslissend voordeel bij inzet van kernwapens, geen offensieve militaire doctrines of strategieën aanhangen en dat zij dat in hun beleid zichtbaar maken.
De afwijzing van het atoompacifisme laat onverlet dat een verspreiding van kernwapens zoveel mogelijk moet worden tegengegaan. Dat zal alleen mogelijk zijn bij een bereidheid van de huidige kernwapenlanden om zich beperkingen op te leggen in hun eigen kernbewapening, en bij een krachtig streven naar rechtvaardiger internationale verhoudingen.
Tegelijk dient bedacht te worden, dat het handhaven van een evenwichtige militaire verhouding tussen Oost en West van belang is voor de stabiliteit in de internationale verhoudingen in het algemeen en voor het streven van de landen van de derde wereld om zich zelfstandiger te maken ten opzichte van Oost en West. Willen de landen van West-Europa in staat blijven een voldoende sterke stem te laten horen in de internationale verhoudingen, met name tegenover de VS en de Sovjet-Unie, dan zullen ook zij zich nauwer aaneen moeten sluiten.

Het spanningsveld waarin regeringen verkeren
Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat de vredestaak van de staten een versterking van de internationale samenwerking vereist, niet alleen in het kader van militaire allianties. Er is een betere ordening van de betrekkingen tussen de staten nodig. Een bereidheid om compromissen aan te gaan is daartoe noodzakelijk. Dit is een omstandigheid die nationale regeringen soms in een zeer ongemakkelijke positie kan brengen. Immers, vanuit de publieke opinie wordt vaak aangedrongen op een meer door nationale belangen bepaald beleid.
Zo komt de nationale regering tussen twee vuren. Dit kan tot spanningen binnen de democratie leiden. Voor een regering van democratische signatuur, is het essentieel dat er binnenslands een voldoende draagvlak aanwezig is opdat de regering de eigen verantwoordelijkheid naar buiten kan waarmaken.
Wij moeten absoluut niet de illusie hebben dat de boven beschreven spanningen zullen kunnen verdwijnen. De aard van de problematiek laat dat niet toe.

Immers, voor een afremming van de bewapeningswedloop is een internationale onrust tegen dit verschijnsel nodig, vanuit de wetenschap, de kerken, de publieke opinie en vanuit de politiek zelf. De publieke opinie dient daarbij veel beter geïnformeerd te zijn over de werkelijke stand van zaken. In de afgelopen jaren zijn in en buiten ons land de moeilijkheden om tot wapenbeheersing te komen onderschat, onder andere omdat de militaire ontwikkelingen in het Warschaupact werden miskend. Men moet oppassen voor het gevaar, dat bij het debat over de middelen om de bewapeningswedloop tegen te gaan, polarisaties ontstaan, die het streven naar wapenbeheersing bemoeilijken.
Zulke polarisaties kunnen o.a. ontstaan door een gebrek aan goede informatie. Het verdient derhalve aanbeveling dat de inspanningen op het gebied van studie

en voorlichting over strategische vraagstukken en vraagstukken van wapenbeheersing, ook buiten de ministeries van defensie en van buitenlandse zaken en de krijgsmacht, worden versterkt.

VI. DE OMWEGEN VAN DE POLITIEK

Bij alle rivaliteit en behoefte de ander de loef af te steken, zijn er in de loop der jaren zulke economische en andere bindingen tussen Oost en West, Noord en Zuid ontstaan, dat er afhankelijkheden zijn gegroeid; tegenwoordig heet dat: interdependentie.
Kijken wij naar de geschiedenis van de staten en grotere verbanden, dan zien wij dat die interdependentie het proces is, dat aan de integratie vooraf gaat of die laatste begeleidt. Groepen, streken of steden, die elkaar eenmaal het licht in de ogen niet gunden, raken door de veranderingen van de omstandigheden (de techniek!) van elkaar afhankelijk, krijgen gemeenschappelijke problemen en die problemen worden zo dringend dat de oude rivaliteit verdwijnt en de wapens naar het tuighuis gaan of tegen een gezamenlijke vijand worden opgesteld. Dan komen er afspraken en omgangsregels en op den duur een stuk organisatie. Zo werkt de politiek: zij wacht totdat wat niet bespreekbaar was wél bespreekbaar wordt en slaat dan toe. In de tussentijd gaat het erom degenen die problemen maken, kalm te houden en dat is vaak riskant werk. Politiek is nu eenmaal een noodverband, dat wordt aangelegd om met de conflicten en tegenstellingen te leven, die (nog) niet op te lossen zijn. Zo is ook het zich aansluiten bij de NAVO en het bij dat verbond blijven een noodoplossing, bedoeld om de problemen, die de kernbewapening stelt, aan te vatten, tegen explosies te waken en die problemen tenslotte, na verloop van tijd, de baas te worden.
Het kernwapenvraagstuk lijkt soms zonder perspectief. De zaak is, dat wij het perspectief dat er zou kunnen zijn en dat er ook inderdaad is — naar het lijkt, het enige — aan ons zelf ontnemen, omdat wij zo dicht op het kernwapenvraagstuk en al zijn bijzonderheden zijn gaan staan.

Bredere verbanden
Perspectief komt er pas als wij een paar stappen terug doen en het kernwapenvraagstuk in een breder verband bekijken, het niet zien als de enige of zelfs de voornaamste oorzaak van de spanningen in de wereld, maar als het gevolg, als het resultaat daarvan. Al in het begin is eraan herinnerd, dat het kernwapenvraagstuk met alle grote vraagstukken van de wereld samenhangt en dat de dreiging alleen kan worden verminderd en onschadelijk gemaakt, doordat wij die andere vraagstukken aanvatten. De dreiging blijft bestaan zolang er nog zijn, die menen de rest van de wereld niet nodig te hebben en hun haan koning te kunnen laten kraaien. Naarmate wij niet alleen maar zeggen, maar ook laten zien, dat de werelddelen elkaar nodig hebben en niet zonder elkaar kunnen, mogen wij hopen die dreiging onschadelijk te maken. Dat betekent dat wij zelf tonen afhankelijk te willen zijn (niet zozeer in militair als wel in ander opzicht) en dat normaal te vinden. Men vergisse zich niet: dat zal ons de nodige offers aan welvaart en zelfbewustheid kosten, offers die van

een Nederlands en Europees publiek veel moeilijker te verkrijgen zullen zijn dan een besluit over het wel of niet installeren van de middellange afstandsraketten. Maar in die richting ligt de mogelijkheid om de kernwapendreiging terug te dringen. Het zal meebrengen dat de brokken internationale organisatie en samenwerking, die tussen Oost en West, tussen Noord en Zuid bestaan, intensief worden gebruikt en bij stukjes en beetjes worden uitgebouwd. Dáár kunnen de fantasie en het initiatief, waarom ieder roept als het over het vastgelopen kernwapendebat gaat, een veel vruchtbaarder en dankbaarder arbeidsterrein vinden. Zeker van de Europese kant, want Europa moge dan militair volstrekt de mindere zijn van zijn grote NAVO-broer, in andere opzichten, bijvoorbeeld als het gaat om economisch vermogen, is het zijn evenknie.
Daarom zou ons land, dat in Europa altijd nog meer gewicht heeft dan in het grotere verband van de NAVO, zich moeten beijveren, dat ons werelddeel voorop gaat met de indirecte terugdringing. Daar liggen mogelijkheden, mits wij als Europa bij elkaar blijven. Daarmee is dan nog eens onderstreept dat deze vraagstukken als wereldvraagstukken moeten worden benaderd, dat wil zeggen dat wij om iets te kunnen doen en zeggen, dat uitzicht biedt, ook veel zullen moeten slikken en inslikken. Dat wil ook zeggen dat het enige perspectief wordt geboden niét door een rechte, duidelijke weg, maar door een kronkelig, moeizaam, schier onbegaanbaar pad.

Blijvende aandacht
Deze opmerking bedoelt niet, de aandacht van het kernwapenvraagstuk af te leiden. Dat vraagstuk is ernstig genoeg om er telkens en telkens weer op terug te komen en het voortdurend op de agenda te houden. Doch als wij niet zien hoe de mogelijkheden om aan deze dreiging iets te doen, zijn verweven met de hele ontwikkeling van de wereld en met het op- en neergaan van de vele spanningen, dan wordt ons bezig zijn met dit probleem onvruchtbaar. Wij moeten, zeker, voortdurend aan het kernvraagstuk denken en iedere gelegenheid aangrijpen om de dreiging van die wapens, direct of indirect, langs een omweg of onmiddellijk terug te dringen. Maar als wij het apart zetten en alleen daarnaar kijken, dan wordt het een steriel gedoe. Dan gaan wij elkaar verketteren en haten, hoewel het ons in de grond om hetzelfde begonnen is.

VII. DE POLITIEKE OPDRACHT VAN DE CHRISTEN

Als wij het in Nederland voor het zeggen hadden, of als West-Europa, zelfs als de NAVO het voor het zeggen had, dan was er geen kernwapenvraagstuk; onder elkaar werden wij het makkelijk eens. Maar het probleem is nu juist, dat wij het noch in Nederland, noch in West-Europa, noch in de NAVO, noch in de wereld voor het zeggen hebben. Als wij de kernwapens Nederland of West-Europa uit doen, dan hebben wij misschien onze gewetens gerustgesteld, maar er is niets opgelost. Wij zouden hoogstens het probleem hebben veranderd. Want de dreiging van de kernwapens zou blijven — sommigen zeggen zelfs dat zij groter en gevaarlijker zou worden — zeker voor ons eigen zo centraal gelegen en zo kwetsbare land.

De kernwapendreiging kan immers alleen maar gezamenlijk, als ieder meedoet, worden beheerst, teruggedrongen of opgeheven. Gezamenlijk, dat betekent met de machten en krachten die wij niet vertrouwen en die ons niet vertrouwen, want de dreiging komt immers voort uit het feit, dat wij elkaar niet vertrouwen?
Dat stelt ons op een bijzonder indringende wijze voor de vraag: Wat doen wij als christenen in de politiek? Moeten wij in de eerste plaats opkomen voor de gerechtigheid Gods en daarvan getuigen? Of moeten wij ons, ook als christenen, aan de regels en gebruiken, aan het juk van het politieke vak onderwerpen en daarin meedoen? Dat is geen tegenstelling, maar het geeft wel een spanning aan, die ieder in zijn beroep of vak van tijd tot tijd ondervindt — en er zijn zelfs vakken of beroepen waar een christen zich maar liever niet mee inlaat, omdat de spanningen voor hem te groot zouden zijn.
Met zulke spanningen hangt ook de verscheidenheid van de geschetste standpunten samen. Moeten wij als christenen tegen het afschuwelijke, volstrekt onaanvaardbare van de kernwapens waarschuwen en getuigen of moeten wij ons vooral concentreren op de middelen om het wereldprobleem van het bestaan dier wapens de baas te blijven? Het is niet moeilijk om aan te wijzen hoe het ene standpunt de nadruk meer op het eerste legt en het andere meer op het laatste. Ook dat is geen tegenstelling, maar veel meer een spanning, want wij voelen allen wel dat het ene zowel als het andere moet gebeuren en wij worden als christenen allemaal geslingerd tussen het 'Ermee stoppen!' en het 'Nog niet opgeven!' Ook in het kerkelijk spreken, dat de Hervormde Synode en Pax Christi beogen, komt die worsteling duidelijk aan het licht.

Geen vlucht uit de politiek
Wat doen wij als christenen in de politiek? Dat is dus een kernvraag. Maar het is in zekere zin ook een rare vraag, want zij veronderstelt dat christenen zich ook buiten de politiek zouden kunnen houden en die aan anderen, aan 'de machten' zouden kunnen overlaten. En dat is niet zo, want ons land wordt democratisch geregeerd, zodat wij als burgers van die staat mee verantwoordelijk zijn voor het doen en laten, voor het wel en wee van dat land. Wij zitten in de politiek of wij dat begeren of niet. Wij zullen daarbij ons christen-zijn niet thuis mogen laten, — daarover zijn we het in het CDA wel eens — maar de vraag voor ons als burgers is niet meer: 'Wat moeten wíj doen?', maar: 'Wat moet Nederland doen?', want dat brengt ons in de politiek bij elkaar. En in internationale verhoudingen, waar Nederland deel (zeg maar: burger) van de wereld is, is de hoofdvraag evenmin 'Wat moet of wil Nederland doen?', maar 'Wat moet de wereld doen?' en 'Hoe krijgen wij de wereld zover?'. Door ons Nederlands staatsburgerschap zijn wij ook wereldburger en vallen wij onder de noodzaak en plicht tot gezamenlijkheid. De vraag: 'Wat doen wij als christenen in de (internationale) politiek?' wordt alleen maar klemmender door de omstandigheid, dat wij in die internationale politiek zitten, of wij dat nu gezocht hebben of niet, en dat wij daar een zekere verantwoordelijkheid dragen.
Die verantwoordelijkheid betreft de 'vrede'. Over het begrip vrede is al aan het begin van dit rapport gesproken en wij behoeven dus wel niet meer uit te leggen, waarom dat woord tussen aanhalingstekens is geplaatst. Het zal een betrekkelijke vrede zijn. Daarin zullen 'het doorbréken van het wantrouwen, de dienst der verzoening, de versterking van de internationale rechtsorde en mentaliteitsverandering'

de tijd moeten hebben om zich te ontplooien. Intussen zullen dreiging en afschrikking (liefst niet met kernwapens, maar toch wel met macht) niet kunnen worden gemist als middelen van vredebewaring en als aanleiding voor hervormingen.

Verantwoordelijkheid alleen met anderen waar te maken

Aan de pacifistische en ook aan de kerkelijke bewegingen moet voorgehouden worden, dat zij meer over de grenzen moeten zien. Dan zullen zij opmerken, dat de 'vrede' en de stabiliteit van de verhoudingen die er zijn en die de voorwaarde vormen voor iedere verbetering, nauw samenhangen met de dreiging, die zij willen wegnemen. In die toestand, waarin de angst een stimulans vormt om tot overleg en tot afspraken te komen, kan een klein land als het onze alleen maar duurzame invloed oefenen door zich aan te sluiten bij blokken, gemeenschappen en organisaties. Die blokken enz. maken de internationale toestand overzichtelijk, óók doordat zij de tegenstellingen vorm geven. Zonder die blokvorming zou zowel het overleg naar binnen als het overleg naar buiten onmogelijk worden en werd de wereld een nog grotere chaos dan zij nu reeds is.

Daarom geeft het standpunt, dat Nederland in volstrekte onafhankelijkheid moet beslissen of het aan allerlei maatregelen mee moet doen, blijk van een gevaarlijke gezichtsverenging. Of liever: van een gevaarlijk blijven hangen aan begrippen en toestanden, die voorbij zijn. Als wij in de wereld van vandaag — dat is een wereld weliswaar nog van staten en staatjes, maar niettemin één wereld — ernst willen maken met onze verantwoordelijkheid voor onszelf, dan kunnen wij die alleen nog maar zien als ingebed in een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor grotere verbanden en voor de wereld. Zich afzonderen en eenzijdige stappen doen, hoe vredelievend ook bedoeld, bouwt de 'vrede' niet. Het oefent niet een stabiliserende, 'vrede'stichtende invloed uit, maar destabiliseert doordat het onzekerheid schept en valse hoop wekt in Oost en West, in Noord en Zuid. Zulke afsplinteringen maken het moeilijker om te overleggen, omdat de anderen dan minder weten waar zij aan toe zijn en waarop of waarmee te rekenen valt.

Dat weten wij toch uit de nationale politiek! Daar, in de nationale politiek, kan men nog menen dat zulke afsplinteringen heilzaam zijn om de vastgeraakte verhoudingen weer in beweging te brengen. Maar in de internationale politiek zijn de verhoudingen nog zo precair, dat het spelen met vuur kan wezen — de 'vrede' is er nu eenmaal veel labieler dan in het nationale verband.

Waarop vertrouwen wij?

Er zijn dus genoeg argumenten te vinden om vast te houden aan de politiek van collectieve, internationale actie. En toch blijven de vragen knagen of dit wel mag en of dat nu wel een 'uitweg' is. Ook als wij die politiek volgen, dan blijft de onrust en dan zullen wij ons bij elke collectieve handeling blijven afvragen of dat nu wel nodig is en of het in de goede richting wijst.

De keuze kan niet worden gedaan op grond van een afwegen van de risico's, want de risico's van het ene standpunt zijn nauwelijks minder dan die van een ander. Het ene is even beangstigend als het andere. En de gewetens zullen telkens onrustig zijn, door het meedoen net zo goed als door het niet meedoen. Is er wel zoveel reden om elkaar te veroordelen en te verketteren? Het is niet zo, dat de een zijn vertrouwen stelt in kernwapens. Net zo min als de anderen hun vertrouwen stellen in de

weerloosheid of de eenzijdigheid.
Aan het eind van haar schrijven wijst de Hervormde Synode naar God en besluit met de woorden: 'In het huidige tijdsgewricht van grote gevaren voor heel de mensheid zien wij uit naar de komst van Hem, die tot zijn gemeente zegt: Wees niet bevreesd. Ik ben de eerste en de laatste, en de levende, en Ik ben dood geweest, en zie, Ik ben levend tot in alle eeuwigheden, en Ik heb de sleutels van de dood en het dodenrijk'.'
Het lijkt ons, dat dat een woord van troost en pastorale zorg is voor allen, die, of zij nu de ene of de andere weg gaan, zich gelijkelijk machteloos en radeloos gevoelen tegenover de verantwoordelijkheden die de mensheid door eigen vernuft over zich gebracht heeft.
Ons werken voor een gerechtigheid en een vrede, die alleen maar tussen aanhalingstekens geplaatst kunnen worden, is van een beschamende voorlopigheid, wat wij ook doen of zeggen. Moeten wij niet bij elkaar blijven, omdat wij, wat ook ons standpunt en onze erbarmelijke keuze is, allemaal moeten léven van de verwachting, waaraan de synode herinnert?

door prof. dr. J. Verkuyl

dr. Ide Anak Agung Gde Agung, 'Renville' als keerpunt in de nederlands-indonesische onderhandelingen. Uitg. A. W. Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1980. Prijs f 39,50.

Dit boek wordt besproken door prof. dr. J. Verkuyl, emeritus hoogleraar in de zendingswetenschap en evangelistiek aan de V.U. te Amsterdam.

Een pijnlijk-nuttig boek

Vele Nederlanders hebben reeds geschreven over het drama van de nederlands-indonesische betrekkingen en onderhandelingen gedurende de jaren 1945 tot 1950: dr. A. Alberts, dr. W. Drees, mr. J. A. Jonkman, prof. Schermerhorn e.a. Wijlen dr. S. L. van der Wal begon met zijn indrukwekkende uitgave van 'Officiële bescheiden betreffende de nederlands-indonesische betrekkingen 1945-'50', die helaas nog onvoltooid was bij zijn dood. In de indonesische taal verschenen ook reeds veel geschriften over die periode, zoals bijvoorbeeld 'Laporan dari Benaran' van de voormalige chef-staf van het indonesische leger, dr. T. B. Simatupang, van mr. Pringgodigdo, van mr. Mohammed Rum e.a.

Het interessante van het hierboven vermelde boek, waarop dr. Anak Agung in juni 1980 in Utrecht promoveerde, is dat het in onberispelijk Nederlands geschreven is door de balische vorstentelg, die minister-president van de staat Oost-Indonesië is geweest, later minister van buitenlandse zaken van de Verenigde Staten van Indonesië was en weer later ambassadeur van de Republiek in Wenen. Vooral voor lezers uit de kring van de politieke partijen die het CDA vormen: de KVP, de CHU en de ARP is dit een pijnlijk-nuttig boek, dat recht heeft op grote aandacht, omdat het met beschamende duidelijkheid de grote fouten aanwijst die in die jaren door de meeste nederlandse partijen zijn gemaakt en omdat het ons dringend voor de vraag stelt die Toynbee zo vaak stelde: 'Can we learn lessons from history?' (kunnen we lessen uit de geschiedenis leren?).

'Renville als keerpunt'

Hoewel het boek van dr. Anak Agung eigenlijk de hele geschiedenis van de nederlands-indonesische betrekkingen behandelt in de besproken periode, verdedigt de auteur toch als kern de stelling, dat de besprekingen op het amerikaanse oorlogsschip Renville een *keerpunt* hebben gevormd. Mijns inziens is die stelling juist.

Het is wel waar dat reeds in 1947 na de eerste militaire actie de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ingreep. Maar in de eerste tijd daarna leek het net alsof het nog mogelijk was het conflict tussen de Republiek Indonesië en Nederland te blijven behandelen als een interne aangelegenheid. De komst van de drie onderhandelaars van de Veiligheidsraad: Frank Graham (USA), R. Kirby (Australië) en Paul van Zeeland (België) maakte het urbi et

orbi duidelijk dat de indonesische kwestie beslist niet meer als een interne aangelegenheid kon worden afgedaan en dat Nederland zich voor het forum van de volkerensamenleving moest verantwoorden betreffende het beleid in het dekolonisatieproces in relatie met deze commissie van goede diensten van de Verenigde Naties.

Op 19 januari 1948 werden zowel de bestandsovereenkomst als de beginselen (in de lijn van de overeenkomst van Linggadjati) ondertekend op de Renville door de nederlandse delegatie en de indonesische, die bestond uit mr. Amir Sjarifudin, Sutan Sjahrir, ir. Djuanda en de heer Setyadjit. De internationalisatie van de indonesische kwestie was een feit geworden ondanks het protest van de nederlandse regering. De factische verwerping van de Renville overeenkomst zowel in Den Haag als in Jogjakarta was een van de ernstigste dieptepunten in die tragedie.

Mr. Amir Sjarifudin, wiens kabinet een echt coalitiekabinet was waarin alle partijen, ook de linkse, samenwerkten, werd onder druk van de Masjumi en de PNI ontslagen en vervangen door een kabinet waarin de Masjumi de hoofdrol speelde. Dat leidde bij de linkervleugel tot een heilloze radicalisering, die wind in de zeilen blies van de pogingen van de haastiggezonden afgezant van de Sovjet-Unie, Musa, om te trachten een *tegenbewind* in Madioen te vestigen en van die zijde de bestaande Republiek te vernietigen en te vervangen door een op de Sovjet-Unie georiënteerde staat. In zijn bittere teleurstelling over de afwijzing van de Renville overeenkomst liet mr. Amir Sjarifudin zich meeslepen in de mislukte Madioenaffaire van 1948, waarin hij te gronde ging toen de coup werd neergeslagen door de Republiek Indonesië. Uitvoerig en uitstekend gedocumenteerd tekent de auteur de ontwikkelingen in de opzet van een indonesische federatie zoals die dr. Van Mook voor ogen stond: Java-Sumatra (Republiek), de Groote Oost (negara Indonesia Timur) en Borneo (Kalimantan). Reeds in de eindfase van de landvoogdij van dr. Van Mook komt echter de impliciete neiging naar voren om de Republiek als onderhandelingspartner *terug te dringen* door de instelling van een veel groter aantal deelstaten dan oorspronkelijk was overeengekomen in Linggadjati en bedoeld bij de Renville overeenkomst.

Die neiging werd echter geheel expliciet toen Van Mook ontslagen werd door de KVP-minister Sassen en de KVP'er dr. Beel hoge vertegenwoordiger van de Kroon werd in Jakarta.
Toen hij aankwam heb ik hem gezegd: 'Ik begrijp niet hoe u met een minimum aan kennis een maximum aan verantwoordelijkheid in de indonesische kwestie aandurft'. Het documentatiemateriaal voor die opmerking ligt in dit boek van Anak Agung opgetast.

Van Mook deed — m.i. ten onrechte — alles wat hij kon om *dominantie* van de Republiek in de wordende verenigde staten van Indonesië te voorkomen. Beel en Sassen waren duidelijk uit op vernietiging van de Republiek, eerst door een belachelijke uitbreiding van het aantal deelstaten, waardoor de federale structuur geheel ad absurdum werd gevoerd in een soort opgelegde balkanisatie en tenslotte door een poging om via een tweede militaire actie de Republiek geheel uit te schakelen. Beel ging uit van de dwaze veronderstelling, dat het mogelijk zou zijn figuren als de sultan van Jogja, Hamengkoe Boewono, prof. dr. Supomo en Sutan Sjahrir *los te wrikken* van de Republiek en als individuele personen in te schakelen in het bestuur van de verenigde staten van Indonesië. Hij meende dat de leiders van de

grootste deelstaten die op de Malino-conferentie van 1967 en op de latere Den Pasar-conferentie gekozen hadden voor de federale staatsvorm voor dat karretje konden worden gespannen. Het boeiende van dit boek is, dat het duidelijk aandacht vraagt voor het tegenspel daartegen van de auteur en sommige andere leiders van de deelstaten. Zij protesteerden heftig tegen deze tweede militaire actie en rustten niet voordat de geïnterneerde leiders van de Republiek, Soekarno en Hatta c.s. weer teruggekeerd waren naar Jogja en de Republiek weer volop als partner in de besprekingen werd ingeschakeld, wat tenslotte leidde tot de ronde tafel overeenkomst en de souvereiniteitsoverdracht in 1949.

In Nederland zijn er velen die het niet kunnen verkroppen dat de federale structuur kort na de souvereiniteitsoverdracht in 1950 werd vervangen door de unitarische. Dr. Anak Agung laat zien hoe de diepste oorzaken daarvan lagen in het onloochenbare feit dat de federale structuur geheel gecompromitteerd was door het spel met de vele deelstaten, dat bovendien de Republikeinse stromingen in de deelstaten zeer krachtig waren en dat de onopgeloste Nieuw Guinea-kwestie als een zware hypotheek rustte op de RTC-overeenkomst en jarenlang de verhouding met Nederland (tot 1962!) vertroebelde. Zijn conclusies zijn m.i. onweersprekelijk: Nederland probeerde een probleem van wereldformaat op te lossen binnen de begrenzingen van nederlandse partij-tegenstellingen. Men had weinig of geen begrip voor wat er aan de hand was in Azië en in Afrika, de opstand der onderworpen volken tegen het westerse imperialisme. Men besefte niet dat 'het indonesische vraagstuk' een onderdeel was in de golfbeweging die moest leiden tot dekolonisatie in Azië en Afrika. Men weigerde parallel te handelen met Engeland ten aanzien van India en met de Verenigde Staten ten aanzien van de Philippijnen. Het heeft honderdduizenden mensenlevens in Indonesië en ook onder nederlandse en KNIL-militairen gekost vóór Nederland bereid was rondom de ronde tafel het conflict op te lossen in 1948/'49 en het heeft nog tot 1962 geduurd vóór de Nieuw Guinea-kwestie werd opgelost, die in 1949 opgelost had moeten worden.

Kunnen we van de geschiedenis leren?
Deze vraag, die de historicus Toynbee zo vaak stelde, kan ook in dit verband worden gesteld. Voor de partijen die in het CDA samenwerken is het niet verheugend maar beschamend om in de spiegel van dit boek te kijken. Ook voor de PvdA geldt dat ten dele. De KVP boog pas mee nadat Sassen en Beel het veld hadden geruimd. De CHU stemde voor een groot deel tegen de RTC-overeenkomst. De ARP stemde als geheel tegen, op advies van Schouten, zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer.
De les is dat in emancipatie- en bevrijdingsprocessen van onderdrukte volkeren het erop aan komt het antwoord te zoeken op de vraag waar de nationale zelfexpressie *het meest authentiek* tevoorschijn komt en om te ondersteunen wat die zelfexpressie *werkelijk* dient, want *niet* **wat voor andere volken zonder hen wordt uitgedacht, niet wat aan andere volken wordt opgelegd, heeft toekomst, maar dat wat in bitter lijden en met grote ontberingen om erkenning en steun vraagt van de volkerengemeenschap.**
Deze les vraagt *nu* toepassing in *Zuidelijk Afrika* op politiek en sociaal-economisch terrein en in *Latijns Amerika* op sociaal-economisch terrein, nu de politieke revoluties uit de tijd van Simon Bolivar en San Martin opgevolgd worden door de worsteling om sociaal-economische gerechtigheid.

Van de redactie

Wat is de inzet van het CDA bij de komende verkiezingen?
Deze vraag legden wij voor aan de voorzitter van de CDA Tweede Kamerfractie drs. R. F. M. Lubbers. Hij schrijft hierover in het openingsartikel van dit nummer. Welke keuzen komen op ons af nu de economische groei blijvend terugvalt? Waar kiest het CDA voor?
Lubbers inventariseert het politieke krachtenveld aan de vooravond van de verkiezingen en vraagt zich af op welke barrières de formatie van een nieuw kabinet kan stuiten.

* *
*

Er is woningnood in ons land. En dat terwijl een paar jaar geleden het er nog naar uit zag dat wij het probleem, althans getalsmatig, de baas zouden worden. Maar daarna is de vraag enorm toegenomen, ook onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen: echtscheidingen, verlaging van het jeugdrecht om zelfstandig te wonen, de toename van het aantal buitenlandse werknemers, de gezinsverdunning (kleine huishoudens).

De volkshuisvesting is daardoor weer volop in discussie. Maar de vraag is of hierin de werkelijke problemen en dilemma's aan de orde komen. Waar schort het nu aan? Waarom lukt het niet doorbraken te bewerkstelligen?
De redactie heeft zes deskundigen op dit terrein uitgenodigd voor een openhartig gesprek o.l.v. oud-minister Schut. De eerste vraag is: voor wie moeten wij bouwen en tegen welke prijs. In het CDA-program wordt een grotere financiële inspanning voor het wonen gevraagd. Is dit een centraal element in de aanpak van het vraagstuk voor de komende jaren? Durven politieke partijen die boodschap te brengen? En ook: hoe realiseer je die hogere woonlasten? Een volkshuisvestingsbelasting? Zijn de enorme bedragen die aan subsidies worden besteed t.b.v. de volkshuisvesting de komende jaren te handhaven nu de economische groei ernstig terugvalt?

Een ander punt. Moeten wij niet meer naar het verdelen van de bestaande woningvoorraad kijken dan alleen maar naar de nieuwbouw (2% van de woningvoorraad)? Verdelen dus van de huizen die er al zijn. Maar hoe? Mag je, als het moet, de mensen zo nodig met financiële drang hun huis uit jagen naar een duurder huis? Is dwang hier toelaatbaar? Hoeveel en welke?
En dan natuurlijk de stadsvernieuwing: worden de binnensteden niet een onoplosbaar probleem. Is er in de politiek voldoende moed om thans absolute prioriteit te geven aan de stadsvernieuwing, voordat het inderdaad een uitzichtloos probleem wordt?
Deze vragen en nog enige andere komen aan de orde in het gesprek over de volkshuisvesting.

* *
*

Vervolgens schrijft dr. M. Storme over de politieke uitgangspunten van de christendemocratie. Storme is lid van de Belgische CVP en nauw betrokken geweest bij de formulering van de politieke uitgangspunten van de christen-democraten in België.

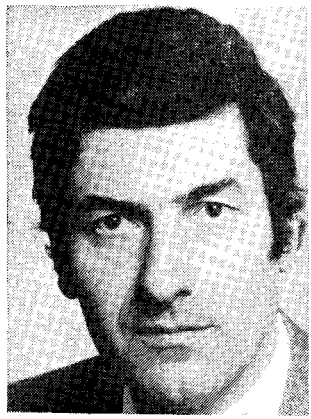
Wij hebben hem gevraagd een bijdrage te schrijven over de ontwikkelingen van de politieke uitgangspunten binnen de CVP en daarin tevens het vorig jaar vastgestelde program van uitgangspunten van het CDA te betrekken.
Het artikel van Storme is het eerste van een aantal bijdragen over grondbegrippen van christen-democratisch denken binnen zusterpartijen elders in Europa en daarbuiten.

* *
*



Tenslotte bespreekt prof. dr. H. J. van Zuthem de Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

door Drs. R. F. M. Lubbers



drs. R. F. M. Lubbers is sinds november 1978 fractievoorzitter van het CDA in de Tweede Kamer. Van 1973-1977 was hij minister van Economische Zaken.

Keuzes waarvoor wij staan

Er is in 10 jaar veel veranderd. Was de politiek in 1971 volop bezig een conceptie te ontwikkelen, om het element van de kwaliteit van de welvaart voldoende te beschermen, resp. te herstellen bij de forse economische groei, die de 60-er jaren te zien had gegeven; nu 10 jaar later wordt een groei-verwachting van 2 % door de meeste Nederlanders als veel te rozig beschouwd.

Het is opvallend hoezeer bij de beoordeling van de nieuwe programma's kritisch gekeken is naar de groei, die in die programma's als vooronderstelling dan wel uitkomst van beleid opgenomen was. Vroeger was het zo, dat te hoge groeicijfers met name van links bekritiseerd werden. Deze groei tastte immers de kwaliteit van het bestaan aan. En al werd een en andermaal uiteengezet dat met toepassing van betere technieken en andere consumptiegewoonten veel nadelen van de groei opgevangen konden worden, de kritiek bleef. Zelfs in die mate dat bijvoorbeeld de Partij van de Arbeid tot voor kort bij de publikatie van haar groeicijfer nog moest aantekenen dat deze groei niet in strijd hoefde te zijn met een zorgvuldig beheer van natuur en omgeving, of breder geformuleerd, met de kwaliteit van de welvaart.

Deze problematiek is, tenminste publicitair, naar de achtergrond gedrongen. Toch is het belangrijk, om de politieke mentaliteit en het instrumentarium dat wij in de jaren '70 ontwikkeld hebben om 'de kwaliteit van de produktie- en consumptiestructuur' te bewaken en te verbeteren, volop in stand te houden.
Wellicht geen spectaculair punt meer, maar wel goed voor gestaag werk. 'Om een zinvol bestaan' behoudt daarom op dit punt de politieke keuzes, zoals gedaan in 'Niet bij brood alleen'.

Intuïtie: een bescheiden groei

Kwaliteit bij een bescheiden groei. Bescheiden niet terwille van die kwaliteit, maar als opgedrongen realiteit vanuit het gure economische klimaat. Het is dat gure economische klimaat, en de daarmee

samenhangende problemen van werkloosheid en dreigende aantasting van de collectieve voorzieningen, dat nu centraal staat.
Bij de verschijning van de concept-programma's zijn de politieke partijen bekritiseerd over de hoge groeicijfers. Belangrijke redenen voor deze kritiek waren dat deze groeicijfers te veel ruimte suggereren voor collectieve besteding, en dat zij te veel illusies scheppen m.b.t. de mogelijkheid om weer aan volledige werkgelegenheid te komen.

Vooral het eerste punt van kritiek is merkwaardig; alsof lagere groei het vraagstuk van de collectieve bestedingen niet eerder vergroot dan verkleint; en alsof een op groei gericht beleid de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven niet eerder zou kunnen vergroten.
Belangrijker dan al deze redeneringen is echter de intuïtie die schuilgaat achter deze kritiek op groeicijfers. Intuïtie, die de mensen leert dat wij in barre economische tijden terecht zijn gekomen en dat iedere vorm van rozigheid daarover ons weinig helpt. Het is om die reden ook dat het CDA een hard program opgesteld heeft.

De keuzes waarvoor wij staan
Fundamenteel kiest het CDA voor het (her)inschakelen van mensen in arbeid. Daarbij verbreden wij zeer bewust het begrip arbeid: betaald en onbetaald, formeel en informeel, vrijwillig of professioneel, hele of deeltijdbaan.
Deze inschakeling van de mens in de arbeid wordt ze een onderdeel van een bredere opgave die vervat is in het begrip 'om een zinvol bestaan'. Dat geeft een oriëntatie aan. Een oriëntatie, die niet primair bestaat uit concrete beleidsdoelen van politici (X welzijnswerkers, Y aantallen woningen). Het gaat ons om een situeren van de problematiek dichterbij de mensen zelf, zodat zij de zinvolheid van arbeid en de problemen die daar in onze tijd aan verbonden zijn zelf kunnen ervaren. Uiteraard gaat het daarbij om een veel bredere conceptie van menselijke activiteit en wijze van samen-leven dan de organisatie van de arbeid. Toch is het goed eerst de harde, traditionele economische aanpak te schetsen.

Allereerst een doorgaande inkomensmatiging. Een duidelijke minlijn voor alle inkomenstrekkers voorzover men er niet door promotie op vooruitgaat. Exclusief dit 'incidenteel' een lijn van min 1 naar min 4. Enkele kanttekeningen hierbij. Deze cijfers zijn indicatief. Gemillimeter heeft geen zin. De cijfers brengen politiek tot uitdrukking dat ook op minimumniveau enige inkomensachteruitgang onvermijdelijk is.
Het CDA heeft zich een duidelijke ondergrens gesteld. Het beleid is erop gericht metterdaad voor echte minima de koopkracht te handhaven. Zij legt dat echter niet bij het minimum, maar bij de minimum-inkomenstrekkers die van dat minimum ook anderen moeten onderhouden. Wij hebben het dan over enkele honderdduizenden gezinnen of vergelijkbare huishoudingen. Waar er minder te verdelen is moet er beter verdeeld worden. Het begrip draagkracht zal weer een grote rol moeten gaan spelen.

Een volgend markant feit is dat de min 1 bij het minimum bij 2 x modaal slechts min 2 is. Dit betekent dus een zeer geringe verdere nivellering in de middengroepen. De rek is eruit voor een nivellering op dit traject zoals wij in de jaren '70 hebben gehad.
De wijze waarop deze inkomensmatiging tot stand moet komen is in het program verwezen naar te voeren overleg. Intussen is het duidelijk dat deze intensiteit van

inkomensmatiging alleen tot stand kan komen als het in 1980 toegepaste systeem van een gedeeltelijke vervanging van prijscompensatie door belastingverlaging een aantal malen herhaald kan worden.

Woningbouw

Een tweede belangrijk element is te komen tot een structureel hoog niveau van woningbouw en stadsvernieuwing. Tegen de verdrukking in zijn wij in de huidige kabinetsperiode die weg al opgegaan. Wat wij er echter uitdrukkelijk aan toe willen voegen is een financieringsbasis. Dat betekent een prijs voor het wonen die gebaseerd is op de kwaliteit; bovendien het bouwen van woningen naar de kwaliteit die gewenst en betaalbaar is. Dit laat onverlet dat een behoorlijke ondersteuning van de volkshuisvesting vanuit de collectieve middelen nodig blijft; er is hier wel soberheid geboden. Bovendien: hogere woonlasten voor de burger. Immers: vele huren zijn achtergebleven en velen met relatief hoge inkomens profiteren van goedkope woningen. Zo wordt de aankomende jongere fors gediscrimineerd.
Daarom een zwaar accent op huurharmonisatie en doorstroming. Tegelijkertijd hogere normhuurquotes, of in gewoon Hollands: een groter deel van het inkomen voor het wonen opzij leggen.

Er zijn aanwijzingen dat deze benadering politiek reeds gesteund wordt. Een kwetsbaarheid is het hoe wij kunnen verzekeren dat de hogere huren inderdaad de bouw ten goede komen. Een verlammende herhaling van de 'winst-werk' discussie dreigt.
Toch is deze saneringsoperatie goed haalbaar mits bij de uitwerking die groepen ontzien worden, die echt krap zitten. Dat is de reden dat de individuele huursubsidie een uitermate belangrijk instrument blijft.

Economisch gezien dwingt het CDA-programma met de hogere huren (en woonlasten) een besparing af. Met die gedwongen besparing worden vervolgens veel mensen aan werk geholpen, hetgeen indirect de overheid helpt om niet te bezwijken onder de uitkeringslast aan werklozen.

Energie

Evenzo met het aardgas. Ook daar een omzetting in werk. Evenals de huidige, zal ook de volgende kabinetsperiode gekenmerkt worden door hogere aardgasinkomsten voor het Rijk; uit Slochteren, maar geleidelijk ook steeds meer uit de kleine velden waarvoor een integrale regeling van het overheidsaandeel helaas nog steeds op zich laat wachten.
Deze extra middelen behoren gebruikt te worden voor verkleining van het financieringstekort van de overheid of op andere wijze ter versterking van de economie. Deze eis wordt des te gebiedender naarmate wij in de tweede helft van de jaren '80 met relatieve daling van de gasbaten moeten gaan rekenen. Dit is tegelijk een reden om niet, zoals de PvdA, tot versnelde inzet van aardgas over te gaan.
Met verstandig beleid is het mogelijk het door besparingen reeds wat verlaagde afzetniveau mede met behulp van nieuw te ontginnen velden tot zeer diep in de jaren '80 voort te zetten.
Tegelijk mogen wij uit de investeringen van de oliemaatschappijen een forse investeringsimpuls verwachten. Het CDA-program kiest verder voor een krachtig voortzetten van het besparingsbeleid. De energie- en met name electriciteits-quote zal in onze welvaart omlaag moeten, zeker waar wij voorshands nog van kernenergie afzien.

Niet alleen op het energiegebied maar in veel bredere zin zal het innoveren van be-

tekenis blijken in het creëren van nieuwe kansen voor de Nederlandse economie. Deze inspanning is erg belangrijk. De rol die de overheid hier gaat spelen mag echter niet overschat worden.

Zo ontrolt zich een beleid van inkomensmatiging en gedwongen besparingen (huren en aardgasprijzen) enerzijds en expansie (woningbouw, investeringen, energiebeleid, innovatie) anderzijds.
Deze wat traditionele benadering blijft van buitengewoon grote betekenis. In cijfers is dat beleid goed voor 200.000 arbeidsplaatsen voor zo'n 300.000 mensen. Dit cijfer sluit nauw aan bij dat van andere partijen. Uiteraard met de bekende accentverschillen tussen PvdA en VVD, waarbij de één de overheid, en de ander de marktsector erg optimistisch inschat. 200.000 banen is overigens niet meer dan compensatie bieden voor verdwijnende banen. Zo gezien is dit traditionele beleid van matiging enerzijds en expansie anderzijds niet voldoende om de werkloosheid op te lossen.

Arbeid verdelen

De traditionele benadering is evenmin toereikend om twee andere cruciale vragen te beantwoorden. Hoe komen wij tot stabilisatie van de sociale verzekeringspremies, resp. hoe voorkomen wij dat de groei van de sociale verzekeringslast ieder economisch beleid wegspoelt? En daarnaast, hoe bereiken wij dat ieder die wil en kan werken dat kan doen, terwijl er toch te weinig werkgelegenheid is; of anders gezegd, wat doen wij met de verdeling van de arbeid?
Op deze terreinen liggen politiek belangrijke en doorslaggevende vragen en actiepunten.
Het verdelen van de arbeid is een onmiskenbare noodzaak in een situatie waarin er een tekort aan betaald werk is en voorlopig zal blijven. Wij komen dan op een politieke keuze van de eerste orde.
Op dit punt manifesteren CDA en D'66 zich het sterkst. Het lijkt wel of PvdA en VVD beiden in een soort conservatisme blijven steken, waarbij de PvdA het meest op de overheid steunt en de VVD op de markteconomie. In de strijd tussen die twee benaderingen van beleggingsplicht tot terug naar het vrije ondernemen lijken beiden te vergeten dat wellicht de arbeid ook anders georganiseerd, anders verdeeld moet worden.
Nu gaat het hier niet primair om een economische maatregel — van deeltijd komt op zichzelf niet meer werkgelegenheid — maar vooral om de sociale kant. Het bevorderen van deeltijdbanen is enerzijds een sociale noodzaak om meer mensen kansen te bieden op betaald werk. Het is tegelijk een instrument om keuzemogelijkheden te vergroten. Dit is van belang. De oorzaak immers dat nu al een aantal jaren het aantal banen tekort schiet is niet alleen de economische crisis maar ook de sprongsgewijze stijging van het arbeidsaanbod nu het gemiddelde aantal jaren scholing niet langer stijgt en wij veel meer alleenstaanden en kleinere (en korter durende) gezinnen kennen. Deze culturele en demografische verschijnselen roepen als het ware ook een behoefte aan deeltijdbanen op.

Arbeid en emancipatie

Over de positieve aspecten voor vrouwen om in en op werk in de samenleving betrokken te zijn is genoeg geschreven. Ik denk ook dat wij daarnaast moeten oppassen het deelnemen aan betaalde arbeid door steeds meer vrouwen te idealiseren. Wij moeten hier een balans opmaken van voor- en nadelen.
Graag geen overmatig geïdealiseer van betaalde arbeid tegenover onbetaalde arbeid. Maar ook niet van het omgekeerde. Het

'hoe' is vaak veel meer bepalend dan het 'of'. Dat bij het 'hoe' allerlei vormen van deeltijdarbeid een positieve uitwerking kunnen krijgen laat zich raden. Het vergroot keuzemogelijkheden en het snijdt de scherpe kanten af van onmogelijke keuzes, waar vele jonge vrouwen voor komen te staan als zij óf te lang en te volledig hun voeling met opleiding en beroepsuitoefening hebben moeten opgeven, óf de verantwoordelijkheden van ouder en moeder al tezeer moeten minimaliseren. Het zou het mannelijk deel van de opgroeiende generatie ook veel waard moeten zijn door een 'complementair' leef- en werkgedrag ruimte voor betere keuzemogelijkheden voor hun (wederhelften/vrouwen/de) vrouw te scheppen.
Allereerst zijn er aanwijzingen dat een grotere zorgvuldigheid in particuliere verbruiks- en leefgewoonten, van onderhoud van het huis tot gezond leven een verantwoordelijker bijdrage aan de ontwikkeling van mens en maatschappij geven, dan een situatie waarin teveel over de schijf van 'de betaalde economie' loopt. Ook de voordelen van arbeidsverdeling vinden ergens hun grenzen. En als wij bijvoorbeeld in de volksgezondheid spreken van de urgente noodzaak van gezonder leven, van zelfzorg en van mantelzorg dan is dat een dringend antwoord en een hoognodige reactie op een samenleving die zichzelf al te sterk 'medicaliseert'.

Ook in de welzijnssector buiten de volksgezondheid, van zorg voor ouderen tot buurtwerk zijn er sterke aanwijzingen, dat al te geprofessionaliseerd aanbod wel veel vraag schept, maar de mensen niet altijd gelukkiger maakt. Daarom zijn alpha-hulp en vrijwilligerswerk meer dan financiële noodverbanden, maar kunnen zij ook sleutels tot echte antwoorden op de welzijnsproblematiek bevatten. Als zo de welzijnscomponent weer dichter bij de mensen komt, zullen ook de financiële afwegingen over wat nu wel en wat nu niet mogelijk is en hoe het opgebracht moet worden, wellicht meer zorgvuldiger kunnen gebeuren. Ik realiseer mij dat een zekere de-professionalisering en een zekere decentralisatie op veel verzet zal stuiten. De bescherming van levensbeschouwelijke invalshoeken zal daarbij voor christen-democraten geen alibi mogen zijn om aan de kant te gaan staan.
Evenzeer moet men hopen dat linkse mensen de greep van de overheid losser zullen willen maken en de 'état-isering' willen terugdringen. Zijn wij niet genoeg gedemocratiseerd om onze angst voor de regentenmaatschappij als achterhaald te beschouwen?

Bij een steeds stijgende welvaart zijn wij eraan gewend geraakt steeds meer middelen voor volksgezondheid en welzijn opzij te zetten. In deze geldstromen kwam als het ware de zorg tot uitdrukking.
Als wij op deze weg zo niet voortkunnen is dat deels ingegeven door krapte aan financiële middelen, deels echter ook door de groeiende overtuiging dat de factor mens, eigenzorg, burenzorg, zorgvuldiger leven en met elkaar omgaan, weer een grotere rol moet gaan spelen.

Het CDA-program kiest hier nadrukkelijk voor een visie waarin de mens zelf centraal staat, waarin het bestaan zinvol is krachtens haar of zijn eigen ontplooiing en het klimaat van de menselijke omgeving waarin dat plaats vindt. (De economie en de welvaartsstaat kan de cultuur, de wijze van het zijn en het samen-zijn en de manier waarop daar inhoud aan gegeven wordt niet vervangen.)
De harde noden en de harde noten zitten in de zachte sector. Het is deze harde behoefte de mens centraal te stellen die wij in het CDA-program ook op andere punten vinden.

Individualisering

Intussen is het wel zo, dat de sterk gewijzigde demografische verhoudingen van kleinere en kortere gezinnen, alsmede van velen die op zichzelf leven, ons voor aanzienlijke sociaal-politieke vragen stellen waar het betreft de eerlijke verdeling van inkomen en lasten: het vraagstuk van de individualisering.

Ik schreef reeds dat wij bij de sociale minima een onderscheid moeten maken tussen individuen en huishoudingen. Bij de krappere economische situatie is een opnieuw accentueren van dat onderscheid een zaak van gerechtigheid. In de mate echter waarin wij dit in ons fiscaal en sociaal verzekeringsstelsel weer consequenter gaan doen, zal het des te meer geboden zijn andere elementen die de rolverwisseling van man en vrouw belemmeren te doorbreken. Consequent emancipatorisch en tegelijk consequent het draagkrachtbeginsel in het oog houdend.

Een dergelijke benadering vereist o.m. dat het begrip huishouding geactualiseerd en doelmatig geregistreerd wordt. Dan zal ook duidelijk worden dat het bij de erkende huishouding om rechten en plichten gaat.

In het verlengde van deze draagkrachtopvatting zal het draagkrachtelement m.b.t. opgroeiende kinderen ook weer meer gericht moeten blijven. Een toereikende kinderbijslag verdient evenveel aandacht als het toereikende pensioen. Bij de krappe economische situatie zal het overigens bij beide passen en meten zijn.

De hierboven genoemde vraagstukken van individualisering en draagkracht zullen aan scherpte winnen naarmate de noodzakelijke inkomensmatiging zelf weer voor meer mensen de behoefte aan hele en halve banen zal oproepen.

Sociale Zekerheid

Een uitdaging voor de komende periode wordt onze opstelling tegenover het sociale verzekeringsstelsel dat in zo hoge mate is opgebouwd door christen-democraten. Belangrijke noodzakelijke correcties om de kern te bewaken zullen zijn het rekening houden met draagkrachtelementen in de uitkeringen. In feite betekent dit dat het solidariteitselement krachtiger en het verzekeringselement zwakker wordt. Behoud van de netto-netto koppeling voor de echte minima zal herkenningsteken van de solidariteit blijven.

Ook bij de sociale uitkeringen gaat het echter niet alleen om de centen. Het CDA-program kiest zeer bewust voor een beleid, zwakke groepen op de arbeidsmarkt bij voorrang in het werk ingeschakeld te houden. Dat is andermaal een keus voor de mens die voorrang krijgt op het marktmechanisme.

Het meest ambitieus is het program terzake van de arbeidsongeschikten. Hoeveel kandidaat-arbeidsongeschikten kunnen niet in deeltijdbanen aangepast werk blijven doen? Als wij dit voor een van de twee nu 'keurig' afgekeurden kunnen bereiken, dammen wij de groei van de arbeidsongeschiktheid in. Dit kan een eerste stap zijn in het terugdringen van deze zgn. sociale, maar in wezen a-sociale scheefgroei in de welvaartsmaatschappij. Een menselijk oordeel van deze aanpak zal ook zijn, dat de echte arbeidsongeschikte weer meer gerespecteerd zal worden. Het gaat ook hier om de waardigheid van de mens.

Deze omzetting van onze economie naar één met een menselijk gezicht zal een grote inspanning vergen. Niet in de laatste plaats omdat wij er enerzijds niet met mooie woorden komen, anderzijds de overheid dit soort zaken moeilijk af kan dwingen. Het vergt een politieke mentaliteit en een sterk gespreide verantwoordelijkheid. Werknemersorganisaties en welzijnsinstituties kunnen er gelijkelijk een grote rol in spelen. Democratisering van

bedrijven en instellingen kan er dienstbaar aan zijn.

Politieke rondblik

Vergelijkt men de programma's van de vier grote partijen, dan zijn de overeenkomsten op deze terreinen tussen CDA en D'66 onmiskenbaar het sterkst. De aanpakken van VVD en PvdA lijken teveel gevangen in de traditionele, nu niet toereikende discussie van meer, dan wel minder overheid.
Deze conclusie is des te merkwaardiger waar CDA en D'66 elkaar vaak scherp bekritiseren. De reden daarvoor is voor de hand liggend. Het CDA is principieel grondslag-partij, D'66 principieel pragmatisch. De grondslag van het CDA is echter gelegen in Bijbelse noties als gerechtigheid. Deze krijgen weliswaar een politieke uitwerking in het program van uitgangspunten maar de fundamentele visie van de christen-democraten blijft toch, dat wij als mensen onderweg *steeds nieuwe wegen* moeten vinden om de principiële taken praktisch gestalte te geven. Daarmee neemt de christen-democratie afstand van benaderingen die een te groot gewicht leggen bij vragen als: waar ligt de macht in de samenleving (socialisten) of: moet de rol van de overheid niet worden teruggedrongen (de VVD).

Hoewel het CDA als 'bestendige' regeringspartij de verantwoordelijkheid voor wat nu is, niet kan en wil ontgaan, gaat zij steeds meer als vanzelfsprekend uit van de noodzaak het anders te gaan doen. Daarom zijn vragen of program, dan wel kabinetsbeleid, inzet van de verkiezingen moet zijn al bij voorbaat beslist ten gunste van het program.
Intussen is program-vergelijking niet toereikend voor de vragen die bij coalitie-vorming zullen opkomen. Er moet tenminste nog op twee punten gewezen worden. Allereerst de affiniteit in politiek denken. Ik doel daarbij op het gegeven dat de christen-democratie als *volkspartij* veel waarde hecht aan het maatschappelijk weefsel in het grondvlak van de samenleving. Elementen van solidariteit en broederschap doen de christen-democratie een al te veel insteken op het 'sterke individu' wantrouwen. Er is een diepgewortelde intuïtie en overtuiging steeds weer op te moeten komen voor de zwakkeren. Dat nu geeft grote affiniteit tot het socialisme.
Een tweede punt in verband met de coalitie-vorming is 'coalitie-gezindheid'; de bereidheid met elkaar in een coalitie te functioneren. Het was juist op dit punt dat 1973-1977 een teleurstelling werd. Het socialisme had iets intolerants. Misschien heeft dat iets te maken met het feit dat de socialist in de Nederlandse politiek, zelfs in zijn eigen program, zoveel moet opofferen aan de maatschappelijke realiteiten, dat hij geen marges meer heeft voor coalitie-compromissen. Om maar een voorbeeld te noemen: als er zo weinig te nationaliseren valt kan men fanaat over een Postbank worden.

Het is te vroeg voorspellingen te doen of zelfs wensen uit te spreken over de na de verkiezingen te vormen coalitie. Gegeven de problemen waar wij voor staan lijken mij echter twee elementen voor de regeerkracht van buitengewoon belang. Het eerste is een frisse ondogmatische aanpak; de traditionele schema's van de partijen passen amper nog op de problemen.
Het tweede is de opgave van de politiek om integrerend in de samenleving bezig te zijn. Dat betekent dat iedere politieke partij een functie heeft in het uitleggen van politieke noodzaken aan hun eigen achterban, en in het betrekken van die eigen achterban in een politieke discussie, waardoor de democratie als democratie functioneert en niet uiteenvalt in elkaar bestrijdende, of moe en mat geworden, segmenten.

Kernwapens

De bespreking van de concept-programma's in de grote partijen heeft duidelijk gemaakt hoezeer de onderwerpen kernenergie en kernwapens verdelend werken in ons politieke bestel.
M.b.t. de kernenergie lijkt de strijdbijl begraven. Voorshands, in de komende vier jaar, geen uitbreiding van kerncentrales. Wel kijken of en hoe wij de problemen de baas kunnen is een verstandige opstelling in een situatie waarin wij duidelijke overcapaciteit aan electriciteits-opwekking hebben en er nog heel wat 'klein vermogen' (van stadsverwarming tot warmte-krachtkoppeling) te installeren is. De sluiting van Borssele, zoals de PvdA die wil mag daarbij een vrome wens blijven.
Intussen dreigt de vreedzame toepassing van kernenergie 'een shibboleth van verantwoord gedrag' te worden. Voor mijzelf blijf ik het erop houden dat voor Nederland een bescheiden toepassing en een internationaal meewerken aan veiligheids- en non-proliferatieproblemen de meest verstandige route is.

Veel zwaarder ligt de discussie rond onze bondgenootschappelijke verplichtingen op het gebied van de defensie en met name de door ons te vervullen nucleaire taken. Het CDA heeft terzake een naar mijn oordeel consistente en in het bondgenootschap te verdedigen visie ontwikkeld. Bij de jongste begrotingsbehandeling van het hoofdstuk NATO is deze opstelling nog eens verwoord.
In de nationale politiek lijkt deze visie echter zwak omdat zij weinig steun vindt bij andere partijen. Aan de ene kant voelt de VVD niets voor een van het bondgenootschap afwijkende visie, aan de andere kant voelt de PvdA in meerderheid en een klein deel van het CDA alles voor een nucleair-vrij Nederland.
Zo'n nucleair-vrij Nederland wordt dan — naar ik vrees wat krampachtig — gezien als nog steeds verzoenbaar met een volwaardig bondgenootschap.
Groeperingen als het IKV gaan nog wat verder en proberen uit te leggen dat een nucleair-vrij Nederland juist zal leiden tot terugdringen van de kernwapens ook elders.
Bij zo'n 'spontane' koers moeten grote vraagtekens gezet worden. Op zichzelf zou er wellicht best een redenering te ontwikkelen zijn, dat Nederland als niet-atoommogendheid volgens de strekking (de geest) van het NPV-verdrag de consequenties trekt 'geen atoomwapens te willen dragen'. Te vrezen valt echter dat dit niet tot minder kernwapens in de wereld leidt en bovendien moet men, gezien de politieke verhoudingen in Nederland, vermoeden dat het een eerste stap is naar een 'neutraal' Nederland. Kunnen wij en mogen wij dat het bondgenootschap en Europa aandoen? Zal het tot meer vrede of juist tot meer risico's leiden?
Een binnenlands politiek gevaar van een kernwapen-vrij-Nederland-koers is ook dat het 'om kan slaan' in een rechtse pronucleaire koers. Ook daarom doet het CDA er goed aan vast te houden aan haar model van stapsgewijze vermindering van de afhankelijkheid van kernwapens.

Geen gemakkelijke formatie

Overziet men het hele slagveld van politieke geschilpunten dan wacht ons geen gemakkelijke formatie. Politieke partijen doen er nu reeds goed aan hun prioriteiten te onderwerpen aan de toets van parlementaire meerderheden. Wie te weinig argumenten heeft anderen te overtuigen en toch wil regeren doet er goed aan de parlementaire besluitvorming als belangrijk criterium te aanvaarden.

De politiek gaat over de rol van de overheid en de samenleving. Toch gaat het

nu om meer dan dat. Het gaat ook om een visie, waar de samenleving moed uit kan putten. Dat is nodig omdat de samenleving en de mens daarin onverschillig en moedeloos dreigt te gaan worden. Daarom noemen wij ons program 'om een zinvol bestaan'. De matheid en moedeloosheid dreigt om een tweetal redenen.
Op de eerste plaats wordt de mens teveel gereduceerd tot een schakel in economisch proces en verzorgingsstaat. De zieke is object van de gezondheidszorg, de bejaarde een pensioentrekker, de minderheid voorwerp van geprofessionaliseerde doelgroep-benaderingen. Bij dit alles is het menselijk perspectief zoek. Dit alles leidt tot droefheid, matheid, vaak tot eenzaamheid en soms tot radeloosheid.
Op de tweede plaats blijkt steeds meer dat de welvaartsmechanismes zelfs in hun eigen opzet tekort gaan schieten, onbetaalbaar worden, onbeheersbaar blijken. Geen perspectief op een baan voor de een, dreigend ontslag voor de anderen. Gepraat over aantasting van de uitkeringen. Dat geeft angst en ergernis. Het vertrouwen in de democratie kan zo snel wegslinken.
Daarnaast is er ook angst voor een defensie met nucleaire middelen. Dat geperfectioneerde systeem van afschrikking buiten de grenzen en verzorging binnen de grenzen; zal dat wel betaalbaar, beheersbaar en houdbaar zijn? Resultaat: onzekerheid, die over kan gaan in angst en voor sommigen zelfs in radeloosheid.

Waar gaat het om?
Het gaat erom dat iedere generatie opnieuw de samenleving, de democratie, nieuw leven moet inblazen. Zoals in de jaren '60 met de regentenmaatschappij afgerekend werd, die de na-oorlogse vernieuwing dreigde te verlammen, zo zullen wij in de jaren '80 onder de bange klem van economische recessie en toenemende internationale verharding, de Nederlandse samenleving weer in z'n kern sterker moeten maken. Dan gaat het om de weerbaarheid van de mens; het gaat ook om de zorg voor elkaar, die dichter bij het grondvlak gebracht moet worden. Niet met sociologisch jargon, maar in een menselijke maat. De christen-democratie heeft daarbij in dienstbaarheid een rol te vervullen. Laten wij waakzaam blijven en niet verstarren. Hij die in macht gesteld is dreigt op den duur alleen nog zijn eigen gelijk te zien, zijn eigen vooroordelen als wijsheid te beschouwen, zijn eigen gedrag als norm, zijn verworvenheden als rechten. Tegen die mentaliteit in moeten wij opnieuw op zoek naar de menselijke maat. Dat is de kern van 'om een zinvol bestaan'. Niet in de eerste plaats vóór, maar vooral mèt de mensen.



Op uitnodiging van de redactie zijn op 18 november 1980 een aantal personen bijeen geweest voor een gesprek over de volkshuisvesting. Dit waren de heren ir. N. Buijsert, ir. A. Peters, drs. J. Poot, prof. ir. J. van Tol en drs. E. J. Viersen. Het gesprek stond onder leiding van ir. W F. Schut. Een weergave van dit gesprek is hieronder opgenomen.

Volkshuisvesting

weergave van een gesprek

SCHUT: Mag ik U de eerste vraag van ons gesprek voorleggen: voor welke behoefte moeten wij bouwen. Hoeveel woningen, van welke kwaliteit, voor welke koopkrachtige vraag? Wat mogen wij in dit verband van de doorstroming verwachten? En hoe stellen wij de behoefte aan de verschillende typen woningen vast?

POOT: Wat mij de laatste tijd opvalt is dat er heel weinig vraag nog is naar woningen tegen de prijs die ze kosten of tegen de huur die ze moeten opbrengen. En de vraag is hoe wij nu verder moeten. Ik denk dat onze eerste zorg moet zijn: de prijzen omlaag. Het prijspeil van de woningen in ons land met alles wat daarbij komt (grondkosten, financieringslasten, belastingen) is eenvoudig te hoog. Het is niet meer betaalbaar. Ik denk dat het onvermijdelijk is dat wij weer terug moeten naar de grote aantallen. Daarmee bedoel ik niet monotone series, maar wel naar meer standaardisatie in de produktie van bepaalde onderdelen. Ik denk dat hiermede een grote variatie in uiterlijk gecombineerd kan worden. Waar wij dus tegelijk behoefte aan hebben is een nieuwe architectuur. De kwaliteit qua huis, qua omgeving mag er immers niet op achteruit gaan. Ik denk dat op deze wijze ook de doorstroming betere kansen maakt, omdat er betaalbare huizen van betere kwaliteit in een mooiere omgeving gebouwd kunnen worden.



Ir. N. Buijsert (55) is sinds 1968 lid van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, belast met ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Hij maakt deel uit van de Programcommissie van het CDA.

SCHUT: Mag ik het anders vragen: hoe komt een projectontwikkelaar aan zijn programma? Hoe schat hij de afzet in? Moeten wij niet concluderen dat er te lang gemikt is op een te hoog niveau van koopkracht bij de bevolking, terwijl wij zien dat deze vraag thans verzadigd is.

POOT: De grootste vraag ligt natuurlijk bij een betrekkelijk lage koopkracht. Ik ben het met u eens dat wij de groepen daarboven inmiddels wel hebben afgeroomd.

VIERSEN: Wij hebben een regionaal woningbehoefteonderzoek uit 1977 om vast te stellen voor wie wij moeten bouwen. Het onderzoek is natuurlijk een paar jaar oud, maar nog steeds indicatief voor de

soorten woningen waaraan behoefte is. Uit dat onderzoek bleek dat er grote vraag is naar relatief dure huurwoningen (boven de ƒ 300,— huur) en tevens naar relatief goedkope koopwoningen (tussen ƒ 150.000,— en ƒ 175.000,—). Ik denk dat het van belang is ons te realiseren dat 100.000 woningen per jaar op een totale voorraad van ruim 4½ miljoen ongeveer neerkomt op 2 % van de woningnood. Ik denk dat uit deze cijfers gemakkelijk is af te leiden dat je niet al je kaarten op de directe doorstroming moet zetten, maar ook op de indirecte doorstroming. Want die relatief dure huurwoningen en goedkopere koopwoningen zitten natuurlijk ook in de bestaande voorraad. Ik denk dus dat je nu moet bouwen voor de middengroep in de huursector (de woningwetwoningen en de goedkope premie-huurwoningen) en goedkope koopwoningen.

VAN TOL: Ik denk dat het vaststellen van de behoefte aan woningen vooral ook afhankelijk is van een politieke discussie; de discusie nl. over de vraag wanneer er een woonrecht is. Wanneer in deze discussie een woonrecht wordt toegekend vanaf 18 jaar, dan verandert op dat moment de aard en de omvang van de woningnood. Ik denk dat op het moment dat in de politiek daartoe werd besloten, men zich te weinig rekenschap gegeven heeft van de gevolgen die dat voor de woningnood zou hebben.
Gelet op de enorme behoefte aan woningen is er op het stedebouwkundige vlak een tendens ontstaan om zo zuinig mogelijk met de ruimte om te springen; wij moeten een ombuiging teweeg brengen in de voortdurend stijgende behoefte per bewoner aan grond voor stedelijke doeleinden. Wij moeten streven naar meer woningen per hectare; naar verlaagde normen voor openbaar groen etc. om tot een lager gemiddeld grondgebruik per woning te komen. Ik denk dat het tevens nuttig is om na te gaan of de voortdurend dalende gemiddelde woningbezetting onbelemmerd voort kan gaan. Per inwoner is de laatste decennia voortdurend een groter beslag gelegd op ruimte en het is duidelijk dat deze ontwikkeling niet zomaar door kan gaan.
Wij moeten hierin een keer aanbrengen. Ik denk dan ook dat het onvermijdelijk is na te gaan in hoeverre een herverdeling van de bestaande woonruimte een deel van de huidige vraag kan opvangen. Ik kan mij bijvoorbeeld voorstellen dat wij niet alleen een premie geven op nieuwe koophuizen, maar ook een premie op die huizen waarin een hoge gemiddelde woningbezetting wordt gerealiseerd.

SCHUT: Afgezien van de vraag voor wie we moeten gaan bouwen, blijft er ook nog de vraag: waar kunnen we bouwen. Hoe zit het hier met de ruimtelijke ordeningsaspecten?

PETERS: Ik denk dat we moeten vaststellen dat de mogelijkheden om via nieuwbouw de behoefte aan huizen op te lossen, afnemen. Je bent alleen al om deze reden gedwongen meer naar de bestaande woningvoorraad te kijken. De waardering van de bestaande woningvoorraad hangt echter mede af van de kwaliteit van de nieuwbouw. Voer je die op dan neemt de waardering voor de bestaande woonvoorraad natuurlijk snel af. Ik denk dat wij in de kwaliteit van beide een evenwicht moeten aanbrengen.
Ik moet vervolgens zeggen dat het probleem van de huidige woningnood voor een deel ontstaat omdat er nogal wat gemeenten met indrukwekkende lijsten woningzoekenden zwaaien; daar kun je natuurlijk moeilijk een beleid op langere termijn op baseren.
Ik wil tenslotte nog even ingaan op wat Poot gezegd heeft. Wij hebben naar mijn mening jarenlang geprobeerd woningen



Ir. A. Peters (47) is directeur van de Provinciale Planologische Dienst in Limburg.

neer te zetten op een zo goedkoop mogelijke wijze. Ik vind dat wij in ons land er heel goed in geslaagd zijn woningen in de sociale sector te bouwen tegen relatief lage prijzen. Zeker wanneer we dat vergelijken met het buitenland. Toch, dat geef ik toe, is de prijs nog te hoog.

Tegen welke prijs

SCHUT: Het lukt ons maar ten dele om dit eerste punt van ons gesprek met een beetje verbeeldingskracht ons voor de geest te brengen. Natuurlijk zijn prijs en voorraad van groot belang, maar het blijft intussen een enorm probleem: voor wie moeten wij bouwen? Moeten wij bouwen voor de lager betaalden die natuurlijk altijd moeilijker aan huisvesting kunnen komen of moeten wij bouwen voor de mensen die het betalen kunnen om goed of mogelijk zelfs perfect te wonen? Wat zou het evenwicht tussen beide moeten zijn?

VIERSEN: Wij moeten nagaan wat de bestaande situatie in Nederland is. 80 % van de huurders heeft een gemiddeld huurniveau van 10 à 15 % van het inkomen. Wij weten allemaal dat het particulier huizen verhuren enorm afneemt; het sterft af, vooral in de grote steden. De huizen staan daar te verrotten tegen *f* 80,- huur in de maand. Als we dus spreken over de bestaande woningbehoefte dan moeten we ons realiseren dat daar al deze 'verelendungen' in de woningvoorraad inzitten. Rond de 1 miljoen mensen boven het modale inkomen verwoont minder dan 10 % van het inkomen. Als je dus nu aan ook deze mensen naar de woningbehoefte vraagt, dan is die vraag niet te beantwoorden. Ik constateer dat iedereen om deze vraag heendraait. In dit verband speelt een ideologisch punt bij de vraag naar directe ('bouwen voor de buurt') of indirecte (overgaan naar ander, beter huis) doorstroming. Als je de huizen voor de mensen direct terugbouwt op de plaats waar ze nu zitten dan is gebleken dat slechts 20 tot 30 % uiteindelijk teruggaat. De rest zit dan elders. Maar als de directe doorstroming je standpunt is dan moet je voor een woningwetwoning in de Jordaan die *f* 160.000,— kost, constateren dat je daar veelal niet meer dan *f* 400,— huur voor kan vragen. Dat is *f* 5.000,— per jaar tegen 10 % rente, dan leg je op die huur als overheid dus *f* 11.000,— toe. Als je dat als standpunt hebt, moet je dat doen. Dat standpunt heeft bijv. de heer Schaeffer. De huren voor de woningen die hij wil bouwen moeten, volgens het Rijk, ongeveer *f* 500,— doen; hij kan, zegt hij, geen hogere huren vragen dan *f* 340, —of *f* 400,—: Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, wilt U mij het geld lenen dat ik dan te kort kom, tegen een rentereductie van $2^1/_2$ %. Een soortgelijke gedachte huldigt wethouder Van der Ploeg in Rotterdam.

In deze lijn moet de overheid meer geld aan de volkshuisvesting besteden en moet je institutionele beleggers dwingen tegen gunstige voorwaarden gelden beschikbaar te stellen. Ik vind dat dat niet moet gebeuren want ik vrees dat dan de volkshuisvesting op een enorme manier verder zal verloederen. Wat is ons probleem? De huurbevriezing in 1945 op het niveau van 1939 heeft geduurd tot 1952. En toen is er niet meer ingehaald. Daar zitten we nu nog steeds mee. Dus als Schut mij vraagt:

voor welke behoefte moet je bouwen, dan zeg ik: die vraag is zo simpelweg bijna niet te beantwoorden.
Ik vind het CDA met het ontwerp-verkiezingsprogram waarin huurquoteverhoging van 5 % is geformuleerd ontzettend dapper want het is nodig, maar ik zeg ze ook: het zal erg moeilijk lukken. De kans dat er huurstakingen zullen uitbreken, is niet denkbeeldig. De Nederlandse bevolking vindt nl. dat ze al veel te veel huur betaalt.

SCHUT: Ik begrijp Viersen als hij zegt: die vraag is niet te beantwoorden als je niet tevens ingaat op de vraag voor welke lasten je de mensen in de toekomst mag aanslaan. Want het is duidelijk dat in de toekomst het niet meer mogelijk is voort te gaan met voortdurende bijdragen vanuit de staatskas. Je moet dus proberen te blijven bouwen en tevens proberen de woonquote op te voeren. Pas als de kostprijs van de huizen weer in evenwicht raakt met de woonquote kunnen we de vraag, voor wie er gebouwd moet worden, echt afdoende beantwoorden.

VIERSEN: Dat lijkt mij ook. De elasticiteit van de vraag van woningen tegen een huur van *f* 300,— à *f* 400,— bij een kostprijs van *f* 160.000, —is natuurlijk oneindig.

POOT: Maar hebben wij ook niet een ontwikkeling waar kunnen nemen waaruit blijkt dat bepaalde groepen mensen wel degelijk bereid zijn meer voor hun huis te betalen? Zeker ook wanneer men doorheeft dat men daarvoor gewoon kwalitatief betere huizen krijgt. Niettemin erken ik ook dat er natuurlijk ook een grote groep is die er niet toe bereid is. Ik vraag mij af of het op dit punt toch niet mogelijk is de grote institutionele beleggers voor deze woningbouw te interesseren. Ik heb enige ervaring hiermee in het buitenland waar dit gelukt is terwijl de institutionele beleggers toch allerminst hoge rendementen daarmee kunnen realiseren.

BUIJSERT: De heer Poot kiest heel nadrukkelijk voor het marktmechanisme en dus voor de koopkrachtige vraag. De heer Van Tol memoreerde zo juist dat de vraag een afgeleide is van een politieke stellingname in het parlement. Als er dan bovendien nog een huurbeleid aan toegevoegd wordt dat niet strookt met de kostenontwikkeling in de bouw dan zit daar ons probleem. Wij hebben dus in onvoldoende mate tegenover het stellen van het woonrecht de financiële consequenties getrokken. En het stellen van dat recht heeft wel tot gevolg gehad dat een grote groep bij de overheid ging aankloppen om woonruimte. Ik denk dat uit dit inconsequente beleid voor een belangrijk deel de kraakbeweging verklaard moet worden. Ik denk dat er eenvoudig niet aan te ontkomen is om dat deel wat men bereid is te betalen voor zijn huis, te verhogen. Ik sluit niet uit dat in de aanvang de vraag naar woningen hierdoor zal afnemen, maar na verloop van tijd verwacht ik toch weer een aantrekken van de vraag tegen die hogere prijs. Wij zullen daarbij tevens het huurniveau van de bestaande voorraad af moeten stemmen op de kwaliteit die daar geboden wordt, hetgeen in de meeste gevallen tot een verhoging van de huren zal leiden.

SCHUT: Ik constateer dat we in de analyse (en daar is het in dit gesprek allereerst om begonnen) tot de conclusie komen dat ten aanzien van de vraag voor welke behoefte wij moeten bouwen wij voorshands niet tot een bevredigend antwoord kunnen komen; wij hebben geen houvast meer aan een koopkrachtige vraag, waaraan voldaan moet worden. Er is een vrijwel onverzadigbare behoefte, maar de bereidheid om zich de daarbij behorende financiële inspanning te getroosten, is er

bij grote groepen niet. Daarom is een behoefteraming, die de markt zal opnemen, enorm moeilijk. Wanneer wij nu ons tweede punt aan de orde willen stellen: Tegen welke prijs moeten de woningen aangeboden worden, dan hebben wij daar al het nodige over gezegd. Toch zijn wij er nog niet mee klaar.

PETERS: De bouwprijs maakt 60 à 70 % van de totale kosten uit. De vraag is wat je daarop kunt bezuinigen. Om dit te kunnen beoordelen moeten we onderscheid maken tussen de kosten voor het dragende deel of het skelet: de gevels inclusief het dak en de inbouwelementen. Ik vrees dat wij de laatste jaren gedwongen zijn geweest zo efficiënt te bouwen dat van het skelet en de inbouw niet veel meer af kan. Door toepassing van uitgekiende methoden en standaardisatie van te monteren elementen heeft men al zeer veel prijsdrukkende effecten gerealiseerd. Wat vooral de laatste tijd wel veel kost is het afbouwen van gevels en daken. Dat is immers nogal arbeidsintensief. Als we wat willen verdienen dan moeten we het daar zoeken.
Natuurlijk moeten we ook naar de kosten van de grond kijken maar ik denk dat toch niet veel bezuinigingen mogelijk zijn door per hectare steeds meer woningen te bouwen. Ik moet namelijk zeggen dat de plannen hiertoe (woningen boven elkaar, garages onder het huis etc.) in vele gevallen niet tot geringere kosten leiden. Wel denk ik dat wij bij dit soort projecten in de technische sfeer vereenvoudigingen en bezuinigingen kunnen toepassen.

VAN TOL: Ik ben het met Peters eens dat die formule van dubbel grondgebruik veelal niet voordelig is in de exploitatie van het geheel. Ik denk dat de verschillende normen die we gebruiken voor grondvoorzieningen in bepaalde gevallen voor herijking in aanmerking moeten komen. Deze zijn immers in de loop der jaren fors opgelopen. Ik denk ook dat er op het systeem van ontsluiting van een gebied nog bezuinigd kan worden. En daarnaast speelt het punt dat de heer Poot al heeft genoemd: de standaardisatie. Ik denk toch dat wij op stedebouwkundig gebied te veel van het ene uiterste in het andere uiterste terecht zijn gekomen en dat alle variatie in woningen en verkavelingen van dit moment weer een nieuw soort eentonigheid oproept.

Subsidiëring

BUIJSERT: In het CDA-verkiezingsprogram is opgenomen dat je de subsidiëring moet afstemmen op de normkwaliteit. Wat daarboven gaat moet men zelf betalen. Dat mag geen rol spelen bij de object-subsidiëring noch bij de individuele huursubsidiëring. Het probleem is wel dat dit systeem natuurlijk wel uitgaat van de situatie dat eenieder vrij is om daar te wonen waar hij wonen wil.

VIERSEN: Ik denk dat wij ook van te voren bepaalde normbedragen moeten vaststellen en ons daarmee tot architecten en stedebouwkundigen wenden met de opdracht dat zij daarbinnen moeten blijven. Ik denk dat wij door zo te handelen de nodige creativiteit bij hen loskrijgen die wij nu nodig hebben. Want het huidige systeem is zo dat er eerst een plan gemaakt wordt en op het eind van de rit



Drs. J. Poot is directeur van Pan-Eurohome Holding.

wordt gekeken naar de prijs waarmee met de HID voor de volkshuisvesting wordt onderhandeld. De kosten zijn nu sluitpost van de hele procedure. Bovendien moeten we van de verbruikseenheden af en we moeten toe naar de vierkante meter voor de individuele huursubsidie.

POOT: Maar we blijven dan wel kiezen voor een vorm van subsidiëring. Wat is het motief daarvoor? Blijven wij van mening dat de mensen de kostprijs toch niet kunnen betalen? Moeten wij toch niet proberen uiteindelijk van het subsidiebeleid af te komen? Of zeggen wij: Voor wie is over 5 à 10 jaar nog subsidie nodig? Dat zou toch wel een andere benadering zijn.

SCHUT: Wat denkt U van de stelling dat wij naar een situatie moeten toegroeien waarin 80 tot 90 % van de bevolking de eigen woning geheel kan betalen? De grote sommen geld die we nu besteden aan 70 tot 80 % van de bevolking zullen wij dan moeten inzetten voor de 20 % die het echt nodig heeft. En die in zekere zin in de toekomst nog veel meer ondersteund zullen moeten worden dan nu kan. Ik denk met name aan de ontwikkelingen in onze grote steden; dat is werkelijk een van de grootste problemen waarvoor we staan. Ik vind de situatie in onze grote steden voor een politieke partij een volstrekt onaanvaardbare situatie. Wat betekent dit verhaal voor de woonquote waar we naar toe moeten?

BUIJSERT: In 1974 hebben Van Dam, Schaeffer en Gruyters de nota huursubsidiebeleid uitgebracht waarin zij tot de conclusie kwamen dat het modale inkomen gemiddeld ruim 17 % aan wonen zou moeten besteden.
De Kamer heeft dit daarop teruggedrukt naar een procent of 15. Ik denk dat het eerste wat wij moeten doen is te proberen de huurquote terug te brengen naar het niveau dat toen al als reëel werd ervaren. Wij zien nu vreemd genoeg dat datgene wat wij op dit punt in ons CDA-program onder woorden hebben gebracht, toch weer veel weerstanden oproept. Ik denkt dat wat in het CDA-program staat op dit punt een eerste stap is en dat wij op dit punt verder zullen moeten gaan. Ik zie niet hoe wij anders in een situatie kunnen komen dat ruim 80 % van de mensen de eigen huisvesting financiert. Ook omdat het geld echt vrijgemaakt moet worden voor de binnensteden.

VIERSEN: Het is duidelijk dat de gewenste woonquote een politieke vraag is. Wij hebben in Nederland de hoogste bestedingen per hoofd van de bevolking voor de inrichting van onze woningen; wij hebben per inwoner de hoogste investering in caravans.
Ik denk ook dat dit mogelijk is omdat we voor het huis zelf in vergelijking met onze nabuurlanden veel te laag zitten. Dit alles is heel verklaarbaar geweest vanuit de situatie van pal na de oorlog. Wij spraken daar reeds eerder over. Ik vrees dat wij dit probleem niet even in een paar jaar regelen, temeer daar het zo lang voortsleept en er zoveel mensen bij betrokken zijn. Schut heeft het geprobeerd met de huurdersbijdragen, Udink met een eenmalige harmonisatie van 20 %, Gruyters heeft het geprobeerd in de nota Huur- en Subsidiebeleid: het is dus drie keer mislukt om deze zaak in Nederland massaal te regelen.

PETERS: En ik herinner mij dat toen onze voorzitter als bewindsman zijn plannen lanceerde er een heel duidelijke ontwikkeling op gang kwam van mensen die feitelijk en metterdaad gingen doorstromen, maar die onmiddellijk stopte toen zijn voorstellen in de Eerste Kamer werden afgestemd.



Ir. W. F. Schut (60) is directeur van Stad en Landschap bv te Rotterdam. Van 1967-1971 was hij minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

VIERSEN: Hieruit blijkt dus dat het regelen van dit probleem in een tijd met veel economische groei is mislukt. Ik denk dat, nu duidelijk is dat de begroting voor VRO niet in belangrijke mate verder kan stijgen, het nu het moment is om het opnieuw te proberen. Maar de vraag blijft: welke woonquote is dan gewenst? Als wij dan naar het Nederlandse bestedingspatroon zien en dat vergelijken met hoe dat in ons omringende landen is, dan denk ik dat we op de gemiddelde woonquote moeten gaan zitten van de ons omringende landen. En in het buitenland kan het soms oplopen tot 25 %.

POOT: Wat mag dan zo'n huis kosten voor die 80 % die het geheel zelf moet betalen? Uitgaande van de modale inkomenstrekker, bruto rond de *f* 35.000,—. Een woonquote van 20 % is tussen de *f* 6.000,— en *f* 7.000,— per jaar.

BUIJSERT: Als je uitgaat van de dynamische kostprijshuur dan mag je dat bedrag met 18 vermenigvuldigen, zodat je rond de 110 à 120.000 gulden uitkomt. Voor deze stichtingskosten moet dan een woningwetwoning worden gebouwd.

Volkshuisvestingsbelasting

SCHUT: Dan moeten we dus ook niet duurder bouwen. Bovendien denk ik dat je deze hele opzet niet kan handhaven als de bouwkosten sterker blijven stijgen dan de kosten voor levensonderhoud. Het probleem is dat met name de enorme stijging van de energieprijzen natuurlijk direct terugslaat op de bouwkosten. Ik ben het wat dit betreft met Viersen geheel eens: we moeten beginnen met het bepalen van de haalbare kostprijs en vervolgens moeten we zo bouwen dat die eruit komt. Ik geloof dat dit de enige manier is waarop we dit kunnen aanpakken.
Wat nu de woonquote betreft: ik denk dat in de politiek een van de grootste barrières om die niet te verhogen de angst is, dat deze gelden verdwijnen in de zakken van de particuliere huiseigenaars. Mijn benadering voor dit probleem zou zijn: laten wij een tijdelijke volkshuisvestingsbelasting invoeren, waardoor het zeker is dat de opbrengsten voor volkshuisvesting worden gebruikt (het is een soort doelbelasting) waarbij we aan alle mensen die een voordelige woonquote hebben een extra last opleggen. En dit terwille van al die mensen die helemaal niet wonen of ondraaglijk duur. Ik denk dat ik dit eerder zou willen bepleiten dan een sterke huurverhoging. De huurverhoging kunnen wij langs de weg van de harmonisatie vinden en wanneer de huren en de gewenste woonquote op hetzelfde niveau zijn kan de belasting verdwijnen.

PETERS: Omdat deze hele situatie al zo lang in onze samenleving is ingesleten, denk ik inderdaad dat je er niet anders uitkomt dan langs de weg van de geleidelijkheid. Kunnen we het ook niet zo doen, dat wij de nieuwkomers op dit punt anders aanpakken dan die nu al in het systeem zitten. Voor de nieuwkomers zouden wij dan gelijk het nieuwe regime kunnen toepassen. Want die nieuwkomers zijn natuurlijk nog niet gewend aan die lage woonquote. Bovendien wordt de verhouding nieuwkomers ten opzichte van het aantal mensen dat je via huurharmonisatie zover wil brengen, steeds beter.

VIERSEN: Dat kost je minstens 50 jaar.

PETERS: Maar wij kunnen dit toch niet van de ene op de andere dag oplossen?

SCHUT: Ik wil nog wijzen op een rechtvaardiging van het verhogen van de huurquote met zo'n 20 % over 4 jaar. Ik heb hier nl. indexcijfers van 1970 en 1979. En als wij dan 1970 op 100 stellen dan zien wij in 1979 voor de bouwkosten 238, de regelingslonen 219, modale lonen 276 en de huren 206! Die huren lopen duidelijk achter. De prijzen in het algemeen zijn 190 gebleven en dat illustreert natuurlijk de werkelijke welvaartsverhoging die de afgelopen jaren toch is gerealiseerd.

VIERSEN: Ik wil nog aansluiten bij dat politieke probleem dat Schut heeft gesignaleerd als je huurharmonisatie bepleit: er is een groot deel in de Kamer dat al die gelden ziet verdwijnen in de zakken van de kapitalistische uitbuitende verhuurders. Hoe kun je dit verhaal, dat de bevolking zeer aanspreekt, pareren? Ik denk, dat er niet aan te ontkomen is, dat de eigenaar de vruchten plukt van de huurharmonisatie om veel meer dan thans in het onderhoud van de woningen te kunnen steken. Het is duidelijk dat bij de huidige huren er eenvoudig geen geld overblijft voor onderhoud. En we zien de huizen dan ook verkrotten. Ik vrees soms dat het klimaat al zo verziekt is in ons land dat een verhuurder niet kán deugen, naar het oordeel van velen.

Bestaande woningvoorraad

SCHUT: Ik wil nu het punt van het beheer van de bestaande woningvoorraad aan de orde stellen: het herverdelen van de bestaande woningvoorraad. De vraag is hoe! Ik denk dat dit een enorm karwei is. De vrijheid van wonen, die dan toch enigermate aangetast moet worden, is immers een belangrijk goed.

Er is niet alleen het probleem van de discrepantie tussen de kwaliteit van de huizen en hun bezetting, maar er is ook een discrepantie tussen de kosten van het huis en het inkomen van de bewoner.

VIERSEN: Ik denk dat we aan de laatste vraag niet veel kunnen doen. Je kan een miljonair niet verbieden in een goedkoop huis te gaan zitten. Ik denk toch dat dat een soort grondrecht is. Het enige instrument dat je voor de woonruimteverdeling hebt, dus dat betreft vooral de eerste discrepantie in de stelling van Schut, is dat je de kwaliteit bindt aan de prijs die daarbij hoort. Er zijn in de huursector in Nederland zeer veel huizen die een prijs doen, die in geen enkele verhouding staat tot de kwaliteit van het huis. Naar beide zijden toe; vele huizen zijn te goedkoop, maar in de nieuwbouw, waar soms toch niet meer dan kippenhokken worden gebouwd, zijn de prijzen natuurlijk erg hoog. Dit probleem los je alleen maar op door de huurharmonisatie via het puntenstelsel versneld te realiseren.
Daartoe kan de 5%-huurverhoging uit het CDA-program een belangrijk middel zijn; daarnaast moet het puntenstelsel aangepast worden, dat staat ook al heel juist in het program. De prijs moet je dus brengen bij de kwaliteit. Dat is de ene kant. Dan krijg je het tweede probleem: de herallocatie van de bevolking over de woningvoorraad. De vraag is natuurlijk wel of je dat wilt. Want dat is toch een grote ingreep.

BUIJSERT: Ja, daar zitten natuurlijk grote sociale kanten aan. Ik ben een krachtig voorstander van doorstroming. Aan de andere kant moeten wij heel goed onderkennen dat de wijze waarop men in bepaalde buurten samenleeft, natuurlijk

een heel belangrijke sociale functie heeft. Die sociale binding brengt met zich mee dat men zich dan ook verantwoordelijk voelt voor de buurt. Je ziet in wijken met een zeer snelle doorstroming wat dit betreft vaak een grotere verloedering dan waar men veel honkvaster is.

SCHUT: Ik vind dat je in Rotterdam-Vreewijk heel duidelijk kunt zien hoe men met toch betrekkelijk weinig middelen en met een hoge woningdichtheid een voortreffelijk woonklimaat kan maken.
Ik herinner me bij een rondleiding van een aantal Zweedse architecten en stedebouwkundigen dat men tegen ons zei, toen ze Vreewijk gezien hadden: als jullie nu weten hoe het moet, waarom moeten jullie het dan zo nodig weer anders gaan doen?

BUIJSERT: Het probleem van de herverdeling van de woningvoorraad is ook, welke middelen je als overheid wenst te gebruiken. Want het probleem is natuurlijk oplosbaar. Alleen, de vraag is wel: met hoeveel dwang. Ik denk dat er erg veel weerstand ontstaat; je wroet sociaal veel los en daarom zullen vele gemeentebesturen toch aarzelen. In de eerste plaats moet je zulke huren organiseren, dat de woningeigenaar ook de kwaliteit van het huis kan onderhouden. Je kunt natuurlijk niet de kwaliteit overeind houden bij huren waar de eigenaar in feite op moet toeleggen. En wat de verdeling betreft: ik denk inderdaad dat de kwaliteit aan de prijs gekoppeld moet worden, maar dat bij verdere instrumenten je je af kunt vragen of het gemeentebestuur bereid is dwingende maatregelen uit te vaardigen.

SCHUT: Ik denk dat je dit hele probleem wel kan vergeten als je het alleen van het maatschappelijk krachtenspel moet hebben. Ik denk aan een soort tijdelijke algemene woonbelasting, want zonder dat vrees ik dat wij er niet komen. Er zijn, vooral in de linkse hoek, ook mensen die vinden dat je als blijvend systeem de woonlast afhankelijk moet maken van het inkomen. Die zeggen dan: Als iemand in een woning woont van een zekere kwaliteit en de daarbij passende huur betaalt, maar qua inkomen toch een veel grotere huur zou kunnen opbrengen, dan wordt hij bovendien nog extra belast. Ik ben principieel tegen zo'n blijvend systeem.

VIERSEN: Ja, want dat komt toch neer op het collectiviseren van het gehele woningbezit. Het drama waarmee wij natuurlijk zitten, is dat bijna de helft van de woningen in Nederland is gecollectiviseerd.
In stadsvernieuwingsgebieden zie je dat de enige constante factor de huur is die men meent te kunnen vragen. De rest is daarvan afhankelijk. Dan kun je wel nagaan wat er gaat gebeuren. Daar loopt het probleem van de stadsvernieuwing nu natuurlijk op vast. In het verleden ging het nog wel, toen er van overheidswege veel geld in gestopt kon worden; maar de komende jaren houdt dat op. Nu stokt ook het aanpakken van de stadsvernieuwing op de oude wijze.
Natuurlijk is het volkshuisvestingsprobleem in ons land onoplosbaar. Ruim 4½ miljoen woningen op veertien miljoen mensen is een heel redelijke voorraad, zeker als je dat ook internationaal vergelijkt (Zweden uitgezonderd). Maar die voorraad is in ons land niet te manipule-



J. van Tol (54) is lid van een Bureau voor Ruimtelijke Ordening en Architectuur te Rotterdam; hij is hoogleraar 'Stedebouwkundig ontwerpen' aan de afdeling Bouwkunde van de TH te Delft.

ren vanwege de te lage prijs. Het brengen van de prijs naar de kwaliteit is zo'n enorme maatschappelijke ingreep, dat vraagt in ons land eenvoudig een soort volksverhuizing. Vertel dat nou maar eens aan je kiezers.

BUIJSERT: De vraag is natuurlijk ook: hoe lang mogen we erover doen.

VIERSEN: Dat is inderdaad de centrale vraag. Ik denk dat je een program moet maken voor tweemaal vier en misschien wel driemaal vier jaar. Je hebt minstens drie kabinetsperiodes nodig.

SCHUT: Je ziet dikwijls gebeuren dat er een goede opzet wordt gemaakt en een van de eerste dingen die de opvolgers dan doen is dat ze zeggen: dat gaan we in ieder geval niet doorzetten. En die beginnen dan vervolgens weer met een nieuwe aanpak. Daarom denk ik dat een aanpak van langere adem bij wet geregeld moet worden.
Ik denk dat wij kunnen concluderen dat het hele probleem van de woningvoorraad thans in te korte-termijnprogramma's wordt aangepakt en bovendien voortdurend wisselt. Er moet een wettelijke basis komen voor een lange-termijnbeleid.

BUIJSERT: Het gekke is dat wat we hier nu bespreken in feite toch een beetje tegendraads is aan de ontwikkelingen naar liberalisatie.

SCHUT: Daar staat tegenover dat die liberalisatie wel een harmonisatie heeft opgebracht. In feite was het een grote misrekening van de Partij van de Arbeid, dat er niet veel meer moeilijkheden kwamen. Toch zou ik niet naar die huurliberalisatie terug willen. De situatie is wel zo verziekt, dat je het niet meer over kunt laten aan de contractvrijheid van twee partijen, om tot een redelijke huur te komen. Die vrijheid zou nauwelijks nog iets opleveren.

VIERSEN: Maar het is wel het enige land in Europa waar dit soort toestanden nu nog heersen. Het is eigenlijk om je dood te schamen.

SCHUT: Moeten wij wat betreft dat gebruiksaspect van woningen ook niet wijzen op de mogelijkheid dat in die grotere huizen makkelijk onderverhuur kan plaatsvinden. Ik denk dat de huurbescherming voor kamerbewoners ook voor een deel de animo heeft weggenomen om grotere huizen te betrekken en daar dan een deel van te verhuren.

PETERS: Inderdaad hebben we vooral in de oude voorraad nogal wat huizen die door te weinig mensen worden bewoond. Ik denk aan de zeer vele bejaarden die nog in hele grote huizen wonen. Nadrukkelijker dan nu moeten wij onderzoeken hoe wij die grote huizen in kunnen zetten voor bewoning door meer eenheden. In Duitsland zien we dat tal van huizen voorzien zijn van allerlei voorzieningen voor bewoning door meer dan een eenheid. Ik denk dat op dit punt de bestaande voorraad veel beter dan nu ingezet kan worden.

SCHUT: Maar waarom nemen wij hiertoe in ons land geen initiatieven?

VIERSEN: Vooral in de grote steden komt het nog zeer veel voor dat oudere mensen in 6-kamerwoningen wonen. Als die mensen de huur niet meer kunnen betalen omdat de huren van die grote huizen natuurlijk toch steeds omhoog gaan, dan komen zij in aanmerking voor individuele huursubsidie. Natuurlijk heeft men in het verleden wel onderkend tot welke problemen dit leidt en dus kwam destijds Van Dam met de huurgewenningssubsidie,



Drs. H. J. Viersen (52) is president-directeur van de NV Bouwfonds Nederlandse Gemeenten. Daarvóór was hij wethouder van de haven van Rotterdam, en directeur-generaal van Volkshuisvesting.

voor als deze mensen naar andere huisvesting zouden uitzien. Dit om de hoge huur van een andere kleinere woning tijdelijk op te vangen. Deze huurgewenningssubsidie is dit jaar definitief afgeschaft nadat hij al een tijdje aflopend was. Dit was de enige doorstromingsbijdrage om oudere mensen uit die grotere woningen te lokken. Ik denk dat wij hier toch iets aan moeten doen. We moeten wat dit betreft naar het Duitse systeem, waarbij de huursubsidiegerechtigde subsidie krijgt per norm vierkante meter woongenot. Ik realiseer me dat dat natuurlijk zeer veel ambtenarij betekent, maar dit is toch een betere regeling dan huursubsidie per huis waar men toevallig in zit. Want in het Duitse systeem krijgt men dus in die grote huizen minder huursubsidie dan in een kleiner huis.
Een ander probleem is natuurlijk dat het rijk de huursubsidie betaalt en de gemeente de woningtoewijzing doet. Een aantal jaren geleden was het al zo dat 75 % van de mensen die een nieuwbouwhuis betrokken in aanmerking kwamen voor individuele huursubsidie. Dit toewijzingsbeleid ligt bij de gemeente, maar het is kassa rijk.

BUIJSERT: Ik denk dat de sterke uitbreiding van de bescherming van de kamerhuurder ertoe geleid heeft dat de hoofdbewoner steeds minder zeggenschap heeft gekregen over de wijze waarop huurders gebruik kunnen maken van de woonruimte, die wordt bezet. De eigenaar krijgt een huurder die zich misdraagt er eenvoudig niet meer uit. Een tweede punt is dat er nauwelijks een economische prikkel meer is om tot kamerverhuur over te gaan. De individuele huursubsidie maakt dat veelal overbodig. Aan de andere kant onderken ik natuurlijk ook dat er in deze sfeer een aantal exploitanten aan de gang zijn geweest die het veel te bont hebben gemaakt.

Decentralisatie

SCHUT: Ik wil het volgende punt aan de orde stellen: de decentralisatie. Is daar nu voor de problemen die wij vanavond bespreken enig heil van te verwachten of niet.

BUIJSERT: Het probleem is natuurlijk dat de gemeenten bouwen, zij verrichten de woningtoewijzing, beslissen in feite ook over individuele huursubsidie en het rijk betaalt alles. De gemeenten bepalen dus voor een belangrijk deel het beleid, maar ze hebben er geen financiële verantwoordelijkheid voor. Dit heeft natuurlijk een sterk kostenverhogend effect. Ik denk dat wij de gemeenten een financiële verantwoordelijkheid moeten geven voor hetgeen er in de volkshuisvesting tot stand gebracht wordt. Dat betekent wat mij betreft dat er belangrijke budgetten rechtstreeks naar de gemeentebesturen toe moeten. Ik denk dat de rol van de provincie van belang is voorzover het de verdeling betreft op basis van ruimtelijke overwegingen. Ik denk dat de HID in de provincie in deze opzet ophoudt te bestaan; de verantwoordelijkheid voor kwaliteit en prijs wordt slechts globaal en repressief door de inspecteur voor de volkshuisvesting getoetst. De gemeenten gaan zelf in hoge mate de kwaliteit bepalen op basis van het budget dat zij beschikbaar hebben. Voor de provincie resteert het finan-

cieel toezicht in algemene zin en het planologisch toezicht.

PETERS: Ik denk dat het dringend nodig is verantwoordelijkheden van het rijk te verleggen naar de lagere niveaus. De gemeenteraad moet uiteindelijk ook het beleid vaststellen. Ik moet wel zeggen dat ik vrees dat het gros van de Nederlandse gemeenten op korte termijn niet in staat zal zijn om deze klus aan te pakken.

VIERSEN: Dat is ook helemaal niet erg. Het zijn maar 40 gemeenten waarvoor dit van belang is. Het is niet van belang voor die gemeenten die 10, 20 of 30 huizen per jaar bouwen; het gaat om de groeigemeenten.

SCHUT: Is een groot probleem bij de decentralisatie niet dit, dat de gemeenten in feite geen lokale woningmarkt hebben maar een regionale, en hoe breng je dat bij de decentralisatie tot gelding bij gebrek aan gewesten? Moet je dan toch niet binnen regio's onder leiding van de provincies komen tot budgetafspraken met het rijk, om vervolgens binnen die regio die gelden te verdelen. Is het tweede probleem niet dat iedere gemeente doodsbenauwd is voor een budget en voortdurend zal overvragen om tegenvallers op te vangen. Het rijk is als ze al die aanvragen op gaat tellen natuurlijk veel duurder uit dan nu. Hoe krijg je deze zaak op zo'n manier gepresenteerd dat het financieel betaalbaar is en de gemeenten er ook werkelijk instappen?

VIERSEN: Ik denk inderdaad dat gemeenten zeer ambivalent zijn ten opzichte van dit punt. De goede gemeentebesturen, zo is mijn ervaring, die willen het graag, dat zijn meestal de produktiegerichte gemeenten.
Maar gemeenten die niets kunnen die missen bij dit nieuwe systeem natuurlijk de zwarte piet: het rijk. Want laten we elkaar niets wijsmaken: het is een enorm zwarte pietenspel wat er thans in de volkshuisvesting wordt gespeeld. Dat spel neemt bovendien nog ieder jaar toe. Ik zou voor wat de decentralisatie betreft gokken op de goede, produktiegerichte gemeentebesturen.

VAN TOL: Ik denk ook dat decentralisatie belangrijke bijdragen kan leveren aan het vereenvoudigen van de vele voorschriften die er zijn.

VIERSEN: De voorschriften kunnen afgeschaft worden op twee punten na: dat is allereerst de energie, vanwege het enorme nationale belang dat eraan verbonden is, en ik denk ook aan het geluid. Maar alle technische voorschriften zal je, als je dit geheel decentraliseert, ook aan de gemeente zelf over moeten laten.

SCHUT: Ik heb zo langzamerhand de neiging te zeggen dat we deze hele decentralisatie, het toekennen van bepaalde sommen geld aan gemeenten, bij wet moeten regelen. De minister heeft erg veel vrijheid op dit gebied. Daarmee kon hij in het verleden Sinterklaas spelen en leuke dingen doen, maar nu dreigt hij er de dupe van te worden, want hij heeft geen geld meer.

VIERSEN: Inderdaad. In een tijd van economische groei zoals we die gehad hebben was het oude systeem natuurlijk prima. Maar nu loopt het vast.

Stadsvernieuwing

SCHUT: Nu de stadsvernieuwing. Het gaat hier om groepen in de grote steden die geen geld hebben en die natuurlijk toch moeten wonen. Mijn indruk is dat er velen in ons land zijn die zo langzamer-

hand vinden dat de stadsvernieuwing een onoplosbaar probleem is. Dat geldt niet alleen voor ons land; dat geldt over de hele wereld. Wat kunnen wij in Nederland hieraan doen? Is er ook niet sprake van een gebrek aan politieke moed om de absolute prioriteit voor de stadsvernieuwing te stellen?

BUIJSERT: In het CDA-program staat dat het budget voor de stadsvernieuwing over 4 jaar verdubbeld moet zijn. Dat is een ongekende prioriteit in een programma waarin de collectieve uitgaven verder op nul zitten. Ik sluit zelfs niet uit dat de technische uitvoering niet parallel kan lopen met het bedrag dat we er voor beschikbaar stellen.

VIERSEN: Ik denk dat zich in ons land ook een structureel ruimtelijk ordeningsprobleem voordoet. Als we kijken hoe het in de V.S. is gebeurd, dan zie je dat alle modale inkomens de stad uitgaan en de stad alleen nog maar de heel rijken en de heel armen herbergt.
Dat is ook het Nederlandse beeld. Kijk maar naar de leeftijdsopbouw in de groeikernen en de groeisteden. Daar zit modaal en daarboven, met kinderen, en in de grote steden een gigantische immigratie van buitenlanders temidden van minimum-inkomens en voorts de rijken in de grachtenpanden, de Apollolaan, Kralingen. Wij hebben dat in ons land ook bevorderd sinds jaar en dag. En nu zitten we met de problemen: de steden gaan kapot. Als het ons niet lukt op enigerlei wijze die krachtige middenbevolking terug in de stad te krijgen, dan vrees ik dat het ons met de grote steden niet lukt.

PETERS: Het probleem is dat men in die omliggende gemeenten mag bouwen voor de eigen groei. Dus voor de groei van de jonge gezinnen die er nu al wonen. Ik vrees dat dit voor de komende 10, 20 jaar het patroon in hoge mate vastlegt. Ik denk dat het reuze moeilijk wordt om dit patroon om te buigen.

BUIJSERT: Ja, het probleem is natuurlijk om binnen de grote steden aantrekkelijke huizen aan te bieden voor die jonge gezinnen die er nu buiten wonen, bovendien is dit strijdig met het bouwen voor de buurt: het bouwen voor de mensen die er nu wonen.

PETERS: Moeten wij niet op de een of andere manier vormen vinden waarbij we de regiogemeenten betrekken bij de ontwikkeling in de centrum-gemeenten.
Het probleem is wel dat de gemeenteraden van regiogemeenten en van centrumgemeenten inmiddels al zo zeer van samenstelling en daarmee van inzicht verschillen dat ik op dit punt grote problemen voorzie. Ik ben bang dat regiogemeenten en de centrum-gemeente in veel te geringe mate 'on speaking terms' zijn om de grote problemen waar zij gezamenlijk voor staan metterdaad aan te kunnen pakken.

VIERSEN: Dat is volkomen juist. Als je Amstelveen bij Amsterdam zou kunnen betrekken dan heb je een enorme vergroting van het draagvlak voor de problemen waar Amsterdam mee zit.

BUIJSERT: Wanneer vanuit de centrumgemeenten aan de regiogemeenten wordt gevraagd: zijn jullie ook bereid voor de laagste sociale klassen uit onze gemeente te bouwen, dan zeggen de regiogemeenten (of liever, ze denken het) dat ze daar niet toe in staat zijn. Ze zijn dan wel bereid om er een zekere selectie uit toe te staan.

POOT: Maar betekent dat dan niet dat je toch maar in beperkte mate kan decentraliseren en dat het rijk of de provincie bepaalde verantwoordelijkheden houdt?

BUIJSERT: Ik denk inderdaad dat daar een taak voor de provincie ligt.

VIERSEN: Inderdaad, we hebben geen regionale woonruimteverdeling. Wij hebben in het beleid voor de groeisteden en de groeikernen altijd geprobeerd om gezamenlijk met de donorgemeente een beleid op te zetten. In Noord-Holland is dit een beetje gelukt. Maar Rotterdam/Spijkenisse is bijvoorbeeld mislukt.

SCHUT: Ik wil hier nog eens benadrukken dat naar mijn opvatting stadsvernieuwing duidelijk ook een sociaal probleem is. Het gaat meer over mensen dan over dingen. Als mensen samen tot de conclusie komen over wat er met hun buurt moet gebeuren, dan moet de gemeentelijke overheid daar een stedebouwkundige bij verschaffen, maar de mensen zouden eigenlijk moeten zeggen wat er moet gebeuren. Nodig is dan natuurlijk wel een uitstekende informatie. Ik denk dat als je het zo aanpakt het echt niet altijd 100 % neerkomt op bouwen voor de buurt. Het lijkt mij dat dit de enige manier is om in een democratie dit soort zaken op sociaal verantwoorde wijze aan te pakken. Ik ben doodsbenauwd voor technocratie als het gaat om mensen.

VIERSEN: Ik denk dat wij moeten concluderen dat je in onze grote steden 'substandard' toestanden aantreft. Ik denk dat wij dan als CDA moeten zeggen dat volgens onze normen 'substandard' situaties niet toelaatbaar zijn. Dat betekent dus dat je er ongelooflijke hoeveelheden geld naartoe moet sjouwen. Daar is geen twijfel aan.

PETERS: Is een bijkomend probleem ook niet dat de mensen die nu in de stad wonen veelal daarbuiten werken en de mensen die zo fraai buiten de stad wonen in de stad werken? Je krijgt dus elke dag enorme stromen mensen de stad in, maar ook de stad uit. Zouden we toch ook niet een beetje de kant op moeten dat we de mensen met de lage inkomens die nu in de grote steden wonen de gelegenheid geven wat goedkoper buiten de grote stad te wonen en anderzijds de mensen die buiten de stad wonen maar het wel kunnen betalen, woonruimte aanbieden in de grote steden? Betekent dat toch niet dat we deze problematiek regionaal moeten aanpakken?

SCHUT: Ik stel vast dat wij toch allen concluderen dat het 'substandard' leven in de grote steden onaanvaardbaar is; je moet niet proberen dit door middel van subsidiëring te regelen, maar je moet proberen in de grote steden een meer gemengd samengestelde bevolking te krijgen, waardoor de kans op verpaupering afneemt.

Ik dank u voor het deelnemen aan dit gesprek.

door prof. dr. Marcel Storme



prof. dr. M. Storme (50) is hoogleraar in procesrecht en Europees recht aan de universiteit te Gent (België). Sinds 1977 is hij senator voor de CVP. Ook is hij lid van de Interparlementaire Beneluxraad.
De heer Storme was rapporteur van het beginselprogram van de CVP in 1970 en later nauw betrokken bij het vormingswerk binnen de CVP.

Stippels voor een robotfoto van de christen-democratie

Sinds het bestaan van de christen-democratie in zijn huidige politieke gedaante in België werden herhaaldelijk pogingen ondernomen om de grondslagen en de profilering van deze politieke familie te omschrijven.

Na de laatste wereldoorlog geschiedde dit voor de eerste maal in het Kerstprogramma van de CVP-PSC dat op 25 december 1945 door de stichtende voorzitter A. E. De Schryver werd ondertekend en dat de titel droeg: 'Wie zal de bouwmeester zijn?'.
Vijfentwintig jaar later geschiedde dit opnieuw ter gelegenheid van het programma-congres te Kortrijk in 1970.
Tenslotte werd in 1979 een werkgroep samengesteld, die ten behoeve van het Instituut voor politieke vorming (Ipovo), voor het vormingswerk van de CVP een documentatiemap moest samenstellen over de christen-democratie.

Het voorgaande verhaal illustreert, voor zoveel dit nog nodig mocht zijn, dat de christen-democratie niet star-dogmatisch kan worden omschreven, doch een beweging is (zie ook blz. 14 Program van Uitgangspunten van het CDA) die zich inschrijft in de tekenen des tijds en die wegen maakt in de wind.
Een stippelwerk biedt bovendien het voordeel dat men de stippels kan verplaatsen om er een aan de concrete samenleving aangepaste context van te maken, zonder dat men aan de essentiële elementen raakt. Het is immers duidelijk dat de stippels regelmatig aangroeien, afnemen of zich verplaatsen. De hiernavolgende bijdrage is bedoeld om de tien stippels van deze robotfoto toe te lichten.

1. **Uniciteit van de menselijke persoon**
Wat we reeds intuïtief wisten, nl. de unieke en onvervangbare waarde van elke menselijke persoon, werd door de medische wetenschap proefondervindelijk bewezen.

Treffend in dit verband is het boekje 'L'homme et les hommes' van de Parijse nefroloog professor Hamburger. Deze geneesheer verrichtte tal van niertransplantaties, waarbij hij telkens de onafgebroken strijd diende te voeren tegen het zogeheten afstotingsverschijnsel dat tot een nefaste afloop van de ingreep kan leiden. Professor Hamburger leidde hieruit af dat vreemde organen steeds worden afgestoten door het lichaam waarin zij worden overgeplant: een mens is in de totaliteit van zijn wezen en van al zijn organen uniek, zodat hij deze indringing niet aanvaardt.
Daaruit ontwikkelde Hamburger de stelling dat op grond van de ervaring dient te worden aanvaard dat elk menselijk wezen uniek is en er nooit op de aarde twee identieke mensen hebben rondgelopen.

Dank zij deze stelling mag men voorhouden dat deze uniciteit betekent dat elke menselijke persoon een eigen aanbreng doet in onze samenleving. Een ieder, wie hij of zij ook weze, van welke afstamming ook, met welke fysische, psychische en intellectuele hoedanigheden, doet een eigen en unieke aanbreng in de maatschappij.
Deze uniciteit dwingt ons de vraag van elk menselijke persoon te erkennen, de mens in zijn eigenheid te promoveren, de zwakste te beschermen en elk menselijk leven — ook en vooral het minstvalide — te beveiligen.
Essentieel voor de christen-democratie is dat zij de zwakke schakels in de maatschappelijke keten niet op de vuilnisbelt gooit, doch deze integendeel beschermt en beveiligt (vgl. blz. 18 en 26 Uitgangspunten).

2. Solidariteit van standen en groepen

De klassenstrijd is een afgedane stelling. Men hoeft slechts op het internationale vlak na te gaan hoe de naties zich telkens uitdrukken vanuit een nationale en nationalistische reflex, zoals de eerste en de tweede wereldoorlog en de wereldconflicten sindsdien hebben aangetoond. Het is duidelijk dat de arbeidssolidariteit bijv. niet in staat is gebleken de nationale solidariteit te doorbreken.
Bovendien is afgezien van deze historische vaststelling, de eigenheid van de christen-democratie, die zich plaatst tegenover het socialisme en het liberalisme, steeds geweest de solidariteit van alle klassen en groepen te beklemtonen, omdat deze alle organen zijn van eenzelfde maatschappelijk lichaam en onderling op elkaar zijn aangewezen.

In de schoot van de CVP is er op fundamentele sociaal-economische problemen nooit een essentieel meningsverschil geweest tussen de verschillende groepen, buiten vanzelfsprekend de tegenstellingen tussen bepaalde personen en de belangenstrijd van bepaalde organisaties.
In de economische crisis die we thans beleven is deze solidariteit met de dag noodzakelijker geworden. Men weet intussen maar al te best dat alle groepen en individuen volgens hun draagkracht dienen bij te dragen tot de oplossing van deze crisis. De groepen zijn zodanig interdependent geworden dat elk corporatisme en groepsegoïsme radicaal moet worden afgewezen. De werkloosheid van de werknemers leidt tot een verlaagde koopkracht, waarvan de middenstanders en de ondernemingen de nadelige gevolgen zullen ondervinden.

De christen-democratie weigert resoluut, in tegenstelling met de andere politieke formaties, enige polarisatie in de hand te blijven werken (zie ook blz. 15 en 29 Uitgangspunten).
Deze solidariteit overschrijdt bovendien de nationale grenzen; zij is wars van elke

vorm van nationalisme, ook weer een uiting van nationaal egoïsme.

3. **Een dynamische programmapartij**
Het werd reeds onderstreept: de christen-democratie is een beweging en geen ideologie. Ideologie is dogmatisch-verstarrend en leidt tot een statische doctrine. Socialisme en liberalisme zijn hiervan de meest sprekende voorbeelden; zij hebben nog steeds hun XIX-eeuwse doctrine niet kunnen verlaten en aldus de ideologische onverdraagzaamheid in stand gehouden.
De christen-democratie heeft steeds, zich hierbij nochtans steunend op enkele fundamentele beginselen, in een dynamisch perspectief en rekening houdend met de maatschappelijke mutaties, haar programma opgesteld, gewijzigd, verbeterd en aangepast.
Christen-democratie is de uitdrukking van de 'feed-back' in de politiek. Doelstellingen en methodes worden opgesteld en uitgewerkt; indien uit de eerste resultaten blijkt dat deze niet beantwoorden aan de voorziene doelstellingen, geschiedt er een terugkoppeling tot men het beoogde resultaat heeft bereikt (vgl. blz. 14 Uitgangspunten).

4. **Ethische motivatie**
Vandaag rijzen met betrekking tot de uitoefening van de macht twee essentiële vragen, nl. die betreffende de efficiëntie van de machtsuitoefening (zie verder onder 5) en die betreffende de ethische grondslagen ervan.

Wij moeten in de eerste plaats de ethos van de macht ontwikkelen, veel meer dan de juridische basis van de macht te structureren. Het was Soljenitszin, die in zijn bekende rede te Harvard, het koele juridisme van het Westen beklemtoonde en het ontbreken van elke ethische bewogenheid aanklaagde.
Wij moeten, en de christen-democraten zijn de enige die dit kunnen doen, de ethos van de macht uitbouwen en omschrijven. Dit kan indien wij naar het woord van Paulus 'andere mensen worden, geleid door een nieuw inzicht'.
Elk mens realiseert zichzelf slechts zo hij naar buiten treedt, wat hem omringt in beweging brengt en derhalve macht uitoefent. Macht uitoefenen betekent immers essentieel de omgeving wijzigen en voortstuwen.
Maar om deze macht te kunnen uitoefenen moet eenieder eerst bij zichzelf een interne persoonlijke revolutie hebben gerealiseerd.
Ik ben ervan overtuigd dat in de economische en politieke crisis die wij vandaag beleven geen enkel technisch, juridisch of sociaal-economisch instrument in staat is om het tij te keren, indien niet vooraf een fundamentele ommekeer in de mentaliteit van de burger plaats grijpt, een echte 'bekering' gebeurt. Dit kan slechts zo de politieke leiders hierin voorgaan; ik erger mij soms omdat niet alle christen-democratische politici dit willen inzien en daadwerkelijk het voorbeeld stellen.
Doch de ethos van de macht veronderstelt niet alleen een eigen beleving en een interne verandering, doch ook een nieuw inzicht. Dit nieuw inzicht is noodzakelijk tot beter begrip van de dingen die ons omringen en ook tot beter begrip van de vele slogans die vandaag worden gelanceerd zoals welzijn, vrede, ontwikkelingssamenwerking, democratie, rechtvaardigheid . . .

Macht onderstelt een opnemen maar ook een aanvaarden, hetgeen betekent dat de machthebber zijn oor moet lenen en dient te luisteren naar diegenen die hij bij het veranderen van de samenleving en van de wereld wil betrekken.
En hierbij mag de machthebber niet uit het oog verliezen dat er boven de macht hogere regelen en principes staan, die niet

met de voeten mogen worden getreden. Deze hogere orde werd dikwijls omschreven als natuurrecht, 'rule of law' of 'übergesetzliches Recht'.

5. Democratie

Onlangs werd betoogd dat Willem De Zwijger één van de voorlopers was op het vlak van de 'civil rights'. Dit is ongetwijfeld historisch juist en hierbij denk ik in de eerste plaats aan diens uitspraak: 'Het volk is er niet voor de prins, maar de prins is er voor het volk'.
De christen-democratie is essentieel, zoals de term zelf het aanduidt, een democratische partij en een partij die de democratie wil uitbouwen.
De stijging van het bewustzijnsniveau van de enkeling dank zij de vorming, het onderwijs en de informatie, heeft tot gevolg gehad dat meer dan voorheen een deelname van iedereen aan de macht mogelijk wordt.
Dank zij deze stijging van het bewustzijnsniveau heeft men inderdaad de bekwaamheid verworven om op een of andere wijze aan de uitoefening van de macht deel te nemen.

Toch leven wij nog steeds in een schijndemocratie: men wekt de verwachting van een democratische medezeggenschap en achteraf houdt men geen rekening met de opvattingen, adviezen en voorstellen die werden uitgebracht.
De democratie is niet steeds de meest efficiënte vorm van machtsuitoefening.
Erger wordt het wanneer men de democratie niet echt in al zijn consequenties respecteert.
Het wordt dringend noodzakelijk die openheid van het raderwerk en de deelname van de burgers rechtzinnig te stimuleren.
Doch bij deze deelname van de burgers, moet men zich wel realiseren dat niet iedereen over alles mede kan beslissen. Daarom moet men het begrip democratie uitbreiden op een dubbele wijze: én wat de gebieden betreft én wat de fases betreft.

Men moet resoluut het democratiseringsproces doortrekken van het politieke naar het sociale en economische (onderneming, welzijnszorg), het culturele (vormingswerk, onderwijs) en het internationale (buitenlands beleid, Europa, ontwikkelingssamenwerking) niveau.
Maar dit kan niet volstaan. Alle burgers bij het beleid betrekken is slechts mogelijk zo men de beleidsvoering in verschillende fases opdeelt en men erover waakt dat eenieder bij een *of* andere fase betrokken wordt. Zo kan men betrokken worden bij de voorbereiding van de beslissing *of* bij het nemen van de beslissing *of* bij het uitvoeren van de beslissing *of* bij het begeleiden en aanvaardbaar maken van de beslissing *of* bij het controleren van de uitvoering der beslissing *of* bij het sanctioneren van de niet-naleving der beslissing, ...
Dit is de ware democratie, die haar uitdrukking vindt in de spreiding van de macht (zie ook blz. 7, 16 en 22 Uitgangspunten).

6. Het pluralisme

Vanaf zijn allereerste ontstaan heeft de christen-democratie steeds het pluralisme als een basiselement van zijn programma vooropgesteld.
Het pluralisme moet gezien worden in de zin van het scheppen van ruimte én voor privé initiatief én voor overheidsinitiatief.
Het moet ook gezien worden in de zin van het scheppen van ruimte voor de eigenheid van de christelijke organisatie van onze samenleving.
De eigenheid van de zogeheten zuilen kan door een intern of een extern pluralisme worden gegarandeerd (zie ook blz. 7, 8 en 24 Uitgangspunten).

Het intern pluralisme zal worden toegepast, daar waar om allerlei redenen monopolieposities dienen aanvaard te worden. Ik denk hierbij bv. aan de radio en televisie (BRT). Doch waar het ook maar enigszins kan, dient het extern pluralisme te worden georganiseerd; men denke hierbij bijv. aan het onderwijs, het gezondsheidsbeleid, de welzijnszorg en de cultuur.

7. **De subsidiariteit**

Aansluitend bij het voorgaande dient de tussenkomst van de overheid beperkt te blijven tot die collectieve behoeftenvoorziening, die niet op een adequate wijze door particuliere initiatieven van personen en groepen kan worden waargenomen. Wij moeten opkomen voor een grotere medezeggenschap van de verschillende sociale groepen en bewegingen die voor de toekomst van Europa wel eens van vitaal belang zouden kunnen worden. Eén van de sleutelbegrippen in dit geval is nog steeds het subsidiariteitsbeginsel, beginsel dat in onze tijd een uitzonderlijke betekenis krijgt.

8. **Gerechtigheid in vrijheid**

Terecht werd opgemerkt dat geen politiek regime dit evenwicht tussen gerechtigheid en vrijheid ooit heeft kunnen realiseren (Sauvy, 'Socialisme en liberté').
Grof geschetst mag gesteld worden dat de vrijheid werd opgeofferd aan de gerechtigheid in Oost-Europa en dat de gerechtigheid werd opgeofferd aan de vrijheid in het Westen.
Enkel de christen democratie kan in het licht van haar visie op mens en maatschappij dit evenwicht te onzent verwezenlijken (zie ook blz. 6 en 16 Uitgangspunten).

9. **Een progressieve opstelling**

Waar elke partij voorhoudt progressief te zijn, is er maar één valabele toetssteen zoals Brunner onderstreepte: progressief is diegene die zich door de andere laat storen of wat sommigen geheten hebben die de andere erkent (Anerkennung).
De egoïst is diegene die aan de andere die een appèl tot hem richt, antwoordt: Laat me gerust.
Alleen diegene die op dit appèl ingaat, stelt zich progressief op door een antwoord te geven, door zijn verantwoordelijkheid op te nemen (vgl. blz. 36 Uitgangspunten).
Conservatief is dan diegene die niet aanvaardt dat men hem in zijn zelfvoldaanheid en egoïsme komt storen. Vanuit de uniciteit van de menselijke persoon (zie 1) en de solidariteit van de groepen (zie 2) dient de christen-democratie deze progressieve koers door te trekken (gastarbeiders, ontwikkelingssamenwerking, abortus, euthanasie . . .).

10. **Christelijke inspiratie**

Hoewel men geen politiek met de bijbel in de hand kan bedrijven is het duidelijk dat het christendom voor ons politiek handelen een bestendige inspiratiebron is.
Fundamenteel is hierbij de gedachte dat de christen gelooft en hoopt dat het leven zin en betekenis heeft. Dit is geen vaststelling maar een engagement: elke christen moet zich inzetten opdat het leven echt zin en betekenis zou krijgen.
Essentieel is dan ook dat de christenen zich groeperen om vanuit eenzelfde achtergrond (opvoeding, school, jeugdbeweging, sociale organisaties, . . .) en vanuit de gemelde christelijke inspiratie politieke beslissingen te nemen die slechts realiseerbaar zijn dank zij de politieke macht van de christenen die zich verenigen.

Wat betekent het christendom als inspiratiebron?

a. In de eerste plaats hoop tegen alle hoop in. De utopische bijbelse beelden

van de leeuw en het lam die samen zullen grazen, van het weerloze kind dat door een slang niet wordt gebeten, van de zwaarden die in ploegen zullen worden omgesmeed zijn duidelijke aanwijzingen voor de christenen.
Waar anderen verzaken zullen de christenen blijven hopen en dienovereenkomstig handelen om elke chaos tot een betere ordening om te buigen.

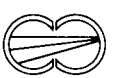
b. Galbraith had het over 'practical realism' die dodend is in de zin van de politieke haalbaarheid. Het is het beeld van de inerte maatschappij. De christen-democratie mag nooit de politieke haalbaarheid tot leidraad verheffen.

c. Er zijn weliswaar in onze pluaralistische samenleving vele waarden die gemeenschappelijk zijn aan iedereen, maar de christen geeft nog een bijkomende dimensie in de zin van wat Niebuhr geheten heeft de transvaluatie. De mens leeft niet van brood alleen.

d. Er is geen godsdienst en geen ideologie die zoveel verantwoordelijkheid toeschrijft aan de mensen als het christendom. Zondig wordt inderdaad slechts diegene genoemd die als verantwoordelijk wordt beschouwd en dus als persoon wordt gerespecteerd.
De christen-democratie dient deze zin voor mede-verantwoordelijkheid in het kader van de heilsgeschiedenis van de mensheid, en ook in de zin van participatie te activeren.

e. De Kerk en het christendom kunnen zich beperken tot een kritische negativiteit. Vanuit de kritische houding dient de christen-democratie een kritische maar constructieve praxis uit te bouwen. De christen-democratie kan nooit genoegen nemen met het bestaande maar moet zich zelf steeds inzetten om het anders te maken.
God zal ons niet door de woestijn dragen, maar wel manna geven terwijl we een spoor trekken door het zand.

Wat voorafgaat is een ruwe schets, die nadere aanvulling zou verdienen, rekening houdend met concrete en specifieke omstandigheden.
Maar één ding staat vast: vanuit de christen-democratie kan men *niet* alle wegen uit. Men kan slechts één weg uit, waarvan ik gepoogd heb enkele mijlpalen in te heien.



door prof. dr. H. J. van Zuthem

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Beleidsgerichte toekomstverkenning, deel 1: een poging tot uitlokking, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980, prijs: f 22,50.
Deze studie wordt besproken door prof. dr. H. J. van Zuthem, hoogleraar bedrijfssociologie aan de TH-Twente.

Met beleid de toekomst in

De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) heeft vorig jaar een rapport gepubliceerd "Beleidsgerichte toekomstverkenning. deel 1: een poging tot uitlokking". In dit rapport wordt een andere koers gevaren dan een eerder in 1977 verschenen rapport van dezelfde raad "De komende vijfentwintig jaar". Het verschil zit vooral in het invoeren van wat in het recente rapport wordt genoemd de sociale, politieke en ideologische tegenstellingen. Hieruit volgt dan een bepaalde methode van toekomstverkenning, nl. het terugbrengen van mogelijke problemen in de toekomst tot politieke meningsverschillen in het heden. Simpel gezegd: in het heden ligt wat worden zal.

De inhoud

Wie de toekomst wil verkennen vanuit huidige sociale, politieke en ideologische tegenstellingen zit met de grote moeilijkheid dat er zoveel tegenstellingen zijn. Het rapport stelt, dat de bestaande politieke en maatschappelijke groeperingen vanwege hun interne tegenstellingen geen goed uitgangspunt vormen. Er moet derhalve op een hoger abstractie-niveau worden gewerkt. Uitgangspunt hiervan zijn de karakteristieke visies, door het rapport aangeduid met liberaal, socialistisch en confessioneel.
Bij het bestuderen van het rapport dient men dus te bedenken, dat deze drie karakteristieke visies niet vereenzelvigd mogen worden met reële politieke stromingen zoals de VVD, de PvdA en het CDA. Het gaat om achterliggende waardeoriëntaties, die in principe (zij het met wisselende accenten) overal kunnen voorkomen. Dit blijkt duidelijk uit de toelichting, dat bij liberaal moet worden gedacht aan het uitgangspunt, dat het menselijk handelen berust op individuele wilsvorming. Bij socialistisch moet worden gedacht aan de beïnvloeding van het gedrag door maatschappelijke structuren en bij confessionalisme aan externe inspiratie.

Naast deze indeling maakt het rapport ook een onderscheid in twee mogelijke houdingen van mensen, nl. een technocratische en een sociocratische. Met een technocratische houding wordt bedoeld het denken en handelen vanuit technische processen en ontwikkelingen en vanuit mogelijkheden van sturing en planning in hiërarchisch verband. Sociocratisch duidt op sociale processen en ontwikkelingen en op mogelijkheden van sociale beheersing

door onderlinge beheersing op basis van gelijkwaardigheid.

Het is duidelijk, dat mensen en groepen zich van elkaar onderscheiden door vertrouwen in het een en wantrouwen in het ander. In het rapport wordt dan ook uitgegaan van twee houdingen: vertrouwen in technocratische en wantrouwen in sociocratische initiatieven en vertrouwen in sociocratische en wantrouwen in technocratische initiatieven. Op deze wijze komt het rapport in samenhang met de drie karakteristieke visies tot zes fundamentele stellingnames. Vanuit deze stellingnames komt men gemakkelijk bij evenzovele toekomstvisies en toekomstbeelden. De volgende stap in het rapport is het bieden van een bepaalde mogelijke ontwikkeling van onze westerse samenlevingen, het zgn. scenario A. Dit scenario gaat uit van een hoge graad van openheid en economische stabiliteit tussen en binnen ontwikkelde landen, toenemende handel tussen ontwikkelde landen en de derde wereld en handhaving van dominante waarden (volledige werkgelegenheid, economische groei, ontplooiing, economische stabiliteit e.d.).

De bedoeling van het rapport is nu de Nederlandse samenleving (d.w.z. de diverse maatschappelijke en politieke stromingen) uit te dagen dit scenario (dat zoals het rapport zelf zegt is opgesteld vanuit een groot vertrouwen in technocratische initiatieven) te confronteren met de hierboven genoemde fundamentele visies. Men dient goed te bedenken, dat het hier gaat om een bepaalde methode van werken en discussiëren. Toch is het scenario A geen willekeurig gekozen voorbeeld. Duidelijk wordt gesteld, dat voor velen het primaat van de economische groei vanzelf spreekt, evenals de gedachte dat de ontwikkelingen primair economisch-technologisch van aard zijn.

De visies

Het is interessant te lezen, hoe in het rapport de drie visies worden beschreven. De liberale visie denkt vanuit gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid. Vrijheid staat centraal en de overheid dient zich terughoudend op te stellen. Verschillen tussen mensen komen vooral voort uit aangeboren eigenschappen. In het socialisme wordt het menselijk handelen vooral bepaald door de samenleving. De mens kan zich alleen ontplooien in solidariteit met anderen. Vrijheid moet niet gelaten worden (liberalisme) maar gemaakt worden door de samenleving. Verschillen tussen mensen hangen samen met levensomstandigheden. Bij het confessionalisme ligt de uiteindelijke bestemming van de mens niet in dit leven. Grondslag voor het maatschappelijk gedrag is de verantwoordelijkheid voor de naaste. Verschillen tussen mensen moeten ook in verband worden gebracht met een hogere kracht, naast levensomstandigheden en aangeboren eigenschappen.

Treffend is het, dat het rapport de drie visies vergelijkt resp. met de bekende trits vrijheid, gelijkheid en broederschap uit de Franse revolutie. Er zullen ongetwijfeld vele lezers zijn, die direct de aantekening maken dat hiermee allerlei verschillen onvoldoende diep worden gepeild. Toch kan niet worden ontkend, dat deze motieven ook in ons volk sterk leven.

In het verlengde van deze visies liggen de politiek-ideologische plaatsbepalingen en met name de kijk op de wijze van besturing. Het gekozen scenario A ligt het dichtst bij de liberale visie, waarin de overheid zich terughoudend dient op te stellen. De markt wordt een belangrijke rol toebedeeld in de besturing. In de socialistische visie staat de politiek-bestuurlijke aanpak voorop, terwijl bij het confessionalisme gedacht wordt vanuit een ordening waaruit politiek, economie en sociaal-culturele zaken geïntegreerd voorko-

men. Zo geformuleerd passen deze drie plaatsbepalingen nog in de technocratische aanpak. Het is de vraag, welke betekenis het vertrouwen in de sociocratische aanpak zal krijgen in de toekomst.

De uitlokking

Zoals hierboven al is aangegeven, probeert het rapport een discussie op gang te brengen door een prikkelend voorbeeld (scenario A) te introduceren. De WRR wil niet vanuit de ivoren toren de toekomst verkennen, maar via een discussie op brede schaal mensen en groepen bewust maken van de betekenis van normatieve uitgangspunten voor de toekomst. De vragen die aan het eind van het rapport gesteld worden zijn:

— zijn de omschreven karakteristieke visies en het onderscheid in technocratische en sociocratische initiatieven bruikbaar?
— welke doelstellingen moeten met de karakteristieke visies worden verbonden?
— welke bouwstenen kunnen worden aangedragen voor het ontwikkelen van toekomstbeelden?

Door dit rapport met dit soort vragen ter discussie te stellen, meent de WRR met behoud van ieders verantwoordelijkheid bij te dragen aan een vruchtbare wisselwerking tussen wetenschap en politiek en zo een beter zicht te geven op de maakbaarheid van de toekomst.

De kritiek

Het is duidelijk, dat de WRR zich met dit rapport erg kwetsbaar heeft opgesteld. Er is gemakkelijk kritiek uit te oefenen. De inmiddels verschenen kritiek toont dat ook wel aan. Bijvoorbeeld: wie herkent zich in de geformuleerde karakteristieke visies?

Ik meen, dat men deze poging van de WRR alleen maar recht doet, wanneer men de gekozen methode op de korrel neemt. Zoals gezegd is de stelling, dat de toekomst mede bepaald wordt door de bestaande politieke en maatschappelijke visies. In het politieke handelen komen gewenste toekomsten naar voren, die per definitie probleemloos zijn. De werkelijkheid is echter anders, mede als gevolg van het feit dat in de visies en in het politiek handelen onjuiste keuzes worden gemaakt. Deze methode van toekomstverkenning wil nu vanuit een consequent gehanteerd scenario (in dit geval een groeiscenario) laten zien hoe het verband is tussen visie en werkelijkheid, teneinde nu een discussie over die visies meer zinvol te maken. Kort gezegd gaat het om een kwalitatieve verbetering van de politieke discussie en het politiek handelen.
Terecht kan men stellen, dat deze methode als zodanig nogal technocratische aandoet. Immers, de veronderstelling is dat de ontwikkelingen rationeel beheersbaar zijn wanneer mensen bereid zijn hun keuzes ter discussie te stellen op grond van de gevolgen van die keuzes. Een andere veronderstelling is, dat juist die gevolgen de mensen met elkaar verbinden en van elkaar afhankelijk maken, in vele opzichten op wereldwijde schaal. Wanneer we wat afstand nemen van de ongunstige klank in het woord technocratie, dan lijkt mij die aanpak alleszins verdedigbaar.
Mijn bezwaar tegen de methode van de WRR is, dat de uitlokking tot discussie te weinig gestructureerd is. Het gaat er om dat men aan de hand van het gekozen voorbeeld (senario A) een eigen scenario ontwerpt, waarin de normatief gefundeerde keuzes zichtbaar worden. De wetenschappelijke bijdrage van de WRR kan dan liggen in het "doorberekenen" van de gevolgen. Het zijn deze gevolgen, die een kans bieden tot bijstelling van huidige opvattingen.

De huidige aanpak van de WRR biedt veel mogelijkheden voor ontsnapping, vooral door de wat gekunstelde ideaaltypische indelingen van visies en strategieën. Het is te hopen, dat de WRR zich door de kritiek hierop niet laat afleiden, maar de politieke en maatschappelijke stromingen blijft uitdagen met eigen scenario's te komen. De kans op een kwalitatieve verbetering van de politieke discussie en het politiek handelen mag niet worden verspeeld.



Boekaankondigingen

Briefwisseling Gerretson-Geyl deel II; uitg. Bosch en Keuning n.v. Baarn; 350 pag.; prijs *f* 37,50

De briefwisseling tussen Gerretson en Geyl biedt de lezer niet alleen een goed beeld van hun veelzijdige arbeid maar ook van het verschil tussen beide vooraanstaande historici in benadering van de geschiedenis en politieke oriëntatie. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn in dit boek de reactie van Gerretson op de verschijning van het eerste deel van Geyls grote epos 'Van Nederlandse Stam' en Geyls visie op enkele brochures van de Nationale Unie, waarin Gerretson een vooraanstaande rol speelde.
Veel aandacht krijgt in de brieven uit de hier weergegeven periode (1929-1934) de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Nederland en België. Interessant is daarbij de gedachtenwisseling tussen Gerretson en Geyl rond 1930 over hun onderlinge verschillen ten aanzien van de Groot-Nederlandse opvatting.
In dit deel komt voorts de moeizame gang van zaken rond het tijdschrift "Leiding" ter sprake. Gerretson en Geyl waren met de dichter P. N. van Eyck redacteur van dit maandblad dat van 1930-1931 verscheen.
Met de publikatie van dit tweede deel mag geconstateerd worden dat het een goede gedachte is geweest om de briefwisseling tussen Gerretson en Geyl — die vijf delen zal beslaan — in boekvorm uit te geven.

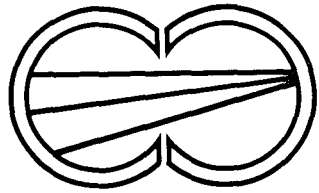
v.Sp.

G. Taal, **Liberalen en Radicalen in Nederland 1872-1901;** uitg. M. Nijhoff, Den Haag; 532 pag. + Bijlagen; prijs *f* 49,50

De auteur beschrijft de ontwikkelingen in het Nederlands liberalisme na de dood van Thorbecke tot aan de oprichting van de Vrijzinnig Democratische Bond. Voor deze dissertatie raadpleegde hij naast particuliere archieven vooral dag- en weekbladen.
De werkwijze levert boeiende, gedetailleerde informatie op over de discussies binnen het Nederlands liberalisme in de hier behandelde periode. Anderzijds kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat — mede als gevolg van deze methode — het zicht van de auteur op de grote lijn wat is versluierd. Hierdoor maken sommige van zijn conclusies een wat ongenuanceerde indruk. Wij plaatsen bij voorbeeld een vraagteken achter het oordeel van dr. Taal dat vóór 1918 de aanleidingen voor de scheuringen in het liberalisme, achteraf gezien, een zeer kleinschalige indruk maken en niet op principiële verschillen berustten. Is in de beschikbare stukken de achter de discussie rond de uitbreiding van het kiesrecht liggende vraag naar de fuctionering van het parlementaire stelsel nergens pregnant naar voren gekomen?
Als basis voor verder onderzoek naar de geschiedenis van het Nederlands liberalisme kan dit boek, waaraan veel arbeid ten grondslag ligt, een stimulerende functie vervullen.

v.Sp.

Van de redactie



Verschillen in taxatie van de Russische bereidheid om in overleg tot wederzijdse doorbreking van de bewapeningsspiraal te komen, spelen een belangrijke rol in de discussie over de vraag of ons land medeverantwoordelijkheid moet gaan dragen voor een mogelijke modernisering van nucleaire middellange afstandswapens. Het is een onderwerp dat de emoties niet onberoerd laat: dat is begin deze maand weer gebleken naar aanleiding van de reactie van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de rede die partijsecretaris Breznjev heeft gehouden voor het 26e congres van zijn partij.
Bij de verschillen van inzicht die men kan hebben over de werkelijke intenties van de Sovjetleiders is het niet altijd duidelijk, of de stellingnames terzake, ook binnen het CDA, gebaseerd zijn op een nuchtere analyse van geschriften en redevoeringen van de Sovjetleiders, of dat men vooral uiting wil geven aan een verlangen omtrent een Russisch optreden zoals men dat graag zou willen zien.
Dit heeft de redactie ertoe gebracht prof. Feldbrugge uit te nodigen te schrijven over de recente veranderingen in het communistische blok en over de invloed die daarvan kan uitgaan op de verhouding met de westerse wereld. Het is duidelijk dat het oude beeld van twee monolithische blokken tegenover elkaar allang niet meer opgaat; de vraag wordt gesteld welke dreiging er in de huidige tijd uitgaat van het communistische systeem en de communistische politiek. Deze vraag komt deze op naar aanleiding van de niet geringe interne spanningen die zich in de communistische blok recentelijk voordoen, onder meer in de verhouding USSR/China, de ontwikkelingen in Afghanistan, de recente gebeurtenissen in Polen. Welke effecten zijn er te verwachten van een zekere pluriformiteit in met name Polen, op de politieke organisatie in de Sovjet-Unie zelf, op de positie van de partij, de verhouding van minderheden tot meerderheden. Laten de ontwikkelingen in de nabuurlanden de Sovjet-Unie geheel onberoerd of moeten er toch invloeden van verwacht worden?
De redactie hoopt in de loop van dit jaar op dit thema terug te komen, gelet op de betekenis hiervan voor de beslissingen over de mogelijke vervanging van de middellange afstandswapens in Europa.

* *
*

Mevrouw Groensmit-van der Kallen schrijft vervolgens over emancipatie. Zij vervolgt daarmede de discussie in dit blad die is ingezet door mevrouw Leyten in het nummer 0/81, waarop ook in dit nummer, wordt gereageerd door mevrouw De Wit-Mulder.
In deze bijdrage van mevrouw Groensmit overheersen minder dan in beide andere bijdragen de te volgen beleidsmaatregelen op het terrein van de emancipatie; de schrijfster zet uiteen hoe zijzelf de emancipatie ervaart.
Mevrouw Groensmit geeft een enkele aanduiding van een historische ontwikkeling

en behandelt de verschillende stromingen in het feminisme. Zij geeft tenslotte aan voor welke opdracht het CDA staat.

* *
*

Drs. A. M. Oostlander is secretaris geweest van de commissie die het verkiezingsprogram van het CDA heeft opgesteld. De redactie heeft hem uitgenodigd te schrijven over de filosofie van het CDA-program en de kenmerkende verschillen tussen de benadering van PvdA, VVD en D'66.

De programvergelijking wijst uit dat er genoeg verschillen tussen de vier grote partijen te vinden zijn voor een echte, politieke keuze. De tegenstellingen verlopen echter allerminst via een eenvoudig patroon. Soms kan het links-rechts schema (overheid-particulier) worden teruggevonden. Maar meestal slaat dat nergens op. De waardering voor levensbeschouwelijke verscheidenheid (gekleurd-algemeen) bepaalt in diverse sectoren de tegenstellingen. Ook verschilt men terzake van de mate van solidariteit met kwetsbare groepen.
D'66 komt naar voren als een zeer modebewuste groepering. Deze partij vertoont treffende overeenkomsten en verschillen met het CDA. D'66 kan worden getypeerd als een CDA met nadrukkelijk doorgekraste C. De programs van PvdA en VVD blijken traditionele sporen te volgen. Een keuze tussen deze twee bij de volgende kabinetsformatie ligt niet zonder meer voor de hand.

* *
*

Tenslotte bespreekt drs. A. J. van Dulst het boek van G. Abma: Confessionele partijvorming in Friesland 1850-1870.

door prof. mr. F. J. M. Feldbrugge



mr. F. J. M. Feldbrugge (1933) is sinds 1967 hoogleraar aan de faculteit der rechtsgeleerdheid te Leiden, eerst voor inleiding tot de rechtswetenschap, en sinds 1973 voor Oosteuropees recht. Hij is auteur van verschillende werken over het Sowjet-recht en van 'Samizdat and Political Dissent in the Soviet Union' (1975).

De interne ontwikkelingen in de Sowjet-Unie als factor in de Oost-West verhoudingen

Door verschillende oorzaken (bijv. de Amerikaanse wetgeving betreffende de openbaarheid van officiële stukken, de regels aangaande het openen van officiële archieven na dertig jaar) is het nu mogelijk een beeld te krijgen van de achtergronden van de Westerse politiek tegenover de Sowjet-Unie gedurende de eerste naoorlogse jaren. Men wordt dan vaak getroffen door de verbluffend lage geïnformeerdheid van de toenmalige leiders van het Westen omtrent de ware beweegredenen van de Sowjetleiders en de interne situatie in de USSR zelf.

Deze ongeïnformeerdheid was in veel opzichten vergeeflijk, gezien de zeer geringe kennis die op dat ogenblik in het Westen over de Sowjet-Unie aanwezig was. Wishful thinking en het niet onder ogen willen zien van bepaalde feiten zijn altijd een machtige factor geweest in de politieke besluitvorming. Ten aanzien van de Sowjet-Unie is er op dit ogenblik echter minder reden voor dan ooit, aangezien het nu zeer wel mogelijk is zich een betrouwbaar beeld te vormen van de fundamentele maatschappelijke ontwikkelingen in de USSR en de betekenis van die ontwikkelingen voor de Oost-West betrekkingen.[1] Niettegenstaande de betrekkelijke gesloten heid van de Sowjet-Unie en de manie voor geheimhouding die het hele maatschappelijke leven in dat land bevangt, zijn de informatiebronnen over allerlei aspecten van politiek, economie en samenleving aldaar bijkans onafzienbaar gewor-

[1] Het fundamentele verschil in de Oost-West verhoudingen van kort na de Tweede Wereldoorlog en nu, veroorzaakt door de enorme toename van de geïnformeerdheid over de Sowjet-Unie in het Westen wordt in het licht gesteld door Uri Ra'anan in 'Soviet Decision-Making and International Relations', *Problems of Communism*, Vol. XXIX (1980), No. 6, pp. 41-47.

den. Het aantal full-time specialisten op het gebied van de studie van de Sowjet-Unie in de Westerse landen loopt in de duizenden. Hierbij laat ik de inlichtingendiensten nog buiten beschouwing, omdat hun gegevens en kennis veelal geen algemene toegankelijkheid bezitten. Bovendien is door de omvangrijke emigratie van vooral hoger geschoolden uit de USSR gedurende het laatste decennium niet alleen een enorm reservoir van inside information beschikbaar gekomen, maar tevens is hierdoor de mogelijkheid ontstaan om de uit officiële Sowjet-bronnen afkomstige informatie op haar betrouwbaarheid te toetsen.
Op grond van dit alles is het nu mogelijk een redelijk exact en gedetailleerd beeld te geven van de interne situatie op het gebied van politiek, economie en maatschappelijke ontwikkelingen in de Sowjet-Unie, en in verband hiermee van de problematiek zoals de Sowjetleiders die in hun buitenlandse politiek waarnemen.

Het falende economische systeem

De Sowjet-Unie heeft steeds de pretentie gehad om in haar economisch systeem een alternatief te bieden dat zowel in materiële als in morele zin superieur was aan wat zij als het kapitalisme kenmerkte.[2] Door de produktiemiddelen en praktisch het gehele economische leven in handen van de gemeenschap, vertegenwoordigd door de staat, te brengen, zouden niet alleen economische onvrijheid, uitbuiting en werkloosheid verdwijnen, maar zou een grotere algemene welvaart bereikt kunnen worden, die tenslotte zou uitmonden in een toestand waarin aan alle geestelijke en stoffelijke behoeften van de mens voldaan zou kunnen worden: het communisme.[3] Bij dit perspectief hoort uiteraard ook een antropologische component: bij de opbouw van het communisme zal geleidelijk ook de nieuwe communistische mens gestalte krijgen; om *zijn* behoeftenbevrediging gaat het. Het is duidelijk dat deze laatste verfijning de Sowjetleiders nogal wat manoevreervrijheid laat. Zo was Chroesjtsjov bijv. een verklaard tegenstander van particulier autobezit, terwijl de huidige leiders dit juist in hun wensenpakket hebben opgenomen.
Wat nu de strikt economische superioriteit van het Sowjet-model betreft, deze wordt praktisch door niemand meer aangenomen. Het beschikbare feitenmateriaal wijst overweldigend in een andere richting. Zo was bijv. de graanimport in de afgelopen jaren gelijk aan de export in de jaren voor de eerste wereldoorlog. Sowjet-economen hebben aangetoond, en in samizdat-studies (ondergrondse publikaties) gepubliceerd, dat het reële inkomen van de Petersburgse arbeider in 1913 hoger was dan na zestig jaren Sowjetbewind.[4] In landen waar een op Sowjetleest geschoeide economie is ingevoerd is de relatief inferieure economische prestatie dikwijls het best aantoonbaar. Men denke aan de beide Duitslanden met een onge-

[2] Het Sowjet taalgebruik: 'vrije ondernemingsgewijze produktie = kapitalisme = veroordelenswaardig' heeft in West-Europa aanzienlijke invloed, doordat tenminste 'kapitalisme' hier een negatieve klank heeft. De niet-socialistische politicus is hierdoor geneigd zijn visie op het economisch leven als een derde weg naast kapitalisme en socialisme te formuleren. Het Amerikaanse taalgebruik lijdt niet onder deze tactische handicap en bekent zich onomwonden tot het kapitalisme.

[3] Het eindperspectief van de maatschappelijke ontwikkeling en de wegen die daarheen moeten voeren worden duidelijk en uitvoerig omschreven in het in het Westen veel te weinig gelezen Programma van de Communistische Partij van de Sowjet-Unie van 1961. Engelse tekst hiervan o.a. in L. Schapiro (ed.), *The U.S.S.R. and the Future,* New York-London, 1963.

[4] Verwijzingen in F. J. M. Feldbrugge, *Samizdat and Political Dissent,* Alphen a/d Rijn, 1975, p. 214.

veer gelijk startpunt in 1945, of aan Vietnam waar sinds het einde van de oorlog voor het eerst blijvende problemen in de voedselvoorziening optraden.[5] Natuurlijk heeft de propaganda steeds een verklaring gereed: natuurrampen, tijdelijke problemen, tegenwerking van het Westen, maar de ervaring is te universeel en de permanent om aan deze verklaringen geloof te schenken.

Waar een economisch systeem als dat van de Sowjet-Unie toe in staat is gebleken is het realiseren van een zeker bestaansminimum: al komen er in de zogenaamde socialistische landen zeer aanzienlijke welstandsverschillen voor,[6] iedereen ontvangt tenminste de meest essentiële voorzieningen, al is het op een bescheiden niveau: men heeft een dak boven het hoofd, kleding en voedsel. Dit is een prestatie die, gezien wat elders in de wereld vaak nog aan de orde van de dag is, verdienstelijk genoemd kan worden. Van strikt economisch standpunt is het echter geen verbluffend wapenfeit. Daarnaast is het voor een supermacht als de Sowjet-Unie altijd mogelijk, ondanks het relatieve onvermogen van haar economische systeem, om op één enkel terrein een topprestatie te leveren: perfecte organisatie van Olympische Spelen, ruimtevaart, enz.

De onofficiële economie

Naast de officiële, op staatseigendom van de produktiemiddelen en centrale planning gebaseerde economie, is de laatste tien, vijftien jaren een onofficiële economie ('second economy') opgekomen die in een merkwaardige symbiose met de officiële leeft.[7] Deze onofficiële economie omvat een wijd spectrum van geheel legale en door de regering bevorderde bedrijvigheid, tot volstrekt onwettige en scherp vervolgde economische activiteiten, met daartussen allerlei overgangsvormen. In de legale sfeer ziet men de moestuinen en veldjes van max. $^1/_2$ ha. die de boeren voor hun privé gebruik ter beschikking zijn gesteld. Het overschot hiervan mag op de zg. kolchozmarkt verkocht worden, en langzamerhand is de situatie gegroeid dat de nationale voedselvoorziening in belangrijke mate op deze particuliere wijze van produceren is aangewezen. Ook op het gebied van woningbouw en dienstenverlening is enige particuliere bedrijvigheid toegelaten. Deze wettige activiteiten gaan moeiteloos in onwettige over, doordat op deze gebieden allerlei nevenactiviteiten, zoals de aanschaf van grondstoffen en de afzet langs verboden kanalen plaatsvinden. Hiernaast bestaat een enorm terrein van zonder meer onwettige particuliere bedrijvigheid. In het bijzonder waar het de voorziening van de individuele burger en consument betreft ziet de Sowjetoverheid zich voor een ondoorbreekbare vicieuze cirkel geplaatst. Aangezien de officiële economie juist op het gebied van deze voorzieningen sterk tekortschiet is er hier een goede gelegenheid voor privé activiteiten. Naarmate die echter meer succesvol zijn en beter in de behoeften voorzien neemt de prikkel om de presta-

[5] In een beschouwing over 'L'avenir de l'URSS' in *Pouvoirs* No. 6 (1978), pp. 121-131, stelt Annie Kriegel dat de lage economische prestatie van de Oostbloklanden niet zozeer te wijten is aan een inherente inferioriteit van het economische systeem, maar aan de lage prioriteit die consequent aan de behoeften en wensen van de consument wordt toegekend.

[6] Vgl. D. Lane, *The End of Inequality? Stratification under State Socialism,* Penguin modern sociology monographs, 1971. Uitgebreid over de Sowjet-Unie: M. Matthews, *Privilege in the Soviet Union,* London, 1978.

[7] Vgl. G. Grossmann, 'The 'Second Economy' of the USSR', *Problems of Communism,* Vol. XXVI (1977), No. 5, pp. 25-40; I. Zemtsov 'The Ruling Class in the USSR', *Crossroads,* No. 2 (1979), pp. 5-59; en een binnenkort te verwachten grotere studie onder redactie van G. Grossman.

ties van de officiële economie op te voeren af. Zo is bijv. het werk van de staatsondernemingen die met huishoudelijke reparaties zijn belast van slechte kwaliteit en aan grote vertragingen onderhevig. Dit schept echter minder problemen dan men zou verwachten, omdat het illegale circuit deze werkzaamheden betrekkelijk efficiënt heeft overgenomen. Wat de gezondheidszorg betreft verklaren alle emigranten dat Sowjet-artsen zonder uitzondering betaling van patiënten aannemen, alhoewel deze zorg in principe genationaliseerd en kosteloos is.

De onofficiële economie is overigens niet alleen complementair, in de zin dat zij de tekortkomingen van de officiële economie aanvult. Ook binnen de staatseconomie is er een minder zichtbare maar zeer belangrijke onwettige sector. De kwestie is dat de officiële economie allang niet meer in staat is 'volgens het boekje' te functioneren. De redenen hiervoor kunnen hier slechts summier worden aangeduid. Een succesvolle strikt centraal gestuurde economie in een land van de omvang van de USSR vereist tenminste een hoge graad van geïnformeerdheid in het centrum en een grote mate van discipline en welwillende medewerking in de periferie. Zolang dit alles niet aanwezig is blijft de motor die het gehele economische systeem draaiend houdt het particularistische eigenbelang van de talloze schakels binnen dit systeem. Dit is een bekend verschijnsel in grote bureaucratische complexen. Elke eenheid binnen het systeem tracht met een minimale inspanning een voor zichzelf zo gunstig mogelijk resultaat te behalen. In een stelsel van vrij ondernemen is dit doorgaans een maximale winst, terwijl in een economie van het Sowjet-type andere factoren veelal van groter gewicht zijn: het vervullen van de plantaak, ongeacht de bruikbaarheid of afzetbaarheid van de geproduceerde goederen of diensten; het binnenhalen van premies die afhangen van van bovenaf opgelegde indicatoren, etc. Om dergelijke resultaten te behalen neemt men dikwijls zijn toevlucht tot planfraude, illegale transacties, ambtelijke omkoperij en andere activiteiten die niet alleen onwettig zijn, maar ook van macro-economisch standpunt bezien disfunctioneel. Bij opzienbarende excessen op dit terrein treedt de centrale overheid wel op, getuige de berichten over gigantische economische schandalen die geregeld in de Sowjetpers verschijnen.[8] Werkelijk efficiënte maatregelen tegen deze situatie blijven niettemin achterwege. De centrale overheid wil nl. enerzijds om ideologische redenen de gedeeltelijk irreële claim van een centraal gestuurde economie niet laten vallen, anderzijds is de verbrokkeling van de economische macht en de feodalisering van het economische leven nauw verbonden met het nu vigerende politieke systeem.

De partocratie als vormgeving van het politieke leven

In de zeer omvangrijke politieke dissidentenliteratuur van de laatste vijftien jaren treft men de meest verschillende uitgangspunten aan en ook de meest uiteenlopende oplossingen voor de politieke en sociaal-economische problematiek waarvoor het land zich geplaatst ziet. Op één punt stemmen echter allen overeen, en dat is in de analyse en evaluatie van het heersende politieke stelsel.[9] Er is daarom weinig

[8] Een van de grootste netwerken bestond in de republiek Georgië, waar zelfs de hoogste lokale functionaris, de partij-secretaris van de republiek erbij betrokken was. Het geval, dat enige jaren geleden plaatsvond, is besproken in Hedrick Smith, *The Russians*, in het hoofdstuk *'Living na levo'*. In 1980 heeft de Sowjet pers bericht over een zeer omvangrijke affaire met illegaal verhandelde kaviaar; deze zaak leidde tot het ontslag van de federale minister van visserij.

[9] Dit is uitvoeriger toegelicht in het in noot 4 genoemde werk.

reden om aan de betrouwbaarheid hiervan te twijfelen.
Het Sowjet-systeem wordt algemeen gekenschetst als een stelsel waarin het monopolie van alle politieke en maatschappelijke macht is geconcentreerd in de handen van een hierarchisch georganiseerde partij. Deze ontleent haar ideologische legitimatie aan de leninistische constructie van een gedisciplineerde politieke voorhoede die optreedt als woordvoerder en zaakwaarnemer van de oorspronkelijke drager van de staatsmacht na de socialistische revolutie: het werkende volk, het proletariaat. Deze constructie blijft van groot belang, omdat zij een situatie rechtvaardigt waarin praktisch en ook juridisch, via de verankering van de leidende positie van de Communistische Partij in de Grondwet,[10] de macht bij een kleinere groep personen berust. Een essentieel kenmerk van de partij is haar hierarchische structuur, die direct met haar karakter van gedisciplineerde voorhoede in verband staat. De gezagsverhoudingen binnen de partij lijken op die binnen een militair apparaat: het lagere niveau is volstrekt ondergeschikt aan het hogere; de absolute bevoegdheden liggen bij de partijtop, het Politbureau. De absolute macht hiervan wordt alleen praktisch beperkt door de noodzaak lagere partijformaties niet al te zeer en over een te breed front in hun belangen aan te tasten. Zo zijn er bijv. gedurende de laatste jaren grondige zuiveringen geweest in de partijorganisaties van kleine republieken, zoals Georgië, maar deze zuiveringen zijn lokaal van aard gebleven en ook de toegepaste sancties waren gematigd: overplaatsing, vervroegde pensionering, etc. Daarentegen werd de val van Chroesjtsjov vooral veroorzaakt door zijn pogingen om maatregelen door te voeren waardoor het gehele partijapparaat zich in zijn bestaanszekerheid bedreigd voelde (bijv. verplichte roulatie van partijfuncties, grote organisatorische hervormingen).
Uit dit alles is al duidelijk dat er binnen de partij die alle macht bezit een machtsevenwicht tussen de top en de lagere regionen bestaat. Weliswaar ligt het accent nog sterk bij de partijtop, maar deze koopt als het ware de trouw van het partijapparaat door het waarborgen van gevestigde posities en de privileges die aan deze posities verbonden zijn.[11]
In het Sowjet-stelsel, dat zoals gezegd gekenmerkt wordt door chronische tekorten in de voorziening van de individuele burger, vindt een bevoorrechte maatschappelijke positie niet zozeer uitdrukking in een hoger inkomen, alswel in een verbeterde toegang tot schaarse goederen en diensten: betere voedingsmiddelen, luxeartikelen, importgoederen, beter vervoer, betere medische verzorging, vakantievoorzieningen, buitenlandse reizen, enz. Op dit terrein is een onafzienbaar netwerk van bijzondere winkels, kanalen en voorzieningen opgebouwd, dat aan de leden van het partij-apparaat, allen volgens rang en stand, een zeker deel in de privileges toekent. Diverse waarnemers in binnen- en buitenland hebben opgemerkt dat door deze ontwikkeling in de Sowjet-Unie, waar eerst het economisch leven geheel in het publieke domein is gebracht, zich weer een privaterisering voltrokken heeft, die zelfs feodale trekken vertoont, omdat een officiële positie in veel opzichten praktisch erkend wordt als een vorm van

[10] Art. 6 van de huidige Grondwet noemt de Communistische Partij de 'Leidinggevende en sturende kracht van de Sowjet-maatschappij en de kern van haar politieke systeem en van de staatkundige en maatschappelijke organisaties'; vlg. *Grondwet van de USSR; Statuut van de CPSU* (Ned. vert. E. H. de Jong), Alphen a/d Rijn, 1978.

[11] Vgl. A. Shtromas, 'Dissent and Political Change in the Soviet Union', *Studies in Comparative Communism*, Vol. XII (1979), pp. 212-244, i.h.b. pp. 217-218.

privé onderneming.[12] Dit gaat zelfs zo ver dat er volgens goed geïnformeerde bronnen min of meer vaste tarieven zijn waarvoor men overheids- en partijfuncties van lager en middelbaar niveau kan kopen: de tegenwaarde van het voordeel dat in één jaar uit de functie getrokken kan worden.[13]
Het is omwille van de merkwaardige gestalte die het politieke stelsel in de Sowjet-Unie heeft aangenomen dat men deze aanduidt met de term partocratie.[14]

De betekenis van de ideologie

Het behoeft weinig toelichting dat het hiervoor geschetste stelsel van distributie van politieke macht zich slecht verstaat met de officieel verkondigde ideologie van het marxisme-leninisme, waarin de geestelijke eenheid en de parallelle belangen van de burger, het gehele volk en de partij, het gemeenschappelijke bouwen aan de communistische maatschappij, en de opkomst van de onbaatzuchtig voor het algemeen welzijn werkende Sowjet-mens de sleutelbegrippen zijn. Onder de bevolking, reeds generaties lang blootgesteld aan een niet-aflatende automatische herhaling van dezelfde slogans, overheerst op dit punt een totale apathie en een selectieve doofheid zodra de versleten plaat van de onveranderlijke propagandaleuzen weer wordt opgezet. De partij, dat weet langzamerhand iedereen, is weinig meer dan een roversbende, waarbij men zich aansluit om in ruil voor een zekere inspanning en trouw aan de organisatie een aandeel in de buit te verkrijgen. Onder de dissidenten en nu talrijke emigranten zijn er geen die de officieel verkondigde ideologie ernstig nemen; er zijn zelfs zeer weinig overtuigde marxisten onder.
Terzijde kan hierbij worden opgemerkt dat de dialoog tussen Christendom en marxisme die sommige groepen in het Westen met oosteuropese marxisten willen voeren derhalve weinig wezenlijke betekenis heeft, al zal de overheid in Oost-Europa er natuurlijk om propagandistische redenen wel brood in zien en daarom graag bereid zijn een delegatie bij elkaar te trommelen. In feite is echter een dergelijke discussie niet meer dan een privé divertissement voor clubjes westerse intellectuelen en een routineachtige propaganda-activiteit van secundair belang voor oosteuropese overheden.
Westerse schrijvers zowel als Sowjet-dissidenten hebben niet zelden aan de Sowjetleiders voorgesteld om een ideologie te laten vallen, die door praktisch niemand oprecht wordt aangehangen, waarvan het hooghouden toch bepaalde inspanningen en uitgaven vraagt, en die vooral in haar economische aspecten zulke onaangename gevolgen heeft, doordat het strakke vasthouden aan centraal bestuur van de economie en het tegengaan van alle enigszins gewichtige vormen van privé ondernemen het land tot een permanent falen van de economie en een blijvende relatieve armoede veroordelen.[15]
Wie zich rekenschap geeft van wat hierboven over het gevestigde politieke systeem is gezegd, begrijpt dat deze voorstellen voor de hand liggend lijken, maar onwerkelijk zijn. De ideologie mag dan wel tot op de draad versleten zijn en door

[12] Vgl. O. Luchterhandt, *UN-Menschenrechtskonventionen. Sowjetrecht - Sowjetwirklichkeit*, Baden-Baden, 1980, p. 312.

[13] I. Zemtsov, 'The Ruling Class in the USSR', *Crossroads*, No. 2 (1979) p. 32.

[14] Zeer uitvoerig over deze ontwikkelingen: M. Voslensky, *Nomenklatura. Die herrschende Klasse in der Sowjetunion*, Wien, 1980.

[15] Een van de bekendste oproepen in deze zin is van Solzhenitsyn in zijn *Brief aan de Leiders van de Sowjet-Unie*.

praktisch niemand meer echt geloofd, zij is en blijft het instrument waarmee de heersende elite zijn positie rechtvaardigt. Wanneer het historisch mandaat van de partij om het volk te vertegenwoordigen, het land te leiden en daardoor alle macht in handen te houden zou vervallen, is het voor de bevoorrechte elite bijzonder moeilijk een overtuigende reden aan te voeren om op de stoelen te blijven zitten.
Als wij aannemen dat de werkelijke betekenis van de officieel verkondigde marxistisch-leninistische ideologie voornamelijk in de legitimatie van een bepaalde politieke status quo ligt, kan tevens verondersteld worden dat de politieke leiders ook uit andere ideologische complexen zullen willen putten om zich van de passieve en zo mogelijk ook actieve steun van bredere lagen van de bevolking te verzekeren, dan alleen de ongeveer zes percent partijleden. De reserve ideologie waarop meestal kan worden teruggevallen is het nationalisme, en blijkens de Sowjetpers en andere media wordt hier ook ruimschoots gebruik van gemaakt. De officiële benaming hiervoor is het Sowjet patriotisme, een term die ook in de nieuwe Grondwet van 1977 erkenning heeft gevonden.[16] Men ziet inderdaad dat waar de overheid zich via de media tot de bevolking richt het accent in steeds sterkere mate op deze vorm van nationalisme valt, terwijl de meer typisch marxistische elementen naar de achtergrond verschuiven. Dit Sowjet patriotisme heeft een complexe en troebele achtergrond, in verband met de heterogene nationale opbouw van de bevolking. Deze bestaat immers voor ongeveer de helft uit Russen, met daarnaast Oekrainers, Wit-Russen, Balten, Kaukasiërs, en Centraal-Aziatische volkeren als de voornaamste minderheden. Het Sowjet patriotisme nu sluit bijna onvermijdelijk nauw aan bij het traditionele nationalisme van de leidende natie, de Russen. Dit kan moeilijk anders, omdat in het nationalisme van de minderheden juist de aversie tegen de Russische dominantie de overheersende trek is. Het door de overheid gepropageerde Sowjet-patriotisme vindt vooral bij de Russische bevolking weerklank en dit versterkt de banden ervan met het traditionele Russische nationalisme. Dit laatste wordt vooral gekenmerkt door een ambivalente houding ten opzichte van het Westen. Enerzijds staat men vol achterdocht en minderwaardigheidsgevoelens tegenover het Westen, anderzijds voelt men zich tegenover de rest van de wereld lid van het oude en beschaafde deel.[17] De westerse bezoeker van de Sowjet-Unie wordt bijv. geschokt door de minachting en afkeer die de doorsnee Rus ten aanzien van niet-blanke rassen aan de dag legt. Bovendien kent het Russische nationalisme, naast het gevoel van minderwaardigheid ten opzichte van het Westen, ook een oorspronkelijk religieus gefundeerd besef van een wereldhistorische zending. Na de Revolutie van 1917 zijn de christelijke en humanistische elementen van dit traditionele Russische nationalisme verdwenen of tenminste sterk in betekenis gedaald. Wat overblijft is een neiging om het Westen sinistere bedoelingen toe te schrijven, een verlangen om het Westen te vernederen, een pochen op eigen prestaties en fysieke macht, en een onwil eigen tekortkomingen te erkennen.

De tegenstromingen

De door de Sowjet-staat gepousseerde officiële ideologieën van het marxisme-leninisme en, op een breder en primitiever

[16] In Art. 36: de burgers moeten opgevoed worden in een geest van Sowjet-patriotisme en socialistisch internationalisme.

[17] Deze visie is verder uitgewerkt in F. J. M. Feldbrugge, 'Staatsmacht en Godsrijk in Rusland', *Communio* (1980), blz. 439-459.

niveau, van het Sowjet patriotisme, vinden geen algemene aftrek. Onder de niet-Russische minderheden leven de eigen nationale gevoelens met meerdere of mindere intensiteit. Een algemeen model hiervoor is moeilijk te schetsen. Het nationale zelfbewustzijn bij de drie Baltische naties is sterk en hun afkeer van de Sowjet-Russische overheersing navenant, maar door hun geringe getalssterkte leggen zij in landelijk verband weinig gewicht in de schaal. Ook onder de Georgiers en Armenen is het nationalisme zeer levend.

Bij de grootste minderheidsvolkeren, de Oekrainers en Wit-Russen zijn de betrekkingen met de Russen ouder en nauwer. Het nationalisme is hier meer een zaak van kleinere actieve groepen. De verhouding tussen de Russen en de diverse Islamitische volkeren in Azerbaidzjan en Centraal Azië wordt gekenmerkt, enerzijds door het feit dat de Russen als moderniserende factor in hun beschaving zijn verschenen, anderzijds door de betrekkelijke ondoordringbaarheid van de diepere lagen van de plaatselijke culturen voor de Sowjet-civilisatie.

Samenvattend kan men zeggen dat de verschillende nationalistische stromingen onder de minderheidsvolkeren wel een centrifugaal element vormen in het Sowjetstelsel, en vermoedelijk ook het bijeenhouden van een centralistische staat en daardoor het voortleven van het Sowjetregime zullen verhinderen, maar dat door de verschillen in aard en intensiteit van de lokale nationalistische vormen er op dit ogenblik geen acute vitale bedreiging voor het Sowjetbewind van uitgaat.
Hier kan nog aan toegevoegd worden dat het traditionele Russische nationalisme, verhuld als Sowjet patriotisme, dat men als de praktische politieke ideologie van de gewone Rus en ook van de gemiddelde partijfunctionaris kan beschouwen, voor de Sowjetleiders een niet geheel betrouwbare bondgenoot is. Het is nl. denkbaar dat in een situatie waarin het leiderschap verzwakt is — bijv. in de verwarring na de dood van de topman —, en een ernstige binnen- of buitenlandse crisis zich aandient, een beroep gedaan zal worden op dit traditionele nationalisme ter rechtvaardiging van een bonapartistische coup.

Haaks op de officiële ideologie en politiek staan de visies en desiderata van de dissidentenbeweging. Hoewel hierin, zoals gezegd, een brede waaier van richtingen is te onderscheiden, zijn er toch enige belangrijke bindende elementen. Eén ervan is hierboven reeds beschreven als de kwalificatie van het heersende politieke stelsel als een partocratie, het absolute bewind van de hiërarchisch opgebouwde communistische partij. In meer positieve zin kenmerkt de dissidentenbeweging zich door een sterk op de voorgrond plaatsen van de gedachte van de rechtsstaat en de hiermee verbonden mensenrechten. Hierdoor wordt een aansluiting bereikt bij een wereldwijde stroming. Het getal van de actieve dissidenten en hun politieke macht binnen het Sowjetstelsel zijn op zichzelf gering. Politiek bezien ligt hun betekenis voornamelijk in het feit dat hun optreden als het ware een tweede front opent. Het Sowjetbewind kan zich in zijn dialoog met het Westen niet meer beroepen op de vroegere monolithische geslotenheid der gelederen. Dit zichtbare verbreken van de eenheid van de natie verklaart tussen haakjes ook de instinctieve afkeer die de dissidenten in brede lagen van het Russische volk oproepen, want in de Russische traditie is het treden buiten de collectiviteit altijd als een onverdragelijk kwaad beschouwd.

Door hun optreden scheppen de dissidenten een alternatieve openbare mening in de Sowjet-Unie en ontkrachten zij een aantal belangrijke argumenten die de Sowjetleiders in de binnen- en buitenlandse discussie plegen te bezigen, zoals de volstrekte aanhankelijkheid van de eigen bevolking, de voorbeeldige toestand op

het gebied van de mensenrechten, de superioriteit van het marxisme-leninisme en het erop gebaseerde politieke en economische systeem, enz. Waren de dissidenten niet ingeschakeld in het netwerk van de Oost-West dialoog, het Sowjet-regime zou hen binnen enkele dagen kunnen liquideren. De dissidenten verdienen Westerse steun in de eerste plaats om hun opvattingen die grotendeels ook de onze zijn, verder ook om tactische redenen omdat zij de positie van de westerse gesprekspartner in de Oost-West dialoog versterken, en omdat zij deze steun nodig hebben uit hoofde van simpel zelfbehoud.
Dieper dan het politieke tekortschieten van het Sowjetstelsel, dat door de dissidenten aan het licht gebracht wordt, maar door de Sowjetleiders ontkend, ligt het falen op geestelijk en moreel gebied. Dit laatste wordt in officiële publikaties wel in voorzichtige termen toegegeven. Men klaagt erover dat de Sowjet-mens, en vooral de jeugd, materialistisch is, zonder enthousiasme of idealisme, alleen geïnteresseerd in de meest gunstige en comfortabele inrichting van het eigen leven. Het valt veel buitenlandse bezoekers op dat de Rus, in persoonlijke relaties hartelijk en grootmoedig, tegenover vreemden en mensen die buiten zijn eigen kleine levenssfeer verkeren een voor ons stuitende ongeïnteresseerdheid en harteloosheid aan de dag legt. Dit is ongetwijfeld mede een gevolg van het langdurige communistische bewind, in het bijzonder de stalinistische en huidige post- en neo-stalinistische fasen ervan, die tot een fragmentarisatie en atomisering van het maatschappelijk leven hebben geleid. De door het systeem voorgehouden morele waarden zijn hol en leugenachtig gebleken, in de ideologie gelooft niemand meer, cynisme, apathie en primitief materialisme bevangen brede lagen van de bevolking.
Dit falen van het officiële mens- en wereldbeeld heeft een sterke opleving van de religie teweeggebracht, zowel in de terugkeer tot de bestaande kerkgenootschappen, de opbloei van nieuwe, vaak meer fundamentalistische geloofsgemeenschappen, alswel in een zich meer algemeen bekennen tot religiositeit.[18] Dit laatste verschijnsel is in het bijzonder onder intellectuelen zeer wijd verbreid. De dissidenten vallen bijna allen in deze categorie. Er is zelfs sprake van een zekere religieuze mode. Een zeer goed geïnformeerd zegsman deelde mij mee dat het onder de Leningradse intelligentsia als ouderwets en enigszins belachelijk wordt gezien om atheïst te zijn.
Voor deze religieuze renaissance geldt in nog sterkere mate wat over het nationalisme en de dissidenten is gezegd: het levert op dit ogenblik geen acuut gevaar voor het regime op, maar het maakt wel het officieel voorgehouden toekomstbeeld: de socialistische maatschappij zal door haar economische en geestelijke successen de communistische samenleving van harmonie en overvloed en de daarbij behorende nieuwe Sowjet-mens in het leven roepen, geheel ongeloofwaardig en onwaarschijnlijk.

Het Westen en de ontwikkeling van de Sowjet-Unie

De huidige en eerstvolgende generaties[19] van Sowjetleiders zijn gevormd en opgeklommen in de jaren van het Stalinisme en daarna; zij zijn zowel de voortbrengselen als de voornaamste begunstigden van het politiek-sociaal-economische stelsel van machtsdistributie dat als partocratie wordt aangeduid. Hieruit volgt dat

[18] Zie het in de vorige noot genoemde artikel.

[19] Vgl. hierover D. Simes, 'The Elite of an Aging Regime', *Soviet Succession: Leadership in Transition* (The Washington Papers, 59), Beverly Hills-London, 1978, pp. 8-24; J. Hough, 'The Generation Gap and the Brezhnev Succession', *Problems of Communism*, Vol. XXVIII, No. 4, pp. 1-16.

voor hen, hoe het ook wordt verwoord of gerationaliseerd, in wezen niet betrekkelijk abstracte idealen als 'de opbouw van het communisme' maatgevend zijn, maar veeleer het beschermen van de eigen geprivilegieerde positie en het handhaven en versterken van de basis waarop deze berust. De door hen gevolgde binnen- en buitenlandse politiek dient derhalve onder deze gezichtshoek bezien te worden.

De binnenlandse politiek vertoont een zeer conservatief karakter. Dit is geenszins verwonderlijk indien men zich realiseert dat de machtsconcentratie binnen de partij en aan de partijtop reeds maximaal is; men behoeft zich dus slechts te bemoeien die macht te behouden. Daarnaast is het zonder macht uit handen te geven niet mogelijk om de reële problemen en uitdagingen doeltreffend te lijf te gaan. Voor het nationale vraagstuk is dit zonneklaar. Een werkelijke verbetering van de economie is alleen mogelijk door decentralisatie en door het toelaten van particuliere bedrijvigheid op bepaalde terreinen. Ook de ervaringen in andere oosteuropese staten wijzen ondubbelzinnig in die richting. Zulke economische hervormingen komen de Sowjetleiders echter als onaanvaardbaar voor, omdat het toelaten van onafhankelijke centra van economische macht door hen als een bedreiging van de eigen positie gezien wordt. Men laat het dus bij het recept dat men al tientallen jaren volgt: sleutelen aan de organisatiestructuur van de staatseconomie, zonder wezenlijke hervormingen. De economie blijft hierdoor wel in het slop, maar dit is voor de leiders, zolang hun eigen positie niet in het geding komt en er geen catastrofale ontwikkelingen optreden, een situatie waarmee geleefd kan worden.

De buitenlandse politiek vertoont een veel levendiger beeld, omdat ontwikkelingen buiten de USSR een steeds wisselend patroon van mogelijkheden en gevaren opleveren. Het is aannemelijk, en voor wie dat niet vindt is het in ieder geval verstandig om aan te nemen, dat behoud en nu ook uitbreiding van de eigen macht (omdat op wereldniveau de Sowjetleiders geen absolute macht bezitten) de voornaamste reële doelen vormen, ook al kleedt men dit in als 'bevordering van de zaak van het socialisme', 'socialistische solidariteit', e.d.

Daarnaast legt de Sowjet buitenlandse politiek nog twee bijzondere kenmerken aan de dag. Dit is ten eerste een historisch en geopolitiek verklaarbare obsessie aangaande de beveiliging van het eigen gebied, en ten tweede een ongewone consistentie door de jaren heen, vooral te verklaren door de personele continuïteit van een regime dat niet aan democratische regeringswisselingen onderhevig is.
Sinds de opkomst van het Moskovitische rijk in de 13de eeuw is gebiedsuitbreiding een constante in de geschiedenis van Rusland. Ongetwijfeld past gebiedsuitbreiding zonder moeite in een buitenlandse politiek die op vergroting van de eigen internationale macht is gericht; zij ontvangt echter een extra stimulans door het verlangen het eigen land van een zo omvangrijk mogelijk glacis te voorzien. Het naoorlogse Oost-Europa heeft zeker het karakter van een voorburcht van de Sowjet-Unie.

Daarom wordt alles wat de kern van de aldaar geïnstalleerde, op het Sowjet-model gegrondveste stelsels aantast, d.w.z. inbreuken op de absolute machtspositie van de partijtop, door de Sowjetleiders als een bedreiging van de vitale eigenbelangen gezien. Dit gold voor Hongarije in 1956 en Tsjechoslowakije in 1968, en geldt zeker ook voor het hedendaagse Polen. Het komt mij voor dat de vraag niet is of de Sowjet-Unie de vrije vakvereniging en haar eisenpakket zal tolereren, maar wanneer en in welke vorm zij er tegen zal optreden.
Hierbij speelt ook het tweede bijzondere kenmerk van de Sowjet buitenlandse poli-

tiek, haar consistentie door de jaren heen, een rol. De USSR schept de indruk van een bedachtzame schaker: zij werkt stelselmatig aan de verwezenlijking van verder weg liggende strategische doelen, zij avontuurt en improviseert niet. Het meeste succes heeft deze manier van werken geboekt aan het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen de USSR zich van een perifere Europese macht in een wereldmacht omvormde. In het laatste decennium zijn de bezwaren van een zekere zwaarvoetigheid meer aan het licht gekomen. In een aantal belangrijke staten in de derde wereld zijn de Sowjet-pogingen om een voet aan de grond te krijgen na aanvankelijk succes in het tegendeel verkeerd, terwijl het gezelschap van bevriende staten, buiten de eigenlijke satellietengordel, weinig indrukwekkend is.

Dit alles verstrekt natuurlijk de 'siege mentality' van de Sowjetleiders, die nu toch al toeneemt tengevolge van het nauwer bijeenkomen van het Westen, China en Japan. Bovendien is het Sowjet-regime in internationaal verband politiek enigermate in het defensief gedrongen door zijn optreden in verschillende buitenlandse conflicten (in het bijzonder inzake Afghanistan), en door zijn moeilijk verdedigbare binnenlandse houding ten aanzien van de mensenrechten. Beide stellingnamen zijn ingegeven door bezorgdheid voor de eigen veiligheid. Dat de Sowjet-Unie haar meer defensieve positie maskeert door een onverflauwde verbale agressiviteit in de dialoog met het Westen is niets meer dan het voortzetten van een sinds Lenin constante tactiek.

Het is niet moeilijk om te begrijpen dat de Sowjetleiders zich bedreigd voelen in het zicht van een binnenlandse situatie die door stagnatie en een structureel onvermogen de eigenlijke problemen op te lossen wordt gekenmerkt, en een buitenlandse politiek die op de voornaamste punten vastloopt en op steeds grotere tegenstand stuit. De overmatige inspanning ter vergroting van de militaire macht wordt aldus verklaarbaar. Deze schept de illusie dat, als andere middelen falen, het Sowjetbewind toch in staat zal blijven in eigen land, in zijn satellietengordel, ten opzichte van de buitenlandse tegenstanders, en elders in de wereld zijn wil op te leggen. Dit kan met recht een illusie genoemd worden, omdat zelfs in het voor het Sowjetbewind gunstigste geval: neutralisering van de V.S., de uitbreiding van de Sowjet invloedssfeer tot West-Europa, en de vestiging van wereldhegemonie, de Sowjetleiders toch nog met dezelfde interne structurele problemen geconfronteerd blijven, die zich dan op een grondgebied van zo grote proporties afspelen dat de zaak door middel van het Sowjetleger niet meer in de hand te houden zal zijn.

Door de volstrekte prioriteit voor het behouden en versterken van de eigen macht te blijven stellen heeft het Sowjet-regime zich aldus in een paradoxale positie gemanoevreerd, waarin een onovertroffen militaire macht een fatale zwakte verhult. De kernvraag voor het Westen is welke maatregelen genomen kunnen worden om deze gevaarlijke spanning te verminderen. Hierbij zijn de mogelijkheden om op de interne ontwikkelingen binnen de Sowjetsamenleving invloed uit te oefenen wel aanwezig, maar toch beperkt. Ik laat deze hier terzijde.

Op het zuiver internationale vlak kan getracht worden het gevoel van bedreigd te zijn bij de Sowjetleiders te verminderen. Men moet daarbij in het oog houden dat zulk een streven geen doel op zich is, maar een middel om het oorlogsgevaar te verminderen.

Zo bezien heeft eenzijdige nucleaire ontwapening van Europa meer nadelen dan voordelen. De oorlogsdreiging vanuit Europa verdwijnt voor de Sowjet-Unie. Het Amerikaanse potentieel blijft echter in stand, en dit is begrijpelijkerwijs voor

de Sowjetleiders de beslissende factor. Tegelijkertijd zou er een volstrekte militaire superioriteit van de Sowjet-Unie ten aanzien van Europa ontstaan en, naar men aan mag nemen, een sterke stimulans voor Amerikaans isolationisme. Het is, gezien de historische ervaringen, de psychologie van de Sowjetleiders en hun onloochenbare vaste beleidslijn om zwakke velden te bezetten — om een schaakterm te gebruiken —, praktisch uitgesloten dat een dergelijke toestand niet zou resulteren in een uitbreiding van de Sowjet invloedssfeer tot West-Europa. Een dergelijke geopolitieke opstelling is om de hiervóór uiteengezette redenen aanmerkelijk minder stabiel dan de huidige en zou het gevaar van een uiteindelijke atoomoorlog alleen maar dichterbij brengen. Hierbij is nog afgezien van het ethische bezwaar dat de aanhangers van eenzijdige nucleaire ontwapening, als zij tenminste zo consequent zijn een Sowjet-overheersing van West-Europa op de koop toe te nemen, deze keuze ook doen voor hen die niet bereid zijn die consequentie te aanvaarden. Men moet niet vergeten dat het Sowjetbewind in het eigen land tientallen miljoenen slachtoffers heeft geëist, zonder atoomoorlog en zonder dreiging van buitenaf.

Dit betekent geenszins dat het Westen genoodzaakt is passief te staan ten opzichte van de buitenlandse politiek van de Sowjet-Unie en in het bijzonder de opvoering van de militaire macht van het Sowjet-blok. Juist als men zich realiseert dat voor de Sowjetleiders ideologische motieven nauwelijks een rol van betekenis spelen en dat zij zich door traditionele overwegingen van machtspolitiek laten leiden, worden de mogelijkheden om bij een rationeel beslissingsproces aan te knopen beter zichtbaar. Op twee belangrijke terreinen bestaat er een zekere parallelliteit van belangen tussen Oost en West: een atoomoorlog gaat voor beide partijen met bijna onvoorstelbare offers gepaard, en een verdergaande bewapeningswedloop is aan beide zijden zeer kostbaar. Wat dit laatste betreft is het goed erop te wijzen dat het beeld van de bewapeningsspiraal misleidend is. Er zijn nl. economische en politiek-psychologische grenzen aan de bewapening. Zonder enige twijfel liggen deze grenzen voor de Sowjet-Unie lager dan voor het Westen. De Sowjet-Unie heeft, zoals hierboven uiteengezet, allang te maken met een diepe en permanente economische crisis. Zij heeft het huidige bewapeningsniveau slechts kunnen bereiken door zeer pijnlijke offers in de consumptieve sfeer. Als enige onder de voornaamste ontwikkelde landen vertoont de Sowjet-Unie een gevoelige daling van de gemiddelde levenslengte en een catastrofale toename van de kindersterfte. Alles wijst erop dat de voornaamste reden voor deze ontwikkeling in ingrijpende bezuinigingen in de gezondheidszorg gezocht moet worden.[20]

Onder de oppervlakte van de Sowjetmaatschappij zijn langzaam werkende maar zeer radicale aardverschuivingen aan de gang. Of hierop door het Westen of ook door de Sowjetleiders een beslissende invloed kan worden uitgeoefend is een vraag die niet gemakkelijk te beantwoorden is. Maar in ieder geval zal de maatschappij in Rusland en het door het Sowjetbewind beheerste gebied in de komende decennia grondig veranderen.

De enorme militaire macht van de Sowjet-Unie, gedragen door een opgeschroefd nationalisme en een nationale mentaliteit vol frustraties, is de grootste bron van gevaar in deze overgangsfase. Deze macht, zoals hiervóór besproken, is vooral een

[20] Vgl. C. Davis & M. Feshbach, *Rising Infant Mortality in the USSR in the 1980's* (U.S. Bureau of the Census, 1980) en de bespreking hiervan door N. Eberstadt, 'The Health Crisis in the USSR' in *The New York Review of Books,* 19 February 1981, pp. 23-31.

produkt van het interne falen van het Sowjetbewind. Een adequaat antwoord van het Westen op deze situatie zal bovenal moeten uitgaan van de twee aangestipte gemeenschappelijke belangen van Oost en West. Enerzijds zal steeds weer getracht moeten worden duidelijk te maken dat het Westen zich geen overheersing van het Oostblok ten doel stelt. Dit betekent natuurlijk niet dat de in het Oostblok opgelegde maatschappijorde voetstoots aanvaard moet worden. De Sowjetleiders, die zelf altijd openlijk hebben gesteld dat vreedzame coëxistentie hunnerzijds hand in hand gaat met ideologische strijd, kunnen op dit punt in gelijke munt terugbetaald worden. Op het gebied van de mensenrechten is de Sowjet-Unie reeds in de verdediging gedrongen. Bij deze houding ten opzichte van de interne situatie in het Oostblok sluit de juiste Westerse houding ten opzichte van de Sowjet buitenlandse politiek natuurlijkerwijs aan, vooral waar dit West-Europa betreft: de Sowjet-Unie zal goed moeten beseffen dat pogingen tot uitbreiding van haar invloed, in het bijzonder door militaire intimidatie, door het Westen niet lijdelijk zullen worden aangezien, en dat zulke pogingen voor de Sowjet-Uniet relatief kostbaarder zullen zijn dan voor het Westen. Naar mijn mening wordt de zaak van een duurzame vrede in Europa en de wereld ook op langere termijn aldus het beste gediend.



door A. M. C. V. Groensmit-van der Kallen



Mevrouw A. M. C. V. Groensmit-van der Kallen te Beverwijk is sinds september 1980 lid van de Eerste Kamer voor het CDA. Van 1959-1972 was zij lid van Provinciale Staten van Noord-Holland en van 1967-1977 was zij lid van de Tweede Kamer. Tevens was zij lid van het partijbestuur van de KVP en is zij actief in tal van vrouwenorganisaties.

De huidige emancipatiegolf en het feminisme

Veel maatschappelijke veranderingsprocessen trekken pas aandacht, als zij al enige tijd aan de gang zijn. De afgelopen vijftien jaar is een ontwikkeling in gang gezet, die zich uitbreidt naar alle lagen van de maatschappij en die dermate fundamenteel is, dat nú niet te overzien is, hoe zij haar beslag zal krijgen. Ik doel op de huidige emancipatiegolf en het feminisme.

Wat zegt het CDA-program van uitgangspunten, dat op vele terreinen een doorwrocht werkstuk is, over de emancipatie? Het program beschouwt de zgn. tweede emancipatiegolf *niet* als één van de vragen van deze tijd. Bij het achttal sleutelkwesties, opgesomd in hoofdstuk II: 'Vragen van deze tijd' ontbreekt dit vraagstuk volledig! Dat is een omissie, een bewuste of onbewuste negatie van het bestaan van deze belangrijke onderstroom in de huidige samenleving. In hoofdstuk III echter (blz. 19), is wèl een aparte paragraaf 'Emancipatie' opgenomen, naar aanleiding waarvan ik graag enkele opmerkingen zou willen maken.

Het verheugt mij daar het volgende te lezen: 'Zolang enigerlei groep of individu niet verzekerd is van fundamentele gelijkwaardigheid zal het CDA onafgebroken ijveren voor het bereiken daarvan. Gelet op de achterstandsituatie waarin vrouwen op tal van beleidsterreinen verkeren betekent dit extra aandacht voor hun positie. Wettelijke en maatschappelijke barrières die een gelijkwaardige ontplooiing van mannen en vrouwen in de weg staan, dienen te worden opgeheven, opdat mannen en vrouwen gezamenlijk verantwoordelijkheid kunnen dragen voor gezin en maatschappij.'

De vraag hierbij is: 'Zijn we er zo, is dan alles goed en nieuw?'. Of moeten wij ons eerst afvragen of het gelijkwaardig functioneren van mannen en vrouwen in deze maatschappij wel nastrevenswaardig en mogelijk is? Of wij op deze wijze niet bevorderen dat de huidige vrouw — om ge-

emancipeerd te lijken — zich zal moeten conformeren aan de huidige mannenmaatschappij en dus nóg niet in een fundamenteel gelijkwaardige positie komt te verkeren?

Vervolgens lees ik in de paragraaf 'Emancipatie' dat wij als CDA een emancipatiestreven van mannen en vrouwen afwijzen, dat tezeer gericht is op eigenbelang. Mijn vraag hierover is: 'Wiens eigenbelang? Dat van de man of van de vrouw?' Natuurlijk ontken ook ik niet dat de mens een 'ens sociale' is dat rekening dient te houden met de medemens, zijn of haar partner in het leven; maar of hierbij de nadruk gelegd dient te worden op 'onderlinge afhankelijkheid' dan wel op 'onderlinge trouw, liefde, solidariteit en kameraadschap', daarover kan men discussiëren! Of deze onderlinge afhankelijkheid in de CDA-visie de kern moet zijn van een emancipatie van samenlevende mensen, kan men natuurlijk stellen, maar dan moeten wij wèl ook analyseren, wat het CDA verder nog onder 'een na te streven emancipatie van samenlevende mensen' verstaat; deze analyse mag niet ontbreken.

Met veel interesse heb ik het artikel van mevr. mr. J. Leyten-de Wijkerslooth in dit blad (0/81) gelezen, dat gaat over 'Emancipatie en individualisering'. Ik ben het met haar eens, dat aan een zekere individualisering niet te ontkomen is, maar dat men uit het oogpunt van gerechtigheid en solidariteit de onderlinge saamhorigheid niet uit het oog mag verliezen. Maar, deze saamhorigheid mag niet vanzelfsprekend gaan ten nadele van de vrouw en ten voordele van de man! Ook dáár zal het CDA in de toekomst ernstig voor dienen te waken.

Enkele historische lijnen

Om de huidige emancipatiegolf goed te kunnen begrijpen, moet ik eerst enkele lijnen trekken van het heden naar het verleden; een bewijsvoering leveren dat wij ook nu nog leven in een mannenmaatschappij, om vervolgens een toekomstbeeld te schetsen aangaande hetgeen 'emancipatie' zou dienen in te houden en hoe wij via concrete beleidsvoornemens en — onverbrekelijk daaraan verbonden — mentaliteitsverandering tot een gelukkiger wereld zouden kunnen geraken. Hoewel vele schrijfsters via hun boeken en tijdschriften (Betty Friedan, Evelyne Sullerot, Simone de Beauvoir, Catharina Halkes en anderen) en niet op de laatste plaats mijn jarenlange werken binnen de vrouwenorganisaties en politieke werkgroepen mij in mijn stellingname ten aanzien van de tweede emancipatiegolf hebben beïnvloed, benutte ik voor dit artikel met name dankbaar Andreas Burniers boek 'De zwembadmentaliteit', omdat zij daarin bijzonder helder weet te analyseren en te formuleren, hoe de historie van de vrouw in de loop der vele eeuwen is geweest, wat een mannenmaatschappij is en welke soorten feminisme er zijn. Andreas Burnier, schuilnaam voor mevrouw Dessauer, is hoogleraar in het strafrecht aan de Universiteit van Nijmegen. In tegenstelling tot mijzelf onderschrijft zij ten volle de kerndiagnose van het radicaal feminisme, maar heeft ongezouten kritiek op het functioneren van het huidige radicaal-feminisme, kritiek die ik met haar deel. Hoewel zijzelf deze kritiek naar het lijkt spuit om het radicaal-feminisme beter te laten functioneren, terwijl ik zelf — door haar beslist niet zo bedoeld — haar kritiek uitleg als een bewijs temeer, dat ik geen radicaal-feministe zou kunnen zijn.

Nu eerst enkele lijnen van het verleden naar het heden.

- De mensheid is verdeeld in mannen en vrouwen. Aan het geboren zijn als man of als vrouw zitten enorm veel sociale

consequenties vast: onze medemensen behandelen ons anders, onze ontplooiingsmogelijkheden en toekomstkansen zijn anders.
- De mannen krijgen bij uitsluiting zogenaamde mannelijke eigenschappen toegeschreven, een mannelijke pool toegemeten; de vrouw een vrouwelijke pool.
- De man zou het verstand hebben; de vrouw het gevoel en als voornaamste taak de voortplanting en de verzorging van de kinderen. Leest u er Harriët Freezer maar op na: ook in onze Nederlandse taal worden deugden en ondeugden in mannelijke en vrouwelijke onderscheiden; ik citeer: wat bij een man doortastend heet, is bij een vrouw doordrijverig; als hij zeker is, zijn vrouwen eigenwijs; als hij vastberaden is, zijn vrouwen kattig; waar hij gewoon een sukkel is, zijn wij lief maar dom; waar hij een sukkel heet, zijn wij vrouwen afhankelijk; waar hij een warhoofd is, hebben wij vrouwelijke intuïtie.
- Maar in de oertijd, toen de mens nog een planteneter was, was de verhouding man - vrouw hoogstwaarschijnlijk heel anders. In de oertijd was de mens — zowel man als vrouw — een compleet mens, met mannelijke en vrouwelijke polen in zichzelf verenigd. Toen de oermens nog een planteneter was, waren leven en werken ook nog geheel geïntegreerd. De polariteit tussen de man en de vrouw was in harmonie, in evenwicht.
Man en vrouw waren geestelijk en lichamelijk aan elkaar gelijkwaardig.
- Toen de mens van planteneten 'jager' werd, werd de integratie van leven en werken al enigszins verbroken, maar de polariteit tussen de man en de vrouw bleef nog in evenwicht.
- Ook in de landbouw-maatschappij waren leven en werken nog voldoende geïntegreerd om de polariteit tussen man en vrouw in evenwicht te houden, al begon zich toen al een zekere 'rolverdeling' af te tekenen.
- De man-vrouw verhouding is immers heel sterk afhankelijk van de maatschappijstructuren.
- Sinds 600 jaar voor Christus echter, toen kennis steeds meer betekenis ging krijgen, zijn de levensactiviteiten door wetenschap, kunst en religie steeds meer uiteengevallen. Toen kreeg men ook prompt verschijnselen, zoals het masculinisme, ook in onze tijd nog steeds hèt probleem.
Hiermee was het tijdperk van onderdrukking van de vrouwelijke mens ingegaan.
Wat is masculinisme?
Het als volwaardig en menselijk voorstellen van de volstrekt éénzijdige gepolariseerde mannencultuur!
Het 'mens'beeld werd 'man'beeld en de vrouw verloor haar geestelijke en lichamelijke gelijkwaardigheid in de ogen van deze mannencultuur en werd terzijde geschoven.

We weten dat onze westerse beschaving o.a. berust op de Griekse beschaving, met name op die van de bloeitijd van de vijfde eeuw vóór Christus.
Welnu, in die tijd filosofeerden Plato en Aristoteles en terwijl Plato nog volop voeling heeft met zijn verleden, waarin het vitale, het visionaire, het gevoelsmatige, het mythische, het beeldende nog een wezenlijke rol speelden, bant zijn leerling Aristoteles deze wezenlijke elementen in de existentie van de mens, die speciaal aan de vrouw worden toegeschreven geheel uit, ten voordele van het zogenaamde abstracte denkvermogen en de logica, die het exclusieve bezit van de man zouden zijn.

In deze cultuurperiode bestond Athene voor ± 80 % uit mannen en maar voor ongeveer 20 % uit vrouwen, net genoeg vrouwen om de verzorging en de voortplanting veilig te stellen.
Overigens was de vrouw maatschappelijk

totaal onzichtbaar: vrouwelijke boorlingen werden massaal te vondeling gelegd en stierven een ellendige dood, wanneer de vader weigerde zijn dochter een naam te geven. Daarmee was haar doodvonnis getekend.
Naar deze Griekse cultuur reiken de wortels van onze westerse beschaving. Aristoteles, voor wie de vrouw maatschappelijk niet bestond, is onder meer via Thomas van Aquino eeuwenlang dè denker van onze beschaving geworden.
Uiteraard zijn de verdiensten van beide griekse filosofen onmetelijk groot. De dualiteit — het in tweeën snijden van de beide seksen in mannelijke en vrouwelijke eigenschappen — was bijvoorbeeld nodig voor de bewustzijnsontwikkeling. Maar zij hebben ongetwijfeld óók de bouwstenen aangedragen voor het sexisme, waar we nu nog steeds mee zitten, zowel in kerk als maatschappij.
De meest gangbare religieuze voorstellingen zijn louter patriarchale projecties. De vrouw wordt met de minder relevante en eigenlijk lager gewaardeerde pool — eigenschappen — geïdentificeerd.

Feministische theologie
Geen wonder dus dat er momenteel een feministische theologie is ontstaan die bepaalde bijbelteksten herijkt en van een andere uitleg voorziet. Catharina Halkes zegt in haar boek 'Met Mirjam is het begonnen' hierover het volgende:
'Het is opvallend en verheugend, dat de feministische beweging onder christenvrouwen en theologen vanaf het begin, als vanzelfsprekend oecumenisch is. Zonder de eigen kerkelijke herkomst en traditie te verloochenen, ervaart men allemaal, dat de meest existentiële vragen naar bevrijding van mensen, van kerken en van hun theologie de diverse kerkgenootschappen en inrichtingen te boven gaan en ook weer de wortels van ons mens-zijn en ons christen-zijn raken.'
Tine Halkes noemt feministische theologie een 'tweede naamval'-theologie: een theologie van feministen: zij, opstandige vrouwen, zijn het onderwerp, het subject van deze theologie; en hun relatie tot God en het goddelijke is er in eerste instantie het object van.
De context van de feministische theologie is er één van uittocht, doortocht en intocht.
Uittocht uit alle ons van buitenaf opgelegde beperkingen, die ons vastgehouden hebben.
Doortocht: een trektocht door een woestijn, die we niet kennen, levend in de marge van een cultuur, die we afwijzen, maar waarin we nog nèt genoeg speelruimte hebben om aan een nieuwe cultuur te bouwen.
Intocht: de droom, dat niemand ten koste van een ander wil leven; de hoop op het Koninkrijk Gods.

Tine Halkes vindt emancipatie van de vrouw niet genoeg. Zij wil bewust feministe zijn. Maar ook zij dringt er nadrukkelijk op aan, dat wij weer androgyne mensen worden (androgyn = zowel mannelijke als vrouwelijke eigenschappen in zich dragend). Haar bedoeling is te laten zien, hoezeer Jezus van Nazareth een heel androgyne mens is geweest (blz. 36 en volgende). Zij behoort tot 'de opstandige vrouwen, op zoek naar hun geloof'.

Emancipatieproces in twee fasen
In onze eeuw voltrekt zich het emancipatieproces in twee fasen:

1. De eerste fase voltrok zich tijdens de eerste wereldoorlog en in de twintiger jaren en was vooral gericht op de juridische en politieke aspecten van de emancipatie. Tegen een ongelooflijke agressie van de kant van de mannen, verkregen de vrouwen actief en passief kiesrecht. De toegang tot alle vormen van voortgezet en

hoger onderwijs. Kortom, formele gelijkstelling van vrouwen en mannen.
Namen als die van Aletta Jacobs, de eerste afgestudeerde vrouwelijke arts, zijn aan deze periode onlosmakelijk verbonden.

Tragisch is bij de eerste emancipatiegolf dat de toenmalige 'Suffragettes' en de 'blauwkousen' niet inzagen, toen zij deze juridisch politieke mensenrechten hadden verworven, dat haar strijd hiermede niet was gewonnen, maar integendeel pas begon. Zij zagen niet, dat bestaande rolpatronen zo'n sterke invloed hadden uitgeoefend op hun eigen psyche.

2. Het was dan ook niet verwonderlijk dat halverwege de jaren zestig een tweede emancipatiegolf door Europa spoelde. Hierbij verschoof het accent van de strijd om formele rechten naar het onderzoeken van de zogenaamde 'rolpatronen' voor de vrouw en de man. Van juridisch-politiek werd dit emancipatieproces overwegend sociologisch, sociaal-psychologisch en sociaal-economisch gericht.
Het ging niet meer alleen om het mogen studeren aan universiteiten en het verkrijgen van kiesrecht. De vrouwen werden zich bewust van onderdrukking en discriminatie op alle terreinen in de samenleving zoals de wetgeving, de arbeidsmogelijkheden, het onderwijs, de opvoeding, de vrouw en de sexualiteit en de vrouw en de godsdienst; de vrouw alleen in de maatschappij, de vrouw en de politiek, de vrouw in het gezin en de vrouw in de gezondheidszorg (Freud en het Hite-rapport).

Dáár liggen de verkeerde rolpatronen, dáár liggen de achterstanden voor de vrouw, dáár liggen de belemmeringen voor het verlangen en de bewustwording van vrouwen nu eindelijk zelf subject van hun bestaan te worden.
Door deze veelheid van invalshoeken is echter helaas bij de tweede emancipatiegolf de situatie ontstaan dat er verschillende richtingen van feminisme zijn in tegenstelling tot die van de eerste emancipatiegolf, waar de vrouwen in haar acties voor concrete doelen een goede eenheid vormden.

Wat houdt het huidige feminisme nu precies in, wat streeft het na en hoe tracht het zijn doel te bereiken?
Alle geëmancipeerde vrouwen streven ernaar om het masculinisme in de huidige maatschappij in zijn verschillende verschijningsvormen te onderkennen en te bestrijden.
Dát hebben ze gemeenschappelijk, maar de manier waarop en wat nog belangrijker is, het einddoel, het maatschappijbeeld, dat men daarbij geboren wil zien worden, verschilt aanmerkelijk.
De geëmancipeerde vrouwen zijn het er verder over eens, dat niet het feminisme, zoals met name sommige mannen lijken te denken, maar het als volwaardig en menselijk voorstellen van de volstrekt eenzijdige gepolariseerde mannencultuur hét kernprobleem is dat tot een oplossing gebracht moet worden.

Daarom zouden we alles in het werk dienen te stellen om de mannen te bevrijden van hun te eenzijdig gecultiveerde, uitsluitend mannelijke eigenschappen en weer de andere kant van hun eigenschappen, de zogenaamde vrouwelijke kant, opnieuw tot bewustwording te brengen. En zouden we de vrouwen weer moeten opheffen uit hun lagere positie, die haar door haar vrouwzijn is opgedrukt. Dan zouden we een maatschappij in het leven kunnen roepen, waarin alle individuen de vrijheid moet worden gelaten, ongeacht of zij een man of een vrouw zijn, zich naar eigen maatstaven, naar eigen vrije keuze te ontplooien.
Uiteraard blijft daarbij de biologie onze geest beïnvloeden. De aantrekkingskracht tussen de polen van de man en de vrouw

zal blijven bestaan, maar niet de één ondergeschikt aan de ander, maar gelijkwaardig, in wisselwerking, in harmonie tot elkaar. Zoals gezegd is de dualiteit — het in tweeën snijden van de beide seksen in mannelijke en vrouwelijke eigenschappen — ongetwijfeld nodig geweest voor de bewustzijnsontwikkeling. Nu deze dualiteit zich buiten proporties éénzijdig heeft ontwikkeld, moeten we ons inzetten voor een androgyne, complete mens.
Deze opgave waar de mensheid voor staat, is onvoorstelbaar zwaar, maar we moeten weer terug naar de complete mens om aan de nù welig tierende sekse-discriminatie een definitief halt toe te roepen en om menswaardig in het leven te kunnen staan.

Soorten feminisme

Ik vind dat wij als christen-democraten naar zo'n maatschappij moeten streven en daar ons handelen op moeten richten. Maar deze conclusie, die zo voor de hand lijkt te liggen en dit actieprogram wordt niet door alle vrouwen gedeeld en ook veel mannen zijn niet bereid veel te verliezen, waar zij recht op menen te hebben. Vanzelfsprekendheden doorbreken is altijd een moeilijke zaak. Daarom zitten we nu met verschillende soorten feminismen:
- het radicale feminisme,
- het socialistische feminisme,
- het feminiserende feminisme ,
- en de vrouwen die willen handelen, zoals ik zojuist heb trachten duidelijk te maken: die samen met de mannen willen streven naar de complete mens, waar de mannelijke en vrouwelijke polen in ieder mens evenwichtig aanwezig zijn.

Wat willen al deze stromingen?
Het radicale feminisme heeft de strijd aangebonden tegen de mannen. Zij zijn in woede ontstoken over de overheersing van de man en de daarmee gepaarde gaande onderdrukking van de vrouw.
Zij willen gelijk zijn en liever nog superieur zijn aan de mannen en ze met gelijke munt betalen; zoals zijzelf eeuwenlang onderdrukt zijn, willen zij nu de mannen uitrangeren.
Zij streven hiermede echter hun oorspronkelijke doelstelling voorbij: het opruimen van het masculinisme.
Zij maken immers dezelfde fouten als ze de mannen verwijten. Zo'n feminisme kan geen oplossing bieden voor de toestanden die het masculinisme bij mannen en vrouwen heeft aangericht. Zo'n feminisme wordt onderdeel van het kernprobleem dat het probeert en pretendeert op te lossen.

Dan is er het *feminiserende feminisme.*
Deze stroming probeert de 'vrouwelijke' eigenschappen op te peppen tot het zogenaamd hogere niveau van de 'mannelijke' eigenschappen; maar door op vrouwen uitsluitend vrouwelijke principes te projecteren en op mannen uitsluitend masculiene of masculinistische principes en waarden, maakt men nu net dezelfde fout, die typisch is voor onze masculinistische cultuur.
Men brengt de mannelijke en de vrouwelijke pool *niet* gelijkwaardig in evenwicht binnen de mens zelve; nee, men pept ze ieder afzonderlijk zo veel mogelijk op, in concurrentie tot elkaar.
Dit is géén streven naar een mensheid die naar lichaam en ziel uit 'complete' mensen bestaat of althans zou kunnen en moeten bestaan. De sekse-discriminatie wordt hierdoor niet opgelost. Dit soort feminisme is slechts sleutelen in de marge. Het wordt ook wel eens spottend het 'bloemetjesfeminisme' genoemd.
Weer een andere groep – en daartoe behoren veel radicaal-feministen – willen dat het feminisme slechts een kans heeft, wanneer het gepaard gaat met het *socialisme.*
Men stelt daarbij dat alleen het socialisme in staat is tot humanisering van iedereen te leiden. Dit socialistisch feminisme

dringt – samen met het feminiserende feminisme – het individualiseringsprincipe van de mens terug, terwille van de collectiviteit, met achteruitstelling van het individu en zijn eigen identiteit. Onder het devies van verkeerd begrepen solidariteit geven zij zich geheel over aan de collectiviteit, het groepsverband, waarbij het individu en zijn eigen identiteit ondergeschikt zijn aan de groep. Dit maakt het socialisme en het communisme vaak ook zo verleidelijk voor jonge mensen; op het moment, dat zij de eerste schreden zouden moeten gaan zetten op een pad tot individualisering en uiteindelijk tot een 'compleet', volwassen mens, worden zij zo bewogen door afkeer van onrecht in deze maatschappij en deze wereld, dat zij teruggrijpen naar het aangename 'wij'-gevoel en via de socialistische groepsbeweging en ideologie naar de groepsanonimiteit. In zulke gevallen worden bijvoorbeeld publikaties niet ondertekend, mensen mogen zich als individuen niet onderscheiden en exponeren. Dit onderduiken in de anonimiteit maakt aansprakelijkheid en controle op deze groepen erg moeilijk en verborgen leidinggevende figuren duiken - zonder het uitkomen vóór en het dragen ván verantwoordelijkheid naar buiten – weg in die anonimiteit. Maar zij nemen wèl bepaalde groepen op sleeptouw! Naar hun eigen 'verborgen' doelstellingen. En zo lopen die jonge mensen gevaar mede te werken aan een toekomst van een allesomhullende en beschermende 'verzorgingsstaat' of misbruikt te worden voor geheim gehouden doelstellingen die zij niet direct doorzien en dikwijls ook zelf niet willen.

Andreas Burnier heeft over het functioneren van het radicaal-feminisme pregnante taal gesproken: Hoewel zij pal staat achter de kerndiagnose van het radicaal-feminisme en het masculinisme een verschrikkelijk probleem vindt, vindt zij het radicaal-feminisme een bijna even verschrikkelijk antwoord hierop. Zij verwijt het radicaal-feminisme, dat het een continu draaiende klaagfabriek is, dat het kwaad altijd buiten de betrokkenen ligt, dat alle rancunes worden geprojecteerd op 'de mannen', op het 'kapitalisme', op wat ons verder nog voor de voeten loopt. En als dit niet te bewijzen valt, dan hebben de 'structuren' het wel gedaan.
Het meest verfoeit zij het naleuteren in radicaal-feministiche termen van nú populaire marxistische cliché's - in klagerige praatgroepjes.
Op de allereerste plaats is nodig een analyse van het masculinisme zelf, op een zo fundamenteel mogelijk niveau.

Ook Tine Halkes brengt hieromtrent één van haar zorgpunten naar voren (Doorkijk nr. 5, okt. 1977): 'Veel feministen koesteren op het ogenblik de overtuiging dat ze zich vooral geen enkele illusie moeten maken over de rol van de godsdienst. Zij vinden dat ze aangewezen zijn op het marxisme en ook wel op het humanisme. Maar meer nog op het marxisme, omdat het feminisme zich niet kan losmaken van een maatschappelijk verschijnsel te zijn. Kritiek op de samenleving is vaak een marxistische kritiek van ongelijkheid en van ongerechtigheid. Gevolg dat feminisme bijna identiek wordt met marxisme.' Tine Halkes heeft het gevoel dat we een belangrijke inspiratie overslaan. Het evangelie kan ook een aanzet bieden tot feminisme. Daarbij moeten wij eerst eerlijk toegeven, dat de kerk niet altijd daarnaar heeft gehandeld. Trouwens het marxisme ook niet. In het marxisme kwam ook altijd maar de helft aan bod, net als bij de godsdienst. Het is altijd mannelijk geweest en altijd dogmatisch. Het dogmatisch marxisme heeft het nog slechter gedaan dan de kerkelijke structuur; kijk maar naar de onvrijheid van Rusland en de ongerechtigheid daar. Tine Halkes wil nu met haar

opdracht proberen te laten zien dat er in de joods-christelijke traditie, maar vooral in het christendom zelf allerlei aanzetten zijn, die ons kunnen inspireren. Daardoor kunnen we misschien op een nieuwe manier het evangelie, een menselijker evangelie in de wereld brengen. Zodat opnieuw en méér mensen in deze nieuwe tijd zich aangesproken weten. Tot zover Tine Halkes in haar interview.

Opdracht voor het CDA:
Nadat ik de diverse feministische stromingen van deze tijd voor u heb proberen duidelijk te maken en een beargumenteerde keuze gemaakt heb tussen de diverse stromingen, vat ik nog even kort samen:
Wij christen-democraten, mannen en vrouwen, zouden samen moeten streven naar:
- Het opheffen van het al eeuwen florerende *masculinisme*, dat voor mannen en vrouwen veel kapot gemaakt heeft.
- Meewerken aan de opkomende nieuwe cultuurperiode en daar zelf richting aan geven.

Het doel is hierbij het inzicht in de naar lichaam en ziel complete mens, man en vrouw gelijkwaardig aan elkaar, met een polariteit in evenwicht met elkaar.

Dit mensbeeld verschilt van dat van de socialisten. De socialisten willen hun collectiviteitsprincipe geheel overhevelen ook naar het feminisme. Veel radicaal-feministen voelen zich tot die socialistische 'ik-loosheid' aangetrokken, ook al leven wij momenteel in het 'ik'-tijdperk.
Verschillende liberalen willen volslagen gelijkheid met de man, vinden gelijkwaardigheid 'gezeur'. Indien zij echter volledig hun zin zouden krijgen, zou in de toekomst Europa bevolkt zijn met mannen en vrouwen, die zich allen zo ongeveer als de huidige mannen zouden gedragen.
Met alle respect voor de huidige man, maar welke vrouw die bij haar verstand is, zou echt gelijk willen zijn aan de huidige man, en daarmee de polariteit in evenwicht tot elkaar willen verspelen?
Het doel dient te zijn, ik herhaal het, het inzicht in de naar lichaam en ziel complete mens.
Genuanceerde ideeën over zo'n complete androgyne mens zullen tot ontwikkeling gebracht moeten worden.

De vrouwen zijn – wereldwijd – bezig te ontwaken en tot volwassenheid te komen. Dit is een vaststaand feit, of wij dit willen of niet. Dit feit geeft de christen-democraten de plicht om dit te doordenken en er mede richting aan te geven. Leidraad hierbij is Gods opdracht aan de mens. Hierbij is vrijblijvendheid uit den boze.
Vanuit deze uitgangspunten heeft het CDA-Vrouwenberaad twee brochures het licht doen zien, die een visie willen geven op het huidige emancipatieproces vanuit het CDA-gezichtspunt.
De eerste brochure kwam uit in februari 1978 en heet 'Verder samen op weg naar een verantwoord CDA Emancipatiebeleid', een commentaar op de regeringsnota.
De tweede brochure kwam uit in het voorjaar van 1979 en handelt over 'Het gezin. Samenleving in verantwoordelijkheid'.
Een derde nota is op komst.

Nodig is de roldoorbreking tussen mannen en vrouwen, waardoor de vrouwen gelijkwaardig aan de man vrije keuzes voor hun eigen bestaan kunnen maken; niet langer object maar subject van hun eigen bestaan.

Nog te dikwijls zeggen mannen:
'Man en vrouw zijn één', - maar die éne is dan wel de man!
Wij ondersteunen de gedachte dat een vrouw niet alleen als geëmancipeerd mag beschouwd worden, als ze deelneemt aan het arbeidsproces. Geëmancipeerd achten wij die mannen en vrouwen, die durven

te leven naar eigen aanleg en talenten.

Deze grondslagen dienen wij uit te werken op het terrein van algemene beleidsmaatregelen, arbeid, inkomen, sociale zekerheid, belastingen etc. Helder Camara pleitte onlangs tijdens een gastcollege voor de VU in Amsterdam voor een leerstoel voor 'gerechtigheid, *bevrijding* en vrede'. Zo'n leerstoel zou bijv. een bijdrage kunnen leveren aan de bevrijding van mannen en vrouwen uit de huidige mannenmaatschappij (bestaat sinds april 1980 in de V.S. in Indiana).

Hoe kunnen wij tenslotte het bevorderen van de bevrijding van vrouwen en mannen uit de eenzijdige mannenmaatschappij in beleidsgerichte aanbevelingen omzetten:
– Vanuit de invalshoek 'emancipatie' dienen wij het uitgangspunt van de emancipatie toe te passen op alle onderdelen van het regeringsbeleid. Daartoe heeft het kabinet een coördinatrice aangesteld: de staatssecretaris Jeltien Kraaijeveld-Wouters. In de toekomst, liefst bij de komende kabinetsformatie, zal er voor het emancipatiebeleid een coördinerend minister dienen te zijn.
– Men moet de oplossing van het emancipatieproces niet uitsluitend zoeken in het creëren van deeltijdarbeid; belangrijker is te streven naar een kortere werktijd per dag (bijv. 5 uur) in een 5-daagse werkweek voor man en vrouw. Pas dan kunnen de mannen en vrouwen samenwerken, zowel in het arbeidsproces als in het huishouden, met gelijke kansen voor carrière, opvoeding, recreatie en creativiteit.
– De V.N.-conferentie in Mexico bij gelegenheid van het Internationaal Jaar van de Vrouw (1975) – die ik persoonlijk heb bijgewoond – aanvaardde een wereldactieplan ter verbetering van de positie van de vrouw op economisch, sociaal en politiek terrein. De conferentie riep daartoe een 'decennium voor de vrouw' uit. Het kreeg als thema: 'gelijkheid, ontwikkeling en vrede'. In de V.N. leefde een groeiend besef, dat volledige en gelijke deelname van essentieel belang is. Voor de tweede, Kopenhaagse conferentie (1980) zijn als sub-thema's gekozen: 'werk, gezondheid en onderwijs' en de positie van vrouwen in de Derde Wereld, die ook tijdens de conferentie in Mexico aan de orde waren.
Het CDA dient deze meerjarenplannen te bestuderen en waar mogelijk in het CDA-program op te nemen, ook al heeft Nederland het actieplan van Kopenhagen vanwege de uitspraak over het zionisme afgestemd.
De EVP (de Europese Volkspartij van Christen-Democraten) heeft bij de verkiezingen van het eerste gekozen Europees Parlement uit het tienjarenplan passages in haar verkiezingsprogram opgenomen; een goed voorbeeld voor de nationale partijen, zoals het CDA.

– Aandacht dient door het CDA besteed te worden aan het kamerstuk 'Schets van een beleid voor emancipatie in onderwijs en wetenschappelijk onderzoek' van 3 december 1980 (nr. 16006).

– Het CDA dient de partij te blijven die over emancipatiekwesties bereid blijft tot een dialoog, ook met andersdenkenden. Polarisatie, die dikwijs wordt nagestreefd door radicale feministen is intolerant en arrogant: daar doen wij niet aan mee.

– Het CDA dient zich te blijven verzetten tegen eenzijdige indoctrinatie binnen praatgroepen en cursussen, zoals radicaalfeministen nogal eens doen.

Praatgroepen en cursussen zijn er voor de bewustwording van de eigen situatie en de mogelijkheden en onmogelijkheden binnen deze samenleving; pas ná dat bewustwordingsproces en niet daarvóór dient eenieder uit te maken, welke keuze zij doet en welke richting zij inslaat. Ik ben dan ook dankbaar voor het CDA-

vormingsinstituut dat we ook op dit punt hard nodig hebben.
– De stand van zaken bij het emancipatiebeleid kan men volgen in het CRM-blad 'Op gelijke voet', in publikaties van vrouwenbladen van de 'traditionele' vrouwenorganisaties, die al vele jaren zich inzetten voor de verbetering van de positie van de vrouw in deze maatschappij; in 'Opzij' en andere feministische geschriften; en het verslag 'Emancipatiebeleid' over de periode januari 1978 - april 1980 van CRM (al betreur ik het zeer dat de V.N.-conferentie van Kopenhagen nog niet in dit verslag is opgenomen); in de nieuwsbrieven van de Nederlandse Vrouwenraad en de nieuwsbrieven van de provinciale vrouwenraden; en voorts in alle mogelijke vrouwenboeken, zoals van Simone de Beauvoir (Je wordt niet als vrouw geboren, je wórdt vrouw), Doris Lessing (Het gouden boek), Anna Blaman, Alice Schwarzer, Harriët Freezer, Esther Vilar (De gedresseerde man), Hannelore Schülz (Die dressierte Frau), Lène Dresen-Coenders en boekjes als 'Marie, word wijzer!' enz.; te veel om allemaal op te noemen!

Ik zou willen eindigen met de regels, die Hans de Boer vorig jaar schreef, kort voor de fusie, nog als voorzitter van de ARP: 'Van het CDA-Vrouwenberaad, maar niet in het minst ook van het CDA zelf, wordt bij al dit emancipatiewerk de hoogste presentie en een grote bereidheid tot inzet gevraagd. Wij hebben op dit terrein, vergeleken bij andere partijen en groepen, eerder een achterstand dan een voorsprong. Het is naar mijn oordeel dan ook noodzakelijk dat het CDA het emancipatiestreven met meer nadruk ondersteunt. Hier is prioriteitsverlegging geboden. Onze politieke programma's en de opzet van onze verkiezingscampagne moeten van deze prioriteit getuigen. Onze wetenschappelijke instituten moeten nagaan hoe zij in hun werk het emancipatiestreven vanuit onze achtergrond kunnen ondersteunen . . .'

De bewustwording – ook bij mannen – is gestart. Laten wij daar als CDA een goed en wijs gebruik van maken.

door drs. A. M. Oostlander



Drs. A. M. Oostlander is directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Hij was secretaris van de commissie die het CDA-verkiezingsprogram 'Om een zinvol bestaan' heeft opgesteld.

Links-rechts, ondersteboven

VIER VERKIEZINGSPROGRAMS

Inleiding

Hoewel het uitbrengen van een stem bij de verkiezingen idealiter wordt bepaald door de vergelijking van de belangrijkste partijprograms, zal niemand in gemoede willen beweren dat de idealen in de praktijk volledig worden nagevolgd.
Uitgaande van de observatie dat minder dan 1 % van de kiesgerechtigden deelneemt aan de keuze der kamerkandidaten, kan vrijelijk worden aangenomen dat hoogstens enkele duizenden Nederlandse kiezers tot bestudering van meerdere partijprograms komen. Deze verkiezingsperiode zal op die regel bepaald geen uitzondering zijn. Toch hebben de partijen (we behandelen hier PvdA, CDA, VVD en D'66) zich meestal en terecht veel moeite getroost om, rekening houdende met de omstandigheden, creatief en met een zekere ideologische hardnekkigheid verkiezingsprograms op te stellen. Het program van het CDA staat daarbij, wat betreft uitvoerigheid en gedetailleerdheid aan de top met D'66 als goede tweede.

1. Naam en indeling van de programs

Programs bevatten in de regel weinig formuleringen die op het eerste gezicht reeds groepen kiezers in het harnas jagen. De onbevangen lezer kan, als hij niet goed oplet, grote delen van uiteenlopende programs met instemming doorlezen. Daarom is de keuze tussen politieke richtingen voor de meeste kiezers ook zo moeilijk. Toch kan men al bij de kennisneming van titel en inhoudsopgave op interessante verschillen stuiten, die op de mate van verwantschap of verschil tussen de partijen duiden. In de naam van het program pleegt men de filosofie aan te geven. 'Om een zinvol bestaan' met als ondertitel 'Nieuwe wegen naar een verantwoordelijke samenleving' is door het CDA gekozen om de drijfveer van en het perspectief voor het voorgestelde beleid op alle terreinen aan te duiden. Een overheersing van de sociaal-economische problematiek wilde men vermijden, omdat deze niet de wortel van de problemen, maar een ernstige verschijningsvorm daarvan is. PvdA en VVD zijn van nature minder huiverig

voor 'Sociaal-economisme'. 'Weerwerk' van de PvdA drukt de prioriteit van het program op vechtlustige wijze uit. De VVD doet dat vriendelijker met 'Samen aan het werk'. Het D'66-program draagt geen naam, hetgeen echter niet betekent dat het weinig zeggend zou zijn, of geen 'filosofie' zou bezitten.
Het CDA-program verschilt opvallend van de andere omdat het met 'ontwikkelingssamenwerking' opent. Dat was ook bedoeld als een provocatie. De eigen noden moeten, volgens het program, in de juiste verhoudingen worden gezien. De nood elders, in de derde wereld, is immers onvergelijkelijk veel groter dan hier. Bovendien wordt door deze plaatsing duidelijk gesteld dat we de problemen van anderen juist nu niet vergeten mogen. De andere programs nemen dit onderwerp op in de laatste paragrafen, naast buitenlands en veiligheidsbeleid. In de tweede plaats is opvallend dat D'66 en VVD beide de artikelen over democratie, rechtsstaat, rechtsorde en binnenlands bestuur als openingshoofdstuk hebben. Bij CDA en PvdA is dat het voorlaatste hoofdstuk. De verwantschap met D'66 en VVD als liberale partijen komt hierin tot uitdrukking. Op het D'66-program na, dat eerst verder gaat met de 'nieuwe schaarsten' (energie, leefmilieu, ruimte), worden de sociaal-economische problemen vooraan in de programs behandeld (voor de PvdA is dat dus het openingshoofdstuk; voor het CDA is dat hoofdstuk II). Aansluitend behandelen PvdA en VVD de vraagstukken van milieu, volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Het CDA geeft echter voorrang aan de immateriële welzijns- en onderwijsdepartementen (hoofdstuk III, IV en V). Die hebben voor het CDA ook een sterkere profilerende betekenis dan voor de andere partijen.

De programs geven blijk van de mate van creativiteit en inzet die aan de opstelling ervan gewijd zijn. De artikelen van het PvdA- en van het VVD-program zijn nog het meest voorspelbaar. Met name bij dat van de VVD wordt men zelden door iets nieuws getroffen. Bovendien bevat dit een 'toelichting' naast de artikelen die in de regel geen toelichting is maar minder dan een parafrase van de artikelen zelf. Indien men alle zo ontstane herhalingen zou laten vervallen, dan kon er aanmerkelijk op de lengte worden bespaard.

2. Benadering van de problemen

Sociale en economische vragen
Hoewel de sociaal-economische problematiek in de media momenteel het drukst besproken wordt, zijn er, zoals we hierboven al zagen, partijen die deze preoccupatie enigszins afzwakken, omdat andere factoren door hen van bepaald niet minder belang worden geacht. Het CDA relativeert deze problematiek in de titel van zijn program en door het aangeven van een mondiale achtergrond van onvergelijkelijk veel groter nood. D'66 relativeert door 'de nieuwe schaarsten' van natuur, milieu, energie, ruimte en wonen voorop te stellen. Beide benaderingen leiden tot kritiek op de vroegere, zo eenzijdige economische groei-ideologie.

Groei
Van het voorop stellen van groei verwachten CDA en D'66 niet alleen maar goeds. Het ontwikkelde Noorden mag zijn aanspraken op welvaart niet onbeperkt vergroten of handhaven met verwaarlozing van het arme Zuiden. Er zijn bovendien zeer nadelige neveneffecten van de groei aan het licht gekomen. Deze bezorgdheid deelt het CDA trouwens met D'66. Zij kwam al tot uitdrukking in de brochure 'Gerede twijfel'. Bij PvdA en VVD is de oude nadruk op groei echter nog duidelijk aanwezig. De PvdA heeft ook de hoogste gemiddelde groei-veronderstelling ($2^1/_2$ % tegen CDA $1^3/_4$ % en VVD en D'66

1½ %). Op zichzelf zijn de verschillen tussen deze percentages niet zo imposant. Het zijn eerder sfeertekeningen. Bovendien zeggen zij niet alles over de houding ten opzichte van economische groei. De PvdA legt sterke nadruk op 'groei', deze moet echter een selectief karakter dragen, rekening houdend met energie en grondstoffenschaarste, natuur en milieu etc. Van de VVD gaat een nog krachtiger roep om economische groei uit. De nadruk op selectiviteit wordt danig afgezwakt. 'Samen aan het werk' waarschuwt tegen een eenzijdige hantering van ecologische normen en stelt dat economische belangen steeds mede een rol moeten spelen. De teneur van de groeifilosofieën wijst uit dat CDA en D'66, op gedeeltelijk verschillende basis (de rechten van de derde wereld worden in het CDA-program extra benadrukt), het dichtst bij elkaar staan. De PvdA volgt op afstand en de VVD staat het verste weg.

Banen

De rangschikking van cijfers in de werkgelegenheidsplannen is niet altijd duidelijk. De vier programs verschillen onderling niet in het aantal te realiseren banen (± 300.000). Bij alle vier gaat het om in te schakelen mensen, niet om volledige betrekkingen. De verwachtingen die men van deeltijdbanen heeft, lopen bijzonder sterk uiteen. D'66 voert er meer dan 300.000 op, wat inhoudt dat ook heel wat bestaande banen in tweeën gesplitst moeten worden. De PvdA heeft de laagste ververwachtingen (100.000) terwijl VVD (140.000) en CDA (170.000) tussenposities innemen. Deze keuzen kunnen evenwel betekenen dat ongeveer de helft van de extra banen deeltijdbanen zullen moeten zijn. Het valt op dat de PvdA voor deeltijdbanen buiten de (semi-)overheidssector weinig mogelijkheden ziet.

Men zoekt de werkgelegenheid op uiteenlopende wijze. De PvdA wil de arbeidsplaatsen in de collectieve sector sterk uitbreiden, meer dan tot nu toe het geval is; echter vooral met deeltijdbanen, zodat die vergroting minder dramatisch is dan ze lijkt. De VVD wil juist tot drastische beperking van die uitbreiding komen. D'66 en CDA verkeren hier in een middenpositie, waarbij het CDA rekening houdt met beperking van de aanwas in de collectieve sector, overeenkomend met de wensen tot intoming van de overheidsuitgaven.

Het lijkt er overigens op dat D'66 de laagste verwachtingen heeft van de uitbreiding van de werkgelegenheid in het bedrijfsleven. Dat veroorzaakt de relatief matige perspectieven der democraten, ten aanzien van het hele werkgelegenheidsbeleid.

De uitkeringsgerechtigden worden in de regel ontzien. De netto-netto koppeling tussen sociale uitkering en andere inkomens wordt gehandhaafd. Intoming van de overheidsuitgaven wordt door middel van het volumebeleid nagestreefd en door enig snoeiwerk inzake oneigenlijk gebruik. Alleen de VVD heeft later 'koppeling' van vraagtekens voorzien.

De kosten verbonden aan het beleid tot versterking van de economische positie van het bedrijfsleven en tot verbetering van de werkgelegenheid maken ombuigingen in de financiële sfeer noodzakelijk. Dat wordt in de programs terdege ingezien.

Als over bezuinigingen gesproken wordt wijst de VVD (in tegenstelling tot de PvdA) nadrukkelijk naar de collectieve uitgaven en met name naar de overdrachtsuitgaven daarin. Over de inkomens wordt niet gedetailleerd gesproken. Wel ziet de VVD in dat ook daar gematigd moet worden en dat daarbij de minimum gezinsinkomens moeten worden ontzien. De inkomensplaatjes van D'66 en CDA lopen parallel: iedereen op een minlijn die sterk progressief oploopt voor de hogere inko-

mens (de matiging loopt van –1 tot –4 %). De minimum gezinsinkomens wil het CDA beschermen. De PvdA gaat nog steeds, tegen de zin van diverse partijbestuurs- en fractieleden in, uit van een koopkrachthandhaving voor de minimum inkomens.
De progressie voor de hogere inkomens is iets sterker dan bij D'66 en CDA, maar dat kan de gebreken van dit plaatje uiteraard niet compenseren. De inkomensmatiging is bij PvdA en VVD kennelijk een moeilijk te bespreken onderwerp. Op sociaal-economisch gebied komt D'66 meestal dicht bij de CDA-lijn uit. Het is moeilijk om de vier programs ook op dit terrein via een links-rechts dimensie met elkaar te vergelijken. In dat denkschema passen voornamelijk de wat klassiekere vraagstukken zoals de bescherming van have en goed.

Have en goed
Ten opzichte van de eigendom zijn VVD en PvdA nog als modellen voor rechts en links denken op te vatten. De VVD hecht bijzonder aan een over privé personen gespreide eigendom, waarbij de omgang daarmee wordt bepaald door marktmechanismen. Men ziet de overheid liever niet op dit terrein verschijnen. Dit geldt vooral voor de grond, maar ook legt de VVD een bijbehorende nadruk op het eigen woningbezit, waarbij ook de eigenaars van zeer luxe woningen (volledige en onbeperkte aftrekbaarheid van hypotheekrenten) zich in de zorg van de VVD kunnen verheugen. De PvdA legt een soortgelijke nadruk, maar dan op collectieve eigendom. De grond moet ook geleidelijk in gemeenschapshanden overgaan. Er is een krachtige voorkeur voor erfpacht, de particuliere verhuur van woningen wordt toch min of meer wantrouwig bekeken (hoewel men gaarne beleggingen van grote investeerders in de woningbouw tegemoet ziet). Aan de aftrekbaarheid van de hypotheken voor dure woningen (hypotheken boven ƒ 300.000,—, het bedrag wordt evenwel in het program niet als zodanig genoemd) moeten beperkingen worden opgelegd.
Het CDA gaat uit van de functie van de eigendom. Het vraagstuk privé of collectief bezit speelt bij dit denken slechts een zeer ondergeschikte rol. Dit biedt de mogelijkheid om op praktische wijze op veranderende omstandigheden in te spelen, waarbij de functie van de eigendom richtinggevend blijft. De nadruk is wat meer dan voorheen uitgevallen in de voordelen van erfpacht en van de beheersing van de grondprijzen. Eigen woningbezit wordt nog steeds een belangrijke zaak geacht, maar de aftrekbaarheid van hypotheekrenten (boven vier ton) vervalt. Ook D'66 heeft op dit soort zaken een praktische kijk. De rente op hypotheken van boven de drie ton moet volgens dit program nog maar ten dele aftrekbaar blijven. Voor de regeling van de handel in grond worden diverse voorstellen gedaan die het marktmechanisme inperken. Zowel vanuit D'66 als CDA hoort men tegenwoordig het verwijt dat de oude ideologische instrumenten van VVD en PvdA, ook in dit soort vragen betrekkelijk weinig te bieden hebben.

Instrumenten
De vier programs laten zien dat de partijen uitdrukkelijk in methoden en stijl van aanpak van elkaar verschillen. De ideologische posities van PvdA en VVD hebben traditioneel de grootste bekendheid. Het VVD-program onderstreept de *individuele* keuzevrijheid van mensen, en in het verlengde daarvan de rol van een vrije markteconomie, waarvan eventuele nadelige effecten door sociale randvoorwaarden worden beperkt. De overheid moet aan dit krachtenspel zo goed mogelijk ruimte geven. Aan bevoogding en regels heeft de VVD een hekel. Daarom moet er een bewuste koersverandering ko-

men, om de vrijheden hun kans te geven. De aanvaarding van taken door de overheid moet in de regel een tijdelijk karakter dragen, opdat het afstoten van die taken steeds aan de orde kan worden gesteld. De VVD duidt deze procedure aan als 'sunset principe'. Het is het standpunt van degenen die een overheid niet nodig hebben voor de bescherming van hun levensruimte. Of, om met het beginselprogramma van de VVD te spreken: 'de mens is er niet om te doen wat andere mensen zeggen'. Toch is er één zaak waar de overheid wat aan moet doen. En dat is de economische groei. Aan het herstel daarvan zal de overheid zelfs alles moeten doen, aldus het VVD-program. Voor de keuze voor economische groei heeft de VVD geen alternatief. De belangrijkste activiteit van de overheid schijnt volgens het program echter te liggen in een bezuiniging op de collectieve uitgaven, en vooral op de overdrachtsuitgaven.

De PvdA spreekt totaal anders over de rol van de overheid, terzake van het sociaal-economisch beleid. Het program pleit juist voor veel meer overheidssturing dan nu. Een flink aantal sturingsinstrumenten, waar met name de overheid een belangrijke positie in wordt toegekend, wordt genoemd: een centraal ontwikkelingsplan, sectorplanning, beleggingsvoorschriften, investeringsmeldingen aan het centraal planbureau. De problemen van vandaag worden grotendeels toegeschreven aan het ontbreken van zulke sturingsinstrumenten. De vlucht naar overheidsmacht ligt in het socialistisch denken tamelijk voor de hand. Dat wisten wij natuurlijk wel. Anderzijds is het jammer dat de ervaringen met bepaalde ongunstige verschijnselen in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat de PvdA niet tot nieuwere gedachten heeft gebracht. Hoewel in het program op diverse plaatsen blijkt dat men wel inziet dat de overheid onder al de naar haar toegeschoven taken, zowel in financieel opzicht als wat betreft democratische mogelijkheden, zwaar gebukt gaat, worden daaruit toch niet de politieke consequenties getrokken. Men hoort slechts een machteloze verzuchting over het gebrek aan politieke greep op het ambtelijk apparaat, over het teveel aan taken op centraal niveau, zodat decentralisatie nodig is, op democratisering van de samenleving. Het is niet te verwachten dat die verzuchtingen tot oplossingen leiden indien men op de ingeslagen weg voortgaat. Bovendien is decentralisatie slechts een procedure, waarmee de taken binnen de overheid verdeeld worden en die zelfs een neiging oproept om nieuwe taken in de overheidssfeer te brengen.

D'66 presenteert zijn eigen instrumenten met de nodige bescheidenheid. Men beweert niet pasklare oplossingen voorhanden te hebben. Gepleit wordt voor methodieken die aansluiten bij de menselijke maat. De nadruk valt op de persoonlijke verantwoordelijkheid en op de rol van het bedrijfsleven en de sociale partners. D'66 is voor de totstandkoming van een sociaal contract door middel van overleg tussen de regering en georganiseerd bedrijfsleven. 'In zo'n contract moeten afspraken gemaakt worden over de in alle opzichten gewenste ontwikkeling van inkomens en prijzen, de realisering van investeringen en het arbeidsplaatsenbeleid, waaronder het scheppen van deeltijdbanen en het beleid gericht op arbeidstijdverkorting . . . Eerst als de onmogelijkheid van het afsluiten van een sociaal contract klaarblijkelijk is, zal de regering gerechtigd zijn zelfstandig in de inkomensontwikkeling bij het bedrijfsleven in te grijpen.' Gepleit wordt voor een college van rijksbemiddelaars nieuwe stijl dat alle CAO's toetst aan normen van rechtvaardiger inkomensverdeling. CAO's die een negatieve bijdrage leveren tot rationalisering van de inkomensverdeling, kunnen dan onver-

bindend verklaard worden. D'66 noemt dit 'begeleide inkomenspolitiek'.

Aan het innovatieve structuurbeleid wil D'66 bestuurlijke vorm en leiding doen geven door een op te richten 'Nederlandse Industriële Vernieuwingsmaatschappij'. Deze draagt het karakter van een zelfstandig bestuursorgaan. Diverse fondsen zullen aan deze Vernieuwingsmaatschappij ter beschikking moeten worden gesteld. Daarnaast zullen er regionale ontwikkelingsmaatschappijen moeten zijn. Tegenover de nadruk op sturingsmechanismen voor de overheid die door de PvdA worden voorgestaan, stelt D'66 zijn streven naar een democratisch geordende markteconomie. De rol van de overheid is daarbij veel minder dogmatisch voorgeschreven dan bij hun huidige oppositiegenoten. Over de vakbeweging wordt minder gesproken dan onder sociaal-democraten en christen-democraten gebruikelijk is. In het CDA-program wordt nadruk gelegd op de bevinding dat de overheid de laatste jaren gestuit is op de grenzen van datgene wat politiek en maatschappelijk aanvaardbaar blijkt te kunnen worden. Het CDA pleit voor een economische orde waarin de organisatie van produktie, distributie en consumptie maatschappelijk aanvaardbaar is en gebonden aan een aantal randvoorwaarden betreffende de beschikbaarheid van energie en grondstoffen, een gezond milieu en de humanisering van de arbeidsomstandigheden. Hiervoor wordt het begrip georiënteerde markteconomie gehanteerd.

De verantwoordelijkheid en zeggenschap in zo'n economische orde is zoveel mogelijk gespreid. De regio's en bedrijfstakken vormen niveaus waarop verantwoordelijkheden kunnen worden georganiseerd. De regels voor het bedrijfstakoverleg op deze niveaus worden wettelijk vastgelegd. De arbeidsmarkt wordt regionaal meer gedecentraliseerd. Aan de regionale ontwikkelingsmaatschappijen worden zelfstandige bevoegdheden toegekend. Voor het macro-economisch beleid draagt de centrale overheid de eerste verantwoordelijkheid. De doeltreffendheid van dit beleid wordt gesterkt door consultatieve planning. In een structuurnota zullen deze punten concreet moeten worden uitgewerkt. Het CDA wil hiermee inspelen op de verantwoordelijkheden van de samenleving. Op mensen en organisaties zal een appèl moeten worden gedaan.

Welzijn, cultuur en onderwijs

Structuur

Deze sector wordt, naast die van het sociaal-economisch beleid, in de regel als zeer profilerend voor het CDA opgevat. En dat is ook het geval. In de eerste plaats denken we dan natuurlijk aan de rol van het levensbeschouwelijk particulier initiatief. Het CDA-program benadrukt daarvan op verschillende plaatsen het grote belang. Deze nadruk is een wezenlijk element van onze democratie-opvatting. Gepleit wordt voor een verbetering van de bestuurskracht van het particulier initiatief door middel van bijscholing, onbetaald verlof voor het behartigen van taken in besturen en dergelijke, versterking van de relaties met de achterbannen. Graag zouden wij het vrije organisatieleven ook voor hen die onze levensbeschouwelijke opvatting niet delen, uitbreiden. Dat blijkt uit onze stelling dat meer mogelijkheden moeten worden geboden om ook het openbaar onderwijs in handen van ouders en sympathisanten te geven. Dit streven naar vergroting van de vrijheid en verantwoordelijkheid van het vrije organisatieleven is van geheel andere aard dan het vrijheidsideaal van de liberalen. Ons vrijheids- en verantwoordelijkheidsideaal is niet individualistisch gekleurd.

Wel is het zo dat van de drie andere in het VVD-program nog de meeste positieve opmerkingen over het particulier initiatief

worden gevonden. De vrijheid van levensbeschouwelijke organisaties met eigen identiteit hoort daar uitdrukkelijk bij volgens de VVD. Ook dient de overheid de betrokken besturen van particuliere organisaties bij planningen te betrekken. De opmerking over de democratisering van gesubsidieerde welzijnsinstellingen kan echter verschillend worden uitgelegd.

De PvdA staat wat betreft de vrije organisaties nog iets verder van ons af. Het program spreekt over het doorbreken van bestaande machtsstructuren en zal daarbij met name het christelijk particulier initiatief op het oog hebben, aangezien vanuit socialistische zijde een belangrijke achterstand bestaat, wat betreft de maatschappelijke organisatievormen buiten de overheidssfeer. Toch legt de PvdA, met name terzake van het onderwijs, een nadruk op de vrijheid van richting en inrichting van de scholen. Meer dan bij de VVD worden opmerkingen gevonden over de democratisering van het bestuur. Dat geldt zowel voor de scholen (ouders, docenten, leerlingen en vertegenwoordigers van breder gemeenschapsbelang) als voor welzijnsinstellingen. De medezeggenschap moet volgens de PvdA gebonden worden aan de direct belanghebbende. Dit wordt vervolgens zo uitgewerkt, dat de traditionele rol van besturen in welzijn en onderwijs van vraagtekens wordt voorzien.

D'66 is op dit terrein waarschijnlijk onze felste tegenstander. Over vrijheid van richting wordt in hun program niet gesproken, wel over die van inrichting. Bij de democratisering van besturen worden de, bij de PvdA nog genoemde, vertegenwoordigers van breder maatschappelijk belang niet eens meer genoemd. Men acht het belangrijk dat het organisatieleven los komt te staan van 'maatschappelijke dogma's'. Het particulier initiatief op sportgebied vindt wel waardering. De democratiseringsidealen van D'66 vinden ook hun uitdrukking in het streven naar een gedecentraliseerd onderwijsbeleid. Vanuit CDA-visie zijn daaraan enige bedenkingen verbonden, omdat de rechtsgelijkheid daardoor negatief kan worden beïnvloed.

Onderwijsdoelstelling

Uit de onderwijsdoelstellingen, zoals geformuleerd door de vier grote partijen, blijken de verschillen al direct. De PvdA ziet het onderwijs in de eerste plaats als een instrument tot maatschappelijke bewustwording. Beroepsvoorbereiding wordt nauwelijks genoemd. De VVD haalt beroepsvoorbereiding en vakkennis juist nadrukkelijk naar voren als een noodzakelijk onderdeel van de zo fel verdedigde 'persoonlijke ontplooiing' van de leerling. Ook D'66 noemt persoonlijke ontplooiing als onderwijsdoelstelling, maar kent beroepsvoorbereiding weer minder prioriteit toe. Het CDA wil, door een evenwicht tussen sociale vaardigheden en scholing tot vakbekwaamheid, het verantwoordelijkheidsbesef van de leerling voor zijn omgeving stimuleren.

Media

Terzake van pers, radio en tv liggen de kaarten weer heel anders. Het CDA mag worden gezien als de sterkste voorstander van het huidige bestel in omroepland en van de veelkleurigheid van de pers. Dat gaat gepaard met een uitdrukkelijk verzet tegen commercialisering op dit terrein. Het PvdA-program deelt deze mening tot op grote hoogte, maar wil naast de op kwantitatieve normen gebaseerde verkaveling van de omroepen, ook kwalitatieve normen introduceren om zodoende de geprofileerdheid van de media te versterken. In 'Weerwerk' is iets minder weerstand te vinden tegen commercialisering dan wij wel zouden wensen.

De VVD laat zich vrijwel niet uit over deze zaken. Alleen is een uitspraak te vinden over de regionale omroep die op commerciële basis zou moeten worden gefinancierd. Verder dient de overheid

zich verre te houden van inmenging op dit terrein.
D'66 voelt zich kennelijk weinig met het huidige systeem van de omroepen verbonden. Men wenst aldaar een ontkoppeling tussen het abonnementental op de omroepbladen enerzijds en de zendtijdverdeling anderzijds. De NOS zou verzelfstandigd moeten worden en moeten worden gesplitst in drie afdelingen. Een daarvan zal moeten fungeren als administratief samenwerkingsorgaan van de huidige omroepen, de tweede wordt een zelfstandige programmaproduktie-organisatie en de derde afdeling omvat de gemeenschappelijke faciliteiten. Zodoende krijgt de NOS in het denken van D'66 een zeer belangrijke rol toebedeeld. Ter bestrijding van de concurrentie van buitenlandse commerciële zenders, pleit D'66 voor een derde, *commerciële* tv-zender. Ook de regionale tv zou op commerciële basis moeten worden gefinancierd. Het is eigenlijk verbazingwekkend dat de grote verschillen tussen de huidige oppositiepartijen op dit gebied tot nog toe niet de algemene aandacht hebben getrokken.

Ruimte en leefmilieu

Ruimtelijk en huisvestingsbeleid
Het inzicht is gegroeid dat in het ruimtelijk beleid het accent moet worden gelegd op de handhaving en zo mogelijk versterking van de functie van de steden. Ook de bewoonbaarheid wordt benadrukt. In het verlengde daarvan ligt de wens om te bouwen daar waar reeds faciliteiten aanwezig zijn.
Het CDA geeft stadsvernieuwing een zeer hoge prioriteit, ook financieel ('verdubbeling van het volume van het stadsvernieuwingsdeel van het budget van 1980'). Bij de PvdA valt hier eveneens een sterke nadruk op. Hoewel D'66 aan dit onderwerp wel een redelijke aandacht geeft, blijft hun program vaag terzake de financiële inspanning. De VVD spreekt slechts over het op peil houden van de inspanning ten bate van stadsvernieuwing.
Alle partijen achten huurverhoging onvermijdelijk. De VVD wil de trendmatige verhogingen koppelen aan de inflatie en de ontwikkeling van de bouwkosten. De huur moet met de kwaliteit van de woning in overeenstemming zijn en dus moet de woonlastenquote omhoog. Het CDA spreekt zich concreet over de verhoging van die woonlastenquote uit. Een extra huurverhoging van 5 % per jaar boven de trendmatige huurverhoging wordt noodzakelijk geacht. Ook het huurwaardeforfait wordt verhoogd. D'66 koppelt de trend aan het inflatiepercentage. Huurharmonisatie en huurquoteverhoging zijn in de voorstellen besloten. 'Weerwerk' wenst eveneens een aanpassing van woonlasten voor eigenaars en huurders aan de kwaliteit van de woning.
Dit program is verder niet concreet over de uitwerking van het huurbeleid.
CDA, D'66 en PvdA spreken allen over vernieuwing van het stelsel van woningbouwcorporaties. Zeggenschap en verantwoordelijkheid zouden meer aan de bewoners zelf moeten toevallen. Bij de PvdA speelt waarschijnlijk ook het streven naar doorbreken van bestaande machtsstructuren een rol, als zij zegt dat deze woningbouwcorporaties zodanig verkaveld moeten worden, dat zij meer buurtgebonden zijn.
In het voorgestelde verkeersbeleid zitten treffende verschillen. De VVD spreekt vrijwel uitsluitend over het particulier vervoer en pleit voor aanpassingen gericht op 'vlotte doorstroming van het verkeer'. De PvdA spreekt nauwelijks over dat particuliere vervoer, maar neemt het alleen maar op voor het openbare vervoer. De positie daarvan moet, onder andere door tarieven, service en frequentie, worden versterkt. D'66 wil een *verschuiving* naar openbaar vervoer en lang-

zaam verkeer, door een op 'Weerwerk' gelijkend beleid. D'66 wil *overmatig* autogebruik afremmen en wenst overigens een niet dogmatisch snelheidsregiem. Het CDA stelt maatregelen voor om een *selectief autogebruik te bewerkstelligen.* Het openbaar vervoer krijgt heel veel aandacht, maar het tarievenbeleid wordt bij de vordering daarvan uitdrukkelijk niet genoemd. Dit program schrijft overigens een restrictief snelheidsregiem voor.

Milieu en natuur
Het D'66-program stelt de belangen van natuur en milieu op een volstrekt absolute wijze. Dit streven wordt door geen enkele overweging gerelativeerd. Wat dat betreft staat de VVD daar diametraal tegenover. In het VVD-program wordt er tegen gewaarschuwd om de eisen van milieu- en natuurbehoud eenzijdig te stellen zonder met de economische factoren rekening te houden. Deze laatste worden nadrukkelijk onderstreept. CDA en PvdA nemen wat dit betreft een tussenstandpunt in. Een voorbeeld voor deze houding is het beleid ten aanzien van de Markerwaard, c.q. het Markermeer. D'66 wil het Markermeer in elk geval behouden en van drooglegging niet horen. De VVD spreekt uit dat in het beleid de doelmatigheid voorop dient te staan. Het PvdA-program wijst drooglegging af zolang de noodzaak niet is aangetoond en het CDA wil in eerste instantie om budgettaire overwegingen dit soort grote werken niet in uitvoering laten nemen, maar de studie rondom dit probleem moet volgens het program wel worden voortgezet.
Bij de behandeling van het kernenergievraagstuk liggen de verhoudingen weer iets anders. De PvdA wil alle activiteiten op dit terrein stoppen. Zowel de sluiting van de kerncentrales als die van de fabriek in Almelo komt hierbij aan de orde. D'66 heeft wat betreft de sluiting van de kerncentrales na duidelijke aarzeling het PvdA-standpunt gevolgd. Toch wil men daar niet van een volstrekte staking van activiteiten weten, omdat men verwacht dat het onderzoek over de kernfusie nog tot gunstige resultaten zal leiden. Het CDA wenst niet tot uitbreiding van het huidige aantal kerncentrales over te gaan. Eerst moet een oplossing zijn gevonden voor het afvalvraagstuk. Het VVD-program echter pleit onomwonden voor het gebruik van kernenergie.

Binnenlands bestuur en justitie

Decentralisatie van bestuur
Na alle plannen voor de reorganisatie van het binnenlands bestuur zijn de partijen nogal verward in hun uitspraken terzake. D'66 spant daarbij de kroon met pleidooi voor een vierde bestuurslaag (gewestvorming). De PvdA zit nog op de lijn van '20 à 25 provincies'. In het VVD-program wordt enerzijds uiterste terughoudendheid ten opzichte van uitbreiding van het aantal provincies bepleit, maar tegelijkertijd wordt de vorming van stadsagglomeratiebesturen voorgesteld. Deze nieuwe organen moeten de status van provincie hebben. Het CDA laat een geringe uitbreiding van het aantal provincies toe en wijst de vierde bestuurslaag ondubbelzinnig af.
De voorstellen over de reorganisatie van de politie hangen niet logisch met bovenstaande beleidslijnen samen. D'66 wil geheel (inter)gemeentelijk georganiseerde politiekorpsen, zoals ook de CDA-Bestuurdersvereniging destijds heeft voorgesteld. De PvdA legt eveneens het zwaartepunt bij de gemeenten. Daarentegen streeft de VVD nog naar een *landelijke* organisatie met een provinciaal en gemeentelijk beheer.

Minderheden
Terzake het minderhedenbeleid staan D'66, PvdA en CDA maatregelen voor, die het recht van minderheden op ontwik-

keling van eigen cultuur en levensbeschouwelijke instelling de kans geven. Het CDA gaat daarin het verst. Bij de VVD is ook wel oog voor de rechten op de eigen ontwikkeling, maar streeft men op de wat langere termijn naar assimilatie van de betreffende bevolkingsgroepen. D'66 matigt zijn waardering voor het eigen organisatieleven van culturele minderheden met de stelling dat 'kunstmatige verdeeldheid van herkomst' afgewezen moet worden.

Justitie

Tussen het CDA en de andere partijen bestaan hier traditionele tegenstellingen, waarvan we enkele sprekende voorbeelden noemen:

Abortus en euthanasie: 'Om een zinvol bestaan' is het enige van de vier programs dat niet spreekt over abortus. De andere drie pleiten nog steeds voor verdergaande liberalisatie en voor een eenduidig beslissingsrecht voor de vrouw. De PvdA, VVD en D'66 pleiten eveneens voor het niet strafbaar stellen van vormen van euthanasie. Het CDA-program acht echter een wetswijziging op dit punt niet noodzakelijk.

Terzake de zedelijkheidswetgeving wordt door PvdA en D'66 voor afschaffing gestreden. Vooral de 'beknotting van de sexuele vrijheid' zit D'66 hoog, terwijl de remmen op porno in het PvdA-program als onverteerbaar punt worden opgevoerd. Daarmee wordt impliciet 'Weerwerk' geboden tegen de feministische leuze 'porno is vrouwenhaat'; een leuze die het CDA dierbaarder zal zijn.

Merkwaardig is tevens dat de PvdA nog steeds pleit voor herziening van de 'strenge' internationale verdragen inzake soft-drugs.

Het individualistische vrijheidsideaal blijkt onder het hoofdstuk justitie bij D'66 en PvdA zijn krachtigste kampioenen te vinden.

Buitenland, defensie, ontwikkelingssamenwerking

Van de vier programs is alleen dat van de PvdA gekenmerkt door een duidelijke terughoudendheid ten opzichte van de Europese Gemeenschap. De PvdA onderstreept het vetorecht dat Nederland terzaken van belangrijke beslissingen heeft. Dit standpunt was uiteraard al bekend vanuit de periode van de Europese verkiezingen. De andere drie partijen zijn duidelijk pro-Europees.

Een interessant punt is ook in hoeverre in de verschillende programs rekening wordt gehouden met de Nederlandse positie in het internationaal kader. Zo pleiten D'66 en PvdA zonder meer voor een boycot van Zuid-Afrika, ook als dit een Alleingang van Nederland betekent. In het CDA-program wordt de mogelijkheid van boycot van Zuid-Afrika ook nadrukkelijk gesteld, maar het program legt toch wel sterk de nadruk op pogingen om dit soort boycots samen met andere landen tot uitvoering te brengen. Het VVD-program wijst een boycot van Zuid-Afrika zonder meer af.

De rol van de internationale kaders spreekt uiteraard het sterkste in de defensieparagrafen van de vier partijen. PvdA en VVD nemen hier de beide extreme posities in. De PvdA wil vier à vijf van de zes kerntaken van Nederland schrappen, de invoering van kruisraketten zelfs niet overwegen, het defensiebudget omlaag brengen, en tegelijkertijd wel kritisch lid van de NAVO blijven. Het overleg met de NAVO-bondgenoten kan in de conceptie van de PvdA maar weinig betekenis hebben voor de uitvoering van het eigen beleid. De vraag is dan ook wel gesteld in hoeverre de stelling, dat zij desalniettemin kritisch NAVO-lid zouden willen blijven een serieuze betekenis heeft.

Bij de VVD bestaat een treffend gebrek aan bezorgdheid over het bewapeningsvraagstuk. Het program legt er slechts de

nadruk op dat wij niet zwakker moeten worden dan het Oostblok. Om die reden moeten de kruisraketten worden ingevoerd.

CDA en D'66 beschikken over vrij gedifferentieerd uitgewerkte defensieparagrafen, hetgeen te maken heeft met de genuanceerde benadering van het bewapeningsvraagstuk. Beide groeperingen leggen steeds de nadruk op de waarde van Oost-West onderhandelingen, de waarde van de kleinere stappen en van de wederzijdsheid in het wapenbeheersingsproces. Het voorbehoud tegen plaatsing van kruisraketten wordt in het CDA-program wat uitvoeriger beschreven dan in dat van D'66. Van een definitieve standpuntbepaling terzake, kan men in beide programs nog niet spreken. In het D'66-program wordt de mogelijkheid van een gezamenlijk optreden met landen als Skandinavië, Polen en Roemenië opgevoerd. Dit standpunt is bij het CDA niet te vinden, aangezien men het als politiek onwezenlijk beschouwt. Inzake de ontwikkelingssamenwerking heeft CDA de meest gedetailleerde en vergaande voorstellen. Dit beleid is ook veel breder, dus niet alleen of hoofdzakelijk sociaal-economisch, gericht dan bij andere partijen het geval is. De niet-gouvernementele hulporganisaties krijgen veel aandacht. De PvdA legt eveneens de nadruk op dit beleidspunt. In 'Weerwerk' valt een lichte voorkeur op voor landen met een voor sociaal-democraten aantrekkelijk regiem. D'66 spreekt voorzichtig over 'het streefcijfer van $1^1/_2$ % van het netto nationaal inkomen ten behoeve van ontwikkelingsgelden'. (PvdA en CDA zijn in dat opzicht minder terughoudend met een tendens tot enige uitbreiding van de budgetten!) Het beleid richt zich voornamelijk op de sociaal-economische vraagstukken in het mondiale verband.

De VVD wil de huidige inspanning handhaven, maar pleit op voorzichtige wijze voor harmonisatie met eigen nationale belangen (eigen kennis en eigen bedrijfsleven bepalen de richting van de hulp).

3. Verval van een indelingsmodel

In het voorgaande zijn hoofdzakelijk die beleidsvragen aan de orde gesteld, waarop de vier programs met onderling verschillende voorstellen reageren. Overzien we het patroon van antwoorden, dan is het moeilijk om daarin een vaste regelmaat te ontdekken. De verhoudingen tussen de programs wisselen steeds. In duidelijk minder dan de helft van de gevallen is van een links/rechts tegenstelling sprake. Deze polariteit geldt alleen daar waar de keuze betrekking heeft op de vraag: publiek of privaat, overheid of individu. Ook is die polariteit aanwezig op het beleidsterrein defensie (met een uitstraling 'uiteraard' naar de toepassing van kernenergie).
Het gaat hier dus om oud erfgoed uit liberale en socialistische kring. Wie deze links/rechts dimensie nog immer onder fundamentele tegenstellingen in de Nederlandse politiek beschouwt, verraadt daarmee een traditionalistische trek. De duidelijkheid die op grond van zo'n visie aan PvdA en VVD wordt toegeschreven, draagt een conventioneel karakter.
Hoe sterker de oude links/rechts dimensie een rol speelt, des te meer overeenstemming is er tussen D'66 en CDA. Deze partijen verwerpen de oude instrumenten van VVD en PvdA. De VVD ziet mogelijkheden voor oplossing van problemen in de vermindering van overheidsinvloed, afschaffing van tal van regels, beëindiging van overheidstaken. Een 'invisible hand' schijnt de creatieve en ondernemende mens vanzelf op goede banen te leiden. De PvdA, als voorspelbare tegenhanger, wijdt wel aandacht aan de problemen van een steeds meer overbelaste overheid, maar meent deze te moeten beheersen door een drastische toename van overheidsinvloed. Hoe dit allemaal democratisch te controleren is (en te betalen!), daarover vindt

men weinig concrete voorstellen. Decentralisatie binnen de overheid kan toch niet voldoende zijn.

Er zijn diverse andere, hoogst actuele vragen waarop de links/rechts dimensie niet past, namelijk:

Op sociaal-economisch terrein:
- de prioriteit voor het streven naar economische groei
- de concreetheid en de sterkte van de voorgestelde inkomensmatiging
- de mate waarin wordt vastgehouden aan de rol van de sociale partners.

D'66 en CDA staan bij de beantwoording van deze vragen aan de ene zijde, PvdA en VVD min of meer aan de andere zijde.

Op de gebieden van welzijn, cultuur en moraal:
- de mate van waardering voor de (levensbeschouwelijk gerichte) organisaties
- de commercialisering van de media
- het individualisme in de cultuuropvatting en in het voorgestelde emancipatiebeleid
- vragen van leven en dood
- de houding ten opzichte van de zedelijkheidswetgeving.

Het CDA staat hier meestal tegenover alle anderen. Soms staat de VVD wat dichter bij ons standpunt, soms de PvdA. Maar D'66 is onze meest extreme tegenspeler. Het gaat hier om klassieke vragen van een christelijke politiek. Vandaar dat D'66, zowel gezien zijn overeenkomsten met het CDA-beleid op andere terreinen, als vanwege zijn scherpe tegenstand op de zojuist genoemde vragen, niet alleen als een CDA zonder C kan worden getypeerd, maar als een CDA met nadrukkelijk doorgekraste C. Het individualistisch humanisme heeft bij D'66 zeer ondubbelzinnige vormen aangenomen.

Er zijn trouwens enkele beleidsvragen, waarop D'66 een sterk van alle anderen afwijkend antwoord geeft. Dat geldt voor:
- het absolute standpunt ten aanzien van het behoud van natuur en milieu
- het in extreme mate gokken op deeltijdbanen
- de aanvaarding van een vierde bestuurslaag.

Op het eerste gezicht een ratjetoe van onderwerpen. Ze hebben echter gemeen dat ze rond het ontstaan van D'66 of wat later actueel waren of werden in de Nederlandse politiek. De wijze waarop D'66 zich op die kwesties stort, verraadt een grote 'trendgevoeligheid' of, onvriendelijker gezegd, modieusheid. D'66 profileert zich graag aan nieuwe politieke verschijnselen. Wellicht dat de sterke nadruk op invoering van vercommercialiseerde tv (als reactie op satelliet-tv uit het buitenland) ook tot die psychologische trek te herleiden is.

Voorts is er een type vraagstukken waarbij CDA en PvdA, al of niet samen met D'66, tegenover de VVD staan. Deze vragen betreffen zorg voor de kwetsbare groepen in de samenleving: Wij noemen:
- de ontwikkelingssamenwerking (waar het CDA wel een veel breder beleid voorstelt)
- koppeling in de sociale zekerheid (ondanks de ook hier bestaande verschillen tussen CDA en PvdA)
- het minderhedenbeleid (de tegenstelling is hier niet zo diep)
- de stadsvernieuwing (prioriteit voor het CDA).

Tegelijkertijd moet echter worden gezegd dat de offers die voor het laatste punt nodig zijn bij de PvdA niet vermeld worden. Daarvoor kan het CDA beter bij de VVD terecht!

Tenslotte verdient vermelding dat het PvdA-program zich van de andere drie onderscheidt door verwaarlozing van de

internationale kaders waar Nederland zich in bevindt. Dit geldt niet alleen voor de houding ten opzichte van de invloed van de NAVO-bondgenoten op zichzelf (afgezien dus van de bewapeningsproblematiek), maar ook ten opzichte van de eventuele verdieping van de Europese Gemeenschap. Voor een vanouds internationaal georganiseerde beweging is dat een merkwaardige eigenschap.

De politieke stijl die vanuit het CDA-program naar voren komt, is er een van grote concreetheid en gedetailleerdheid en van een eerlijk en vaak hard stellen van de problemen, de te brengen offers en de mogelijkheden voor het beleid. Dit gebeurt ondanks de pijn die het aan de opstellers zelf heeft gekost. Bij D'66 vinden wij eveneens een tamelijk gedetailleerd program, maar aan het doorrekenen van de financiële mogelijkheden is daar blijkens eigen zeggen veel minder gedaan. PvdA en VVD hebben programs die in feite een stuk vager zijn.

Het zal uit bovenstaande duidelijk zijn dat, welke coalitie ook de regeringsverantwoordelijkheid zal dragen, altijd een ruime mate van conflictstof voorhanden zal zijn.
Gezien de spanningen in het PvdA-program (veel overheidsinvloed bij een gebrek aan greep op het overheidsapparaat; toch nog veel wensen bij een relatief geringere bereidheid tot bezuining en inkomensmatiging, scheidslijnen die zich nu al in de socialistische gelederen vertonen), gezien de duidelijke spanning met het D'66-program en gezien de extreme eisen van de kleinere partijtjes, zal een links (minderheids)-kabinet nogal licht ontvlambaar zijn! De problemen van een CDA/VVD-coalitie kennen wij momenteel uit ervaring. Alleen een grote compromisbereidheid, die gezien de krachtsverhoudingen met name van de VVD verwacht moet worden, zal tot een werkbare situatie kunnen leiden.

De droom van een 'niet-christelijke samenwerking' tussen links, rechts en midden kan vanwege de scherpe tegenstellingen op sociaal-economisch, ruimtelijk, ecologisch, bestuurlijk, internationaal en defensieterrein wel als een drakerig geheel worden getypeerd.
Hetzelfde geldt voor een nationaal kabinet. Dat zou nog een extra pakket tegenstellingen in zich dragen, terwijl anderzijds kan worden toegegeven dat zo'n kabinet een wat grotere stabiele kern voor het beleid op sociaal-economisch gebied zal bezitten (CDA/D'66).
De beide andere combinaties (CDA/D'66 /VVD of CDA/D'66/PvdA) vertonen waarschijnlijk meer innerlijke samenhang en zijn ook van een aangename breedte. Spanningen zijn echter met één blik op de onderscheidene programs in beide gevallen direct waarneembaar. De keuze ligt dus niet zonder meer voor de hand. Ze wordt bovendien bepaald door de bereidheid van anderen, door het klimaat dat tussen de toekomstige partners bestaat of geschapen kan worden. De ervaringen uit 1977 leren dat een simpele intentie nog tot onverwachte uitkomsten kan leiden.

De partijpolitieke relaties vertonen van terrein tot terrein een verschillend patroon. Meer dan één van deze terreinen hebben voor het CDA een sterk profilerende betekenis. Daarom zal het voor de beeldvorming rond het CDA en voor de bewustheid van eigen politieke filosofie ongunstig zijn als bij de vraag naar de meest gewenste regeringscombinatie uitsluitend de overeenkomsten op één beleidsterrein, bijv. het sociaal-economische, als doorslaggevend zouden worden beschouwd. Wie op principiële, maar ook op empirische gronden pretenties van het links-rechts schema afwijst, zal bij zijn politieke partnerkeuze deze afwijzing ook in zijn

afweging van voor- en nadelen tot uitdrukking moeten brengen.

Het praten over links en rechts verdoezelt flinke delen van het politieke denken in de vier partijen. Er zijn zoveel verschillen tussen de vier behandelde programs dat er werkelijk echte keuzen kunnen worden gemaakt. Deze stelling krijgt bij vergelijking van de vier royale ondersteuning.



door mevr. M. C. de Wit-Mulder

mevrouw M. C. de Wit-Mulder is lid van het CDA en o.a. voorzitter van De Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen.
Zij reageert op het artikel 'Emancipatie en individualisering' van de hand van mevr. mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth, dat werd opgenomen in Christen Democratische Verkenningen 0/81 (december 1980).

Reactie op 'Emancipatie en individualisering'

De opzet van het artikel van mevrouw Leyten is, om 5 jaar na het jaar van de vrouw het emancipatiebeleid te evalueren en te toetsen op het effect op andere aandachtsvelden van het CDA.
Daaronder worden dan verstaan: de positie van kinderen en gezin, de thuiswerkende vrouw, vrijwilligerswerk, een evenwichtige inkomensverdeling, de zorg voor alleenstaanden en andere samenlevingsvormen.

De schrijfster zoekt naar een samenhangende visie die voor het CDA uitgangspunt kan zijn voor emancipatie van de vrouw, en die bovendien het gezin als het ideale opvoedingsklimaat voor kinderen beschermt, én hulp biedt aan een toenemend aantal één-oudergezinnen.
De structuur van het gezin wordt niet ter discussie gesteld. Voor mij is het zeer de vraag of 'het CDA' kan uitmaken hoe het ideale opvoedingsklimaat voor de jeugd van de toekomst eruit moet zien.
De gezinnen zijn klein geworden, over de positie van de arbeid in de maatschappij is het laatste woord ook nog niet gezegd.
De anticonceptie is tot ontwikkeling gekomen, het taboe is eraf; jonge mensen staan voor andere keuzen dan vorige generaties. Ook binnen het CDA reageren mensen verschillend op de veranderende samenleving, en zoeken zichzelf een weg.

Een stellingname in dit artikel waarin christelijke vrouwenorganisaties de taak krijgen toebedeeld 'de mensen de weg te wijzen' sluit niet aan bij de huidige werkelijkheid. Alsof mensen, vrouwen, niet bewust kiezen voor samenwerking in een organisatie, en zelf die gemeenschap vormen.
Ook in CDA-kringen zijn mensen mondig geworden, juist vrouwen zijn zeer bewust bezig hun rol in het leven en hun verantwoordelijkheden in de veranderende maatschappij op wezenlijke punten opnieuw te doordenken.

De brochure over het gezin gaf duidelijk aan dat de positie en de opvattingen van en over vrouwen veranderd zijn en niet meer kloppen met de door kerken en traditie gevormde ideeën, afkomstig uit een andere cultuur die langzaam maar zeker

achter ons komt te liggen.
Voor het spanningsveld tussen de verzelfstandiging van de vrouw en de positie van het type gezin met kinderen dat ons vertrouwd was en veelal nog is, hebben we geen verlossend eindmodel. Er bestaat nog helemaal geen consensus. De maatschappelijke en politieke consequenties zijn daarvoor te groot. Misschien zal de toekomst leren dat niet één model kan voldoen voor 14 miljoen Nederlanders. Zelfstandige mensen zijn verschillend en creatief, en hebben verschillende behoeften.

En dan lees ik in het onderhavige artikel: 'De overheid dient zich te onthouden van maatregelen die het ouders moeilijker maken, zelf de verantwoordelijkheid en de zorg voor hun kinderen op zich te nemen. maatregelen die zozeer gericht zijn op eigenbelang dat mensen van elkaar vervreemden en teruggeworpen worden op hun individualisme . . . en mensen moeten in de gelegenheid blijven vrijwilligerswerk te verrichten'. Wat is de tendens van deze opmerkingen? Ik lees het als een vastpinnen op de oude gegeven situatie, terwijl de emancipatie juist zo'n vlucht neemt omdat mensen beter inzicht krijgen in hun eigen positie en in de mogelijkheden van een open en veelzijdige samenleving. En die ontwikkelt zich des te beter als veel meer mensen, vrouwen ook, hun persoonlijke capaciteiten inbrengen op alle niveaus. Inderdaad een vorm van individualisering, individuele ontwikkeling, in de plaats van de vroegere vanzelfsprekende en daardoor van jongs af ingebakken afhankelijkheid.

Het geïsoleerde thuisleven is voor veel vrouwen een handicap geworden, een verenging van hun gezichtsveld en realiteitszin ten opzichte van de buitenwereld waar hun man en kinderen verblijven. Dat heeft al heel wat spanningen opgeroepen. In dit artikel zijn de huidige problemen van vrouwen in gezin en maatschappij niet zichtbaar gemaakt, maar er wordt wel gesuggereerd dat individuali sering uit den boze is. Er zou nog heel wat meer te zeggen zijn over samenlevingsverbanden en ieders persoonlijke rechten en plichten.
Ik ben het helemaal niet eens met de stelling dat individualisering van het inkomen de mensen terugwerpt op zichzelf en dat daarmee de betekenis van mensen voor elkaar en hun gevoel voor verantwoordelijkheid ontkend wordt. Van zelfstandige mensen kan en moet juist meer verantwoordelijkheidsgevoel en volwassen solidariteit verwacht worden.

Het draagkrachtbeginsel en het solidariteitsbeginsel in de sociale zekerheidswetgeving zijn wezenlijke elementen. Maar de vraag is hoe het systeem waarin deze zaken nu vastliggen omgebogen moet worden, aangepast aan een nieuwe tijd en andere ontwikkelingen. Het systeem is er voor de mensen en niet omgekeerd. Om uit economische overwegingen gehuwde vrouwen met kinderen af te houden van deelname aan het maatschappelijk leven is antiemancipatoir en zal op langere termijn niet lukken ook. Vrouwen gaan zich realiseren wat hun levensvulling en hun mogelijkheden zijn, op welke wijze zij een persoonlijke inbreng hebben in hun eigen kring en in de maatschappij én wat zij hun kinderen al of niet meegeven in diverse situaties. Het zijn ook de vrouwen die de rol van vaders in gezinnen ter sprake gebracht hebben.

De persoonlijkheidsontwikkeling van vrouwen én mannen, de emancipatie dus, is een onontkoombaar gevolg van onze hoogontwikkelde samenleving. We zullen de consequenties wel moeten inbouwen, al is het niet gemakkelijk en kan het niet allemaal ineens.
Maar om dan te blijven uitgaan van de gedachte: het kind hoort door de moeder in het gezin te worden opgevangen, zij zal dus haar baan opgeven, alsof de vrouwen dat in de toekomst niet zelf zullen bepalen

en alsof er geen andere systemen denkbaar zijn om de zorg voor elkaar, geborgenheid, verantwoordelijkheid, liefde én de financiën te waarborgen, lijkt mij weinig aan te sluiten bij de realiteit en visie op de toekomst.

Nogmaals, ik heb geweldige bezwaren tegen uitspraken die suggereren dat emancipatie mensen terugwerpt op hun eigen belang. Als iemand zo over mensen denkt is dat haar zaak. Maar het is wel gevaarlijk wanneer in een blad van het wetenschappelijk instituut van het CDA een dergelijke opvatting in een betoog vijf maal herhaald wordt. Dan lopen we het risico dat zo'n idee een eigen leven gaat leiden.

Met emancipatie zijn heel andere dingen aan de hand. Het gaat er wel degelijk om, onafhankelijkheid en betere persoonlijkheidsvorming te bevorderen. En wel zonder de druk van betutteling door vergaande fatsoensnormen en nog minder door de onmacht van financiële en maatschappelijke afhankelijkheid.

Het gaat ook om de erkenning van het werk van thuiswerkende vrouwen als een belangrijke en onmisbare waarde in de samenleving, en dit dan ook in arbeidstijd en energie uit te drukken. We zullen zien dat dan ook mannen belangstelling krijgen voor het 'vak'.

En om het bevorderen van zelfredzaamheid van iedereen. Tot op heden wordt in elke gemeenschap een overinvestering in het verzorgen van de groep of het gezin als iets vanzelfsprekends van vrouwen verwacht. Het zoeken naar mogelijkheden voor gezamenlijke zorg en tijdsinvestering in opvoeding, huishouding en vrijwilligerswerk is misschien wel veel terechter solidariteit te noemen. Tenslotte zijn de taken nu zo verdeeld dat de een kan vluchten in werk buiten de deur en de ander emotioneel teveel gebonden is aan haar werk, omdat haar gezin ook haar geborgenheid in het leven vertegenwoordigt. Nog afgezien van de kwestie of dat voor de opvoeding wel zo'n ideale situatie is in de kleine gezinnen, betekent het dat al die vrouwen na een periode met kinderen nog een heel leven voor zich hebben. Aandacht voor de geestelijke gezondheid van vrouwen brengt in dit verband nog heel wat andere belangen aan het licht.

Ik hoop dat het CDA werkelijk zal nadenken over systemen die passen bij mondige mensen, van wie zorg en onderlinge solidariteit verwacht mag worden. En dat men er van uit gaat dat de verzelfstandiging van de vrouw niet alleen onontkoombaar is, maar vooral ook een belangrijke positieve ontwikkeling voor de toekomstige samenleving.

Naschrift van mevrouw Leyten:

Het is ondoenlijk om in enkele zinnen deze reactie van mevrouw De Wit te bestrijden, omdat zij mij stellingen toedicht, die ik nimmer heb betrokken, bedoelingen bespeurt, die er niet staan en ik ook niet heb, tendensen waarneemt, die bij zorgvuldige lezing van mijn artikel daaruit niet kunnen worden afgeleid en tenslotte zelfs tussen aanhalingstekens citeert, wat geen letterlijke citaten zijn. Kortom, het is te betreuren, dat een discussie over het emancipatiebeleid in relatie tot andere beleidsterreinen kennelijk leidt tot emotionele reacties, terwijl het CDA – en het CDA niet alleen – nu juist zo'n behoefte heeft aan een zorgvuldige analyse en discussie over de vraag, welke beleidsmaatregelen werkelijk de emancipatie van de vrouw dienen en welke slechts onder de vlag van de emancipatie meelopen, maar in feite strijdig kunnen worden met beginselen van draagkracht en solidariteit die ook mevrouw De Wit zegt wezenlijk te vinden. De term individualisering, die mevrouw De Wit gebruikt in de zin van 'individuele

ontwikkeling', heb ik in een heel andere betekenis gebruikt nl. de betekenis, die in het Haagse politieke jargon daaraan wordt gegeven: het overstappen van een systeem, waarin belastingen, sociale uitkeringen en lonen en inkomens geënt zijn op gezinnen of samenlevingsverbanden, naar een systeem waarin met belastingen, uitkeringen en lonen en inkomens voornamelijk nog rekening wordt gehouden met individuen. Een veel bredere betekenis van het begrip individualisering is te vinden in het uiterst boeiende afscheidscollege van prof. Hofstee te Wageningen (oktober 1980).

Mevrouw De Wit heeft kortom ongelijk, als zij denkt, dat ik tegen individuele ontwikkeling van vrouwen zou zijn, dat ik geloof, dat emancipatie mensen terugwerpt op hun eigen belang, dat ik het beleid wil vastpinnen op de oude gegeven situatie.
Mijn hoofdmotief voor het schrijven van mijn artikel was het uiten van mijn zorg over de gevolgen van het individualiseringsbeleid, o.a. voor die vrouwen die nog niet in staat zijn te participeren in betaalde arbeid wegens gebrek aan opleiding of maatschappelijke ervaring, die niet in staat zijn twee volle banen te combineren (jonge kinderen + beroepsarbeid) en voor alleenstaanden, die in dat systeem achterop lijken te raken. Als wij het erover eens zijn, dat het nog wel één of twee generaties kan duren voordat werkelijk betaalde en onbetaalde arbeid eerlijk over mannen en vrouwen zijn verdeeld, zal de overheid in die tussenperiode in de gaten moeten houden, welke zwakke groepen bescherming behoeven en daarom grenzen moeten stellen aan de individualisering. Het Program van Uitgangspunten en het nieuwe verkiezingsprogram van het CDA hebben dat gelukkig ook gedaan, overigens met steun van het CDA-Vrouwenberaad. De uiterst benarde financieel-economische situatie verhaast en verhevigt de discussie over de individualisering, maar wordt daar m.i. niet door veroorzaakt. De oorzaken zijn in het systeem van individualisering zelve gelegen, zoals ik in mijn artikel heb betoogd.



door drs. A. J. van Dulst

dr. Gerben Abma: Geloof en politiek - Confessionele partijvorming in Friesland. Fryske Akademy nr 586; 530 pag.; prijs f 85,—. Uitgave: Friese Pers. Leeuwarden.
Dit boek wordt besproken door drs. A. J. van Dulst, directeur NUFFIC [1], raadslid van Den Haag en o.m. lid van de Raad voor Overheid en Samenleving van de Hervormde Kerk. Hij redigeerde vorig jaar 'Herinneringen aan de Unie waarin we ons thuis voelden'.

Voorstudie op Fries Christelijk-Historischen

De ARP was de oudste, georganiseerde partij van ons land. Onder leiding van de toen nog hervormde predikant A. Kuyper (de Doleantie dateert van 1886) kwam ze in 1878 tot stand, maar de eerste Anti-Revolutionaire Kiesvereniging ontstond al in 1851: 'Nederland en Oranje' te Amsterdam, voortgekomen uit Réveilkringen.
De 'Bond van kiesverenigingen op Christelijk-Historische grondslag in de provincie Friesland' werd in 1898 opgericht en werd geleid door drie confessionele predikanten uit de Hervormde Kerk, waarvan dr. J. J. Schokking drie jaar later door het district Harlingen naar de Tweede Kamer werd afgevaardigd. Doch de eerste kiesvereniging van C.H.-richting stamt reeds uit 1864: 'Nederland en Oranje' te Dokkum, nauw verbonden met het Fryske Réveil.

Vanaf 1849 hadden de Friese confessionelen eigen vertegenwoordigers in sommige gemeenteraden, in 1865 slaagde men erin om een representant in de Staten gekozen te krijgen, maar voor het parlement in Den Haag moest men veel langer wachten om de liberale overheersing in de Friese kiesdistricten te kunnen overwinnen. Mr. G. Groen van Prinsterer, Kamerlid vanaf 1848 tot 1865 toen hij, deels uit wanhoop ooit nog iets te bereiken, voor het lidmaatschap bedankte, werd in '66 in Sneek kandidaat gesteld en haalde er 505 stemmen tegen de winnende liberaal 905. Hij was de grondlegger van de AR- of CH-beweging waarmee praktisch alle vroege kiesverenigingen contact onderhielden. In zijn laatste levensjaar (1876) stelde hij vierderlei uitdrukking voor de beweging te kennen: Anti-revolutionair, christelijk-nationaal, christelijk-protestantsch of misschien liever christelijk-historisch. Het is opmerkelijk dat de confessionelen in Friesland, in tegenstelling tot gelijkgezinden in andere provincies, een zeer duidelijke voorkeur aan de dag legden voor de laatste uitdrukking.
Bij zijn voorstudie op de officiële organisatie van de Fries Christelijk-Historischen (1898-1908) is Gerben Abma zó geboeid geraakt door wat er van 1844-1871 aan vooraf ging, dat hij nog niet aan zijn be-

[1] Netherlands Universities Foundation for International Co-operation.

doelde onderwerp is toegekomen, omdat hij de eerste kwart eeuw van de confessionele partijvorming in zijn gewest tot object van het nu voorliggende werk van ruim 500 pag. maakte. We danken er een boek aan dat niet alleen politieke, maar ook sociale en kerkelijke geschiedenis van Friesland schrijft, tot in details van de kleinste dorpen die toen nog een eigen predikant in de hervormde pastorie hadden wonen waar men het tegenwoordig vooral van combinaties moet hebben.

Armoede en welvaart zetten beide een stempel

In de vaderlandse geschiedschrijving van de 19e eeuw wordt nogal eens voorbijgegaan aan de armoede van de veertiger jaren, zozeer overstemd door het liberale feestgedruis over de grondwetsherziening van Thorbecke. Abma doet dat zeker niet. Hij herinnert eraan dat op de zeer strenge winter van 1844/45 met 18 weken vorst een zomer volgde waarin zich voor het eerst de aardappelziekte openbaarde. Een jaar later kwam de roest in de rogge en hing de dreiging van longziekte bij het vee langdurig boven de boerderijen.
Het politieke jubeljaar 1848 was sociaal gezien voor Friesland een dieptepunt. Het armen-onderhoud uit de gemeentekassen vergde er $2^1/_2$ maal meer dan in andere delen van het land. Velen waren bereid in de onheilen de dreigende vinger van God te zien. De indruk die ze maakten kan volgens Abma mede een verklaring vormen voor de godsdienstige opbloei, die zich met het Fryske Réveil en de opkomst van de confessionele partijvorming manifesteerde.

Van 1850-1870 daarentegen maakte de Friese landbouw een topperiode mee die in de Greidhoek, waar Réveil en confessionele politiek zich het sterkst zouden ontwikkelen, niet tot al te grote verschillen tussen de standen leidde. De bedrijfsgrootte bleef er betrekkelijk gering en tussen boer en arbeider bestond niet zoveel afstand als elders. De orthodox-hervormden uit de sociale middenklasse namen tussen Modernisme en Afscheiding een moeilijke en weinig spectaculaire plaats in het midden in. De politieke duidelijkheid van de Friese confessionelen was vanuit die positie niet groot maar behoedde wél voor exclusivisme. De confessionelen uit Abma's werk tonen niet de pretentie zich erg concreet met veel politieke punten bezig te houden. De confessionele partij was in dat prille begin van (bijna niet-) organisatie een concentratiepunt voor orthodoxe gelovigen in de politiek die alleen het kader voor hun politiek optreden wilden aangeven en verder naar bevind van zaken dachten te kunnen handelen. Anderhalve eeuw later blijkt die pragmatische houding ook aan CDA-ers nog bekend te zijn, zoals ze dat vele jaren voor Christelijk-Historischen is geweest. Zo stelde op een recent symposium over het WRR-rapport 'Beleidsgerichte Toekomstverkenningen' prof. mr. A. M. Donner als representant van confessionele zijde dat je voor de toekomst geen agenda kunt opzetten: wacht maar liever rustig af welke problemen er op je tafel komen.[2]

Geestelijk stempel

Bij de Fries Christelijk-Historischen, volgelingen later van dr. Ph. J. Hoedemaker, waren theologie en politiek lang en nauw met elkaar verweven. Van de oprichting van de Friese Bond via de fusie met de CH-Partij tot CH-Unie in 1908, hebben hervormde predikanten er tot in 1948 onafgebroken leiding aan gegeven. Abma geeft daarvoor een historische verklaring uit de beschreven periode. Was het Réveil in Holland vooral een zaak van de aristocratie, in Friesland (waar de adellijke geslachten in het midden van de 19de eeuw

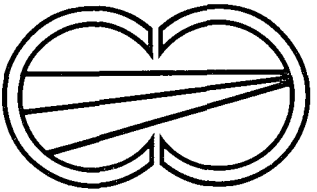
[2] Geciteerd uit 'De Tijd' van 6 februari 1981.

wegtrokken) kwam men er de middenstand in tegen: handelaren, ambachtslieden, boeren die, zo nodig, van heinde en ver naar de confessionele dominees reisden en er hun leidslieden in zagen. Ook arbeiders hebben dat gedaan en trokken met hun boer in afgeladen schepen of paard en wagens naar de dorpen waar dominees stonden als Becking, Guldenarm en Felix. Tussen de morgen- en middagdienst bleven de kerkgangers in het dorp en klonken hun psalmen over het wijde land. Die trektochten typeerden het geestelijk klimaat waarin het orthodoxe deel van de Hervormde Friezen tot confessionele partijvorming kwam. Wat mij betreft had Abma die sfeer nog breder mogen aangeven tot in de gezinnen, want er zijn veel mensen voor hun leven gestempeld in dat typisch Fries Christelijk-Historisch milieu waar de mystieke tonen van geestelijke liederen veelvuldig streken over het bestaan van alledag.

Bij de districtsverkiezingen voor Kamerleden kwamen de Friese confessionelen heel lang met namen van buiten de provincie. Soms kon men nog meedelen dat de in 's-Gravenhage wonende kandidaat 'Fries van geboorte en in Friesland opgevoed' was, doch meestal moest men het ook zonder die relatie stellen. 'Het is eene smartelijke waarheid', schreef Solko Tromp (die een centrale rol in de CH-beweging speelde) in 1865 aan Groen van Prinsterer, 'dat ons in deze Provincie onder de bekwame en geschikte mannen niet één bekend is van Chr. Hist. beginselen; ware dit zoo dan lijdt het geen twijfel of onze rigting zou triompheren'.

In de periode die door Abma wordt beschreven, liet dat laatste op zich wachten. Na 20 jaar van plaatselijke activiteiten was 1871 voor de Kamer zelfs een electoraal dieptepunt. De intussen ontwikkelde gedachten hadden nog onvoldoende vorm gekregen in politieke werkelijkheid en partij-organisatie. Het milieu waarin die gedachten ontstonden, dát kan men goed leren kennen uit Abma's boek. Men mag dan ook met spanning uitzien naar het vervolg over de latere tijd waarin de Fries Chr. Historischen zich wèl als zodanig in Den Haag lieten horen en er in 1905 nog een kabinetsformatie beïnvloedden.

Van de redactie



De energiediscussie in ons land kenmerkt zich niet altijd door uitgebalanceerde stellingnames. Er is een vrij scherpe polarisatie van standpunten aan de gang; er is sprake van excommunicatie. Voor- en tegenstanders van met name kernenergie bestoken elkaar met cijfers, maar meer nog met emoties, die de vorming van een afgewogen politieke stellingname niet vergemakkelijken. En dat terwijl de energievoorziening een van de meest centrale elementen is in de economische ontwikkeling van vrijwel alle samenlevingen.
De vraag komt op, wat het betekent wanneer het energieverbruik blijft toenemen. Welke gevolgen mogen hiervan verwacht worden in termen van een afhankelijkheid van Arabische olielanden, een toenemende druk op het installeren van kernenergie, een opwaartse druk op het prijsniveau van energie, hetgeen niet alleen voor ons maar vooral voor de niet-energieproducerende ontwikkelingslanden rampzalig zou zijn. Zijn er mogelijkheden de groei in energieverbruik te matigen? In welke mate? Wat kunnen alternatieve energievormen bijdragen?
De redactie heeft deze vragen voorgelegd aan prof. dr. H. van der Laan uit Leiden, die de afgelopen maanden uitvoerig studie heeft gemaakt van het energievraagstuk op basis van de belangrijkste en meest gezaghebbende nationale en internationale bronnen van de laatste jaren. In dit nummer doet hij verslag van zijn bevindingen.
Van der Laan informeert allereerst de lezer over enige fundamentele feitelijke gegevens. De niet technisch geschoolde lezer zal hier even doorheen moeten bijten, maar het loont wel: de opgedane kennis wordt onmiddellijk toegepast op een inventarisatie van de mogelijkheden van verschillende energiebronnen en van energiebesparing. Ook kernenergie komt daarbij uitvoerig ter sprake.
De centrale vraag komt dan aan het einde van zijn bijdrage scherp in het vizier: wat is een verantwoorde christen-democratische benadering van de energieproblemen? Van der Laan is van mening dat onze opdracht voor de politiek niet alleen spaak loopt wanneer compromissen de stuw- en stuurkracht van beginselen uithollen, maar ook wanneer betrouwbare en zorgvuldig geanalyseerde kennis van de dagelijkse werkelijkheid ontbreekt. Een beleid gebaseerd op dromen zal slachtoffers maken. Van der Laan is in dit verband terughoudend over de mogelijkheden van alternatieve energie en van energiebesparingen. Ook, zo stelt hij, is er een verleiding om geen politieke keuze te maken. Hij is van mening dat in een verantwoorde beleidskeuze het CDA zich rekenschap zal moeten geven van de zorg voor de volgende generaties, voor de armsten in de ontwikkelingslanden, voor de kwetsbaarsten in eigen land en voor de kwaliteit van natuur en milieu, nu en later. Zijn conclusie is dat wij èn moeten besparen, èn alternatieve bronnen moeten aanwenden, èn een kolen-infrastructuur moeten aanleggen èn de installatie van 5 x 1500 MWe kernvermogen moeten aandurven.
De redactie heeft de heer J. van Houwelingen, woordvoerder van het CDA inzake energievraagstukken in de Tweede Kamer, om commentaar gevraagd. Zijn reactie is ook in dit nummer opgenomen.

* *
*

Decentralisatie is onder bestuurders een populair thema. Het maakt onderdeel uit van een discussie over de reorganisatie van ons binnenlands bestuur. Er wordt naar algemeen gevoelen wat meer over gepraat dan dat er metterdaad aan gewerkt wordt.
De discussie over dit thema wordt boeiend wanneer de problematiek geplaatst wordt tegen de achtergrond van de barrières waarop gecentraliseerd overheidsbestuur in een verzorgingsstaat als de onze stuit. Op dat moment nemen politici de discussie van de bestuurders over, want dan gaat het om de kijk die men heeft op de (centrale) overheid, op de meest gewenste toedeling van taken en verantwoordelijkheden in onze samenleving. Dan ook is er kans, anders dan bijvoorbeeld het geval is in de decentralisatienota van het kabinet van november vorig jaar, dat de discussie over de decentralisatie niet beperkt blijft tot een verschuiving van macht binnen de overheidssfeer (van centrale naar regionale en lokale overheid), maar ook de vraag aan de orde komt naar een hergroepering van verantwoordelijkheden tussen overheid en maatschappelijke groepen: privatisering.
De redactie heeft drs. H. Bleker gevraagd in dit verband te schrijven over de betekenis van gespreide verantwoordelijkheid binnen de overheidssector. Hij legt uit waarom er van centralisatie sprake is geweest en waarom het decentralisatiebeleid zo uitermate moeizaam van de grond komt. Bleker analyseert het CDA-verkiezingsprogram en vraagt zich af hoe daarin het streven naar decentralisatie en naar privatisering zich tot elkaar verhouden. Deze vragen spelen onder meer in de recente verwikkelingen in de parlementaire besluitvorming over de Kaderwet Specifiek Welzijn.

* *
*

Vervolgens wordt in dit nummer een weergave opgenomen van een gesprek van acht deskundigen over het thema: onderwijs en arbeidsmarkt. De afstemming tussen beide is een van de belangrijkste knelpunten in het werkgelegenheidsbeleid. Er rijzen in dit verband principiële vragen (bijvoorbeeld: hoe verhoudt vrije onderwijskeuze zich tot een afstemmen op de arbeidsmarkt), maar ook heel praktische: wat is er te verwachten van stages, verbeteren van arbeidsomstandigheden, verruimen passende arbeid, deeltijdarbeid, is de behoefte aan afgestudeerden te plannen.

* *
*

Tenslotte bespreekt dr. E. Schroten 'In de tijd der catastrofen' van K. E. H. Oppenheimer.

door prof. dr. H. van der Laan



prof. dr. H. van der Laan (1936) is sinds 1970 hoogleraar in de radio-astronomie aan de faculteit voor wiskunde en natuurwetenschappen van de R.U. te Leiden. Hij is voorzitter van het bestuur voor de radio-sterrewachten te Dwingeloo en Westerbork, en leidt een research team aan de Sterrewacht te Leiden.

Energie en de Nederlandse toekomst

WELKE PRIJS EN WIE BETAALT?

Energie is overal. Energie is een aspect van alle toestanden en processen, de grondtrek van ons fysische bestaan. Energie is dus universeel en tegelijkertijd uiterst veelvormig: energie duikt op in alle denkbare situaties van elk individueel of collectief gebeuren. Energie is een basisbehoefte; energie wordt schaars, dus duur; energie is daarom een politiek geladen probleem.

Inleiding en motief

Zolang energie overvloedig en goedkoop was maakte eigenlijk niemand zich zorgen behalve de mensen die beroepshalve de energiestroom beheerden en op gang hielden. De eerste vijfentwintig jaar na W.O. II was energievoorziening slechts zelden een politieke twistappel. In 1973 werd dat anders en nu, zeven jaar na de eerste oliecrisis, worstelt de wereld met een heftige, bijna niet hanteerbare, sociaal-economische crisis die grotendeels en in eerste instantie door de ontwrichtend snelle energie-prijsstijging is veroorzaakt. Energie is naar het centrum van de politieke aandacht gesprongen, wereldwijd en in nationaal verband. Geen wonder, bestaansniveaus, toekomstmogelijkheden zijn in geding.

In ons land zijn enkele hoofdvragen van onze nationale energie-politiek accuut geworden. De bedoeling van dit artikel is ten eerste de presentatie in beknopte vorm van enkele onvermijdelijke feitelijke gegevens en van de toegang tot betrouwbare informatie. Een en ander is onmisbaar voor een gaaf maatschappelijk perspectief, als achtergrond van de politieke discussie. Tweede intentie van deze bijdrage is schetsenderwijs een aantal vragen en problemen te presenteren, als thema's die wellicht stuk voor stuk een eigen behandeling verdienen in dit tijdschrift en die elk voor zich principiële politieke bezinning en keuze vergen.

Ik schrijf dit artikel als lid van het CDA; een lid dat zich beroepshalve noch met politieke noch met technische aspecten van de energievoorziening bezig houdt.

Indien er echter al sprake zou kunnen zijn van een zinnige brede maatschappelijke discussie omtrent de vragen waar het hier om gaat (en op die BMD kom ik nog terug), dan moet het toch mogelijk zijn voor een politiek geëngageerd mens die een natuurwetenschappelijke scholing heeft en die in zijn dagelijks werk voortdurend ordenend, probleemstellend en toekomstgericht bezig is, een leesbaar stuk te schrijven waar men politiek mee uit de voeten kan. Naar ik aanneem waren dat zo'n beetje de redenen voor de redactie mij hiervoor te vragen; in ieder geval waren dat voor mij overwegingen dit eens te proberen. Want er kan geen twijfel over bestaan: onze politieke keus in de actuele energie-problematiek heeft voor de eerstvolgende dertig jaar, d.w.z. een mensengeneratie, ingrijpende gevolgen in dit land en voor anonieme miljoenen in nooddruftige delen van de mensenwereld.

Energie is overal

Energie is een natuurgegeven van de meest fundamentele soort. Geen proces in de fysische of in de levende natuur, geen activiteit van mensen of hun maaksels, zonder uitzondering, of er is een eigen maat van energie, energie-overdracht en -omzetting. In de wetenschap is het de fysica die zich als vak richt op energetische wisselwerking. Dat kan op de microschaal van elementaire deeltjes, atomen en moleculen maar ook op de macroschaal van sterren, melkwegstelsels en quasars. Zowel het ene als het andere niveau ontgaat onze normale levenservaring en voorbeelden zullen voor de meesten pas gaan spreken indien ze betrekking hebben op de tussenschaal, onze eigen menselijke maat. Het is echter goed te beseffen dat de fysische wereld een eenheid vormt, een samenhang vertoont die de natuurkundige kennis vat geeft op het ganse bereik, van atoomkernen tot sterrenstelsels. De natuurkunde beschikt over een methodisch en wiskundig apparaat dat energiestromen, voorraden en grenzen beschrijft in één taal, in dezelfde eenheden, of het nu een waterstofatoom, een gasfornuis, een electriciteitscentrale of een spiraalstelsel betreft. De nuchtere informatie van elementaire natuurkunde is broodnodig om politiek-populaire verhalen over zon, wind en water op hun gehalte te toetsen.

Energie-maten

Een grondwet van de natuurkunde is de wet van behoud van energie: welbeschouwd gaat energie niet op, maar wordt alleen omgezet van de ene in andere vormen. In de zon wordt helium gemaakt van waterstof door kernfusie. Dit levert elke seconde ca. $4x10^{26}$ Joule aan energie op, energie die de zon als straling verlaat. Een Joule per seconde heet een Watt en we zeggen dat het vermogen van de zon, dus het tempo van energie-afgifte, gelijk is aan $4x10^{26}$ Watt. (Dat vermogen gaat volgens de formule $E = mc^2$ elke seconde wel 4000 miljoen kilo massa kosten, maar omdat de zon ca. $2x10^{30}$ kg weegt, wordt bij dit vermogen één promille aan massa verstookt in tien miljard jaar; bij die bron is dus geen schaarste te duchten.)
Deze getallen zeggen de meeste lezers niet veel, maar de berekening voor de hoeveelheid energie per seconde die als zonlicht op één vierkante meter geprojecteerd aardoppervlak valt is dan gauw gemaakt en bedraagt 770 Watt, waarbij rekening is gehouden met het feit dat bijna de helft van het zonlicht meteen gereflecteerd wordt. Corrigeren we nu voor onze Noorderbreedte, voor dag en nacht, voor seizoenen, voor absorptie en bewolking, dan rest als jaargemiddeld vermogen van zonlicht in Nederland ca. 100 W per m^2, de hele menselijke maat dus van een gloeilamp in de huiskamer. Op deze zonne-energie komen we zo terug.

Een modale volwassene is in staat arbeid te verrichten (arbeid in natuurkundige zin); bijv. door een trap op te lopen, grond om te spitten of een handvol mais fijn te

malen. Het blijkt dat een gezond mens in staat is voor langere duur een prestatie te leveren van ca. 100 Watt. Werken we aldus 40 uur per week (en zulke zware banen zijn hier nog zeldzaam) dan is de energiewaarde van die werkweek 4 kWh (1kWh, een kiloWatt uur, is de energie die omgezet wordt wanneer een vermogen van een kiloWatt gedurende een uur wordt ingezet). De geldwaarde van de in zo'n week omgezette energie bedraagt volgens de huidige Leidse dagtarieven ca. 107 cent.

Het menselijk lichaam heeft een temperatuur van ca. 310 graden Kelvin. Elk warm lichaam straalt warmte uit; voor een mens die stil zit is dat een afgifte van ca. 100 Watt. Deze feiten ontlokten prof. Casimir de opmerking 'Een mens is een kachel van 100 Watt; een mens is ook een motor van 100 Watt'.[1]
Ons nationale energieverbruik is ca. $3x10^{18}$ Joule per jaar; deel je dat door het aantal seconden in een jaar en door veertien miljoen, dan komt dit, afgerond, neer op een beschikbaar en benut vermogen van 7 kW per persoon. Ons 'levenspeil', uitgedrukt in ons voedselpakket, verwarming en huishoudelijke apparaten, ons vervoer en industriële produktie, vergt voor ieder van ons, elke week opnieuw, 300x zoveel energie als een gezond mens in een veertig-urige werkweek zou kunnen opbrengen. *Energetisch gesproken* leiden wij allen een vorstelijk bestaan: welke koninklijke familie van, zeg, tien personen, beschikte in feodale tijden ooit over meer dan drieduizend slaven? Deze cijfers illustreren ook hoe onvoorstelbaar ver wij ons met onze levenswijze hebben verwijderd van het peil waarop onze voorouders, een millenium geleden nog vrijwel geheel op spierkracht aangewezen, door het leven gingen.

Een Amerikaan gebruikt ca. 50 % meer energie dan een Nederlander; een flink deel van het verschil zit in vervoerskosten zowel vanwege de grootte van het land als de transportmidelen die men daar ontwikkeld heeft (de term 'gasguzzler' en de crisis van de Amerikaanse autoindustrie zijn veelzeggend). Een ander deel zit in het klimaat: hete zomers en/of koude winters in grote delen van het land kosten beide veel energie (mede wegens de curieuze Amerikaanse notie van behaaglijke temperatuur, 25°C in de winter, 18°C in de zomer!); de rest van het verschil zit in nog groter slordigheid dan in onze streken. Als andere uiterste is de energieconsumptie per persoon voor de inwoners van India gemiddeld bijna 50x (!) lager dan bij ons; het wereldgemiddelde energieverbruik per persoon is ca. 30 % van het Nederlandse niveau. Zeventig procent van alle mensen zit beneden dat, naar onze maatstaven uiterst armoedige niveau (waarop we overigens zelf zaten in 1960!).

Feiten in getallen
Omdat in dit en in elk artikel over energie onvermijdelijk kwantitatieve zaken aan de orde moeten komen, geef ik hier en in andere paragrafen getalsmatige feiten door. Ook prijzen komen aan bod en als ijkpunt heb ik tachtig gulden per vat ruwe olie genomen, in janari 1981 een realistische Rotterdamse prijs.[2]

[1] Ontleend aan het dictaat van dr. L. J. F. Hermans, die aan de Leidse Subfaculteit voor Natuur- en Sterrekunde in het voorjaar van 1979 een 'Algemene inleiding in de energieproblematiek' verzorgde. Van dit dictaat heb ik voor meerdere voorbeelden dankbaar gebruik gemaakt.

[2] Cijfermateriaal in dit artikel is niet exact, vooral wanneer het om prijzen gaat. Dit geldt voor veel getallen in de energieliteratuur; zo is de prijs van olie op de 'spotmarket' nu bijna twee maal zo hoog als in de nota Energiebeleid, deel 1 wordt gehanteerd. Dit beïnvloedt bijv. het nominaal rendement van besparingsmaatregelen en de vergelijking van kosten voor een verschillende mix van energiedragers in sterke mate. De belangrijkste conclusies van dit stuk worden door de hogere olieprijzen nog meer geprofileerd.

De energie in een vat ruwe olie is ca. 5,7 GigaJoule (1GJ = 10^9 J) dus is de energieprijs *f* 14 per GJ. De gasprijs voor huishoudens is per 1 januari *f* 11,34 per GJ, de electriciteitsprijs te Leiden, overdag, is *f* 63 per GJ uit het stopcontact, d.w.z. *f* 21 per GJ primaire energie-inzet van de centrale. (Electrische stroom is hoogwaardige maar dure energie; het netto rendement van een modern electriciteitsnet is $^1/_3$, of die centrales nu met gas, olie, steenkool of uranium gestookt worden, het verlies is inherent aan fysische processen waarbij warmte-energie (stoom) in mechanische energie (turbine) wordt omgezet.)

Het totale Nederlandse energieverbruik zal dit jaar ca. 3 miljard GJ bedragen, hetgeen overeenkomt met een oliemarktprijs van *f* 42 mld. De Nederlandse aardgas-afzet steeg van 7 mld m^3 in 1967 tot zo'n 100 mld m^3 in 1980. De energiewaarde van deze gasafzet is vrijwel exact gelijk aan onze energieconsumptie, hetgeen betekent dat de energie voor binnenlands gebruik die wij importeren in de vorm van olie, kolen en uranium evenwaardig is aan ons geëxporteerde gas. Ook al klopt dit niet precies in guldens omdat de gasprijzen met vertraging worden opgetrokken naar wereldenergiemarktprijzen, dan laat dit onverlet het macro-economisch duizelingwekkende feit dat dit jaar voor veertig miljard gulden aan bedrijfszekere, milieu-vriendelijke energie door ons netwerk van pijpleidingen stroomt *uit eigen bron.* Men stelle zich voor wat dit voor onze welvaart betekent: drieduizend gulden voor elke vrouw, man en kind zouden we meer moeten produceren *en* exporteren om, zonder deze bron, dit economisch peil en deze sociaal-economische structuur te handhaven. Bij een nulgroei in de energieconsumptie en een reductie van de gasafzet tot 60 mld m^3 in 1990 en een overigens gelijkblijvende economie betekent dit voor elk modaal gezin van vier personen een verminderde consumptie van geïmporteerde goederen en diensten van *f* 500 in 1981, oplopend tot *f* 5000 in 1990 ten opzichte van het uitgavenpatroon in 1980. Nationaal en zo grafisch mogelijk uitgedrukt: het verschil tussen de feitelijke 1980- en de verwachte 1990-gasproduktie was meer dan voldoende om in 1980 al onze geïmporteerde auto's en alle buitenlandse vakanties te betalen; in 1990 zullen we een en ander geheel zelf en wel door exportinkomsten moeten verdienen, of er van moeten afzien!

Informatie over energie

Sinds 1973 is er sprake van een nog steeds wassende stroom aan energie-publikaties. Het is zaak kaf en koren goed te scheiden: veel van het gebodene is ondeugdelijk wegens gebrek aan elementaire kennis, aan inzicht (in de samenhang) van macro- tot microniveau, van dwarsverbindingen tussen wetenschap, technologie, economie en politiek. De materie is nu eenmaal uiterst gecompliceerd en kan door niemand in al zijn vervlechtingen worden getraceerd. Toch is overzicht nodig waardoor het grote patroon van de zaak met alle essentiële elementen herkenbaar wordt. In deze paragraaf een korte duiding van kwaliteitswerk op dit brede terrein.

Energie is universeel, het energie-probleem mondiaal, onderzoek en oplossingen hier zijn veelal relevant voor vragen elders en omgekeerd. De wellicht meest gezaghebbende wetenschappelijke reeks, hier te lande nog te weinig bekend, is 'Annual Reviews of Energy' dat sinds 1976 elk jaar in september verschijnt als boek van ca. 500 bladzijden, compleet met personen- en onderwerpregisters, cumulatief, van heel de reeks. Elk boek bevat ± 15 artikelen, geschreven door zorgvuldig op hun research-competentie geselecteerde auteurs, die de stand van kennis, met recente vorderingen op het

deelterrein dat zij overzien weergeven. Elk boek biedt een grote rijkdom aan literatuurverwijzingen, is werkelijk interdisciplinair en wereldwijd; per deel verschaffen zo'n duizend à vijftienhonderd referenties toegang tot de resultaten van alle belangwekkende aan energie gewijde onderzoekinspanningen.
De hoofdrubrieken van de *subjectindex*, met tussen haakjes de aantallen artikelen in die rubriek, geven een indicatie van breedte en omvang van de reeks:
Overview (5); Energy end use and conservation (8); Energy resources and technology (27); Risk and impacts of energy production and use (10); Energy economics and econometrics (7); Energy policy (5); Socio-political aspects of energy (5); International and regional energy topics (18).
Het voorlaatst genoemde terrein beslaat in de vijf tot dusver verschenen delen ca. 160 pagina's in vijf artikelen als volgt: Energy as it relates to the quality and style of life (Nader & Beckerman); The evolution of the nuclear debate: the role of public participation (Nelkin & Fallows); Soft energy technologies (Lovins); American politics and the organization of energy decision making (Jones); Public opinion about energy (Farhar, Unseld, Vories & Crews).
Onder de laatste rubriek komen de ontwikkeling en perspectieven in onder meer de volgende landen en regio's aan de orde: Centraal Amerika; de Volksrepubliek China; de EEG; India, Japan, Zweden, de USSR, Canada, Azië.
Bij mijn weten is deze reeks de meest betrouwbare ingang tot kennis omtrent energie-relevant onderzoek in breed-maatschappelijke zin. Het verleent daarover up-to-date kritisch-gezaghebbende overzichten en doet dat in hard-cover, grafisch uitstekend verzorgde boekwerken die per stuk nog geen veertig gulden kosten. De reeks hoort thuis, niet alleen in universitaire bibliotheken, maar ook op menig departementaal en partij-politiek bureau, evenals in de werkkamers van velen met ter zake relevante beleidsverantwoordelijkheid.

Een nationale studie met meer dan nationale betekenis is het CONAES-report, 'final report of the committee on nuclear and alternative energy systems', in opdracht van de Amerikaanse National Academy of Sciences, nu als boek gepubliceerd onder de titel: 'Energy in Transition 1985-2010'.
Bij deze even omvangrijke als omvattende studie, die vier miljoen dollar kostte en in een boekwerk van bijna 700 pagina's uitmondde, waren zo'n 300 personen in een netwerk van 'panels, resource groups and consultants' betrokken. Het boek is een rijke bron van analyses, feiten-materiaal, toekomstscenario's, technologische, economische, politieke en sociaal-psychologische overwegingen; niet alleen harde technieken, ook de zogenaamd alternatieve of zachte sector komt uitvoerig en bloedserieus aan bod. Er komen geen eenvoudige oplossingen uit voort, noch een blauwdruk voor energiebeleid. Wel wordt de gecompliceerde werkelijkheid in kaart gebracht waarin de Amerikaanse beleidsmakers, met alle risico's van hun supermachtverantwoordelijkheid, de routes moeten vinden naar een nieuw tijdperk. In dat tijdperk zal de stroom van geïmporteerde olie, die nu meer dan de helft van Amerika's exorbitante behoefte dekt, vrijwel zijn opgedroogd.

Vergeleken met Amerika zijn bij ons de vragen toch een stuk minder ingewikkeld. Dit komt niet alleen omdat onze nationale energie-consumptie maar 1/30ste van de Amerikaanse is, maar ook en vooral omdat wij nog een gemakkelijk toegankelijke verwachte reserve hebben van gas- en olievoorraden 25x zo groot als onze jaarconsumptie. Verder is óns gedrag niet bepalend voor de relatieve schaarste op de wereldmarkt. Een zeer gedetailleerd en

degelijk overzicht van de Nederlandse energietoestand nu en mogelijk in de toekomst heeft de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer aangeboden in een drie-delige Energie Nota (deel 1, Algemeen, sept. 1979; deel 2, Kolen, feb. 1980; deel 3, Brandstofinzet centrales, juli 1980). Een vergelijkbare detailrijkdom treft men aan in een uitgave van de Vereniging van Directeuren van Electriciteitsbedrijven in Nederland: Toekomstige Energiesituatie in Nederland, afgekort TESIN rapport, een boek van 380 bladzijden met talloze figuren en tabellen. Beide werken kan ik van harte aanbevelen voor allen die zich precies en compleet willen informeren over onze energiekeuzemogelijkheden voor de nabije toekomst. Naast genoemde bronnen zijn er natuurlijk talloze andere te noemen, maar m.i. kan ik hiermee volstaan, daar de toegang tot die literatuur door genoemde werken volledig ontsloten wordt; dit geldt zowel het internationale als het Nederlandstalige werk.

De Nederlandse energie balans

Het is in dit bestek onmogelijk meer te doen dan een zeer ruwe indruk te geven; dat zou ook overbodig zijn, gezien de driedelige Energie Nota en het TESIN rapport. Bij een politieke standpuntbepaling gaat het nu ook niet om exacte cijfers, doch om hoofdzaken.
Enkele cijfers, afgerond, zijn gewenst om het patroon der dingen te zien. Het Nederlandse verbruik van energie per jaar, in alle soorten, is ca. $3x10^{18}$ Joule, dus een gemiddeld nationaal vermogensinzet van $1{,}0x10^{11}$ Watt, oftewel 7 kW per persoon. Die energie komt van de primaire energiedragers genoemd in tabel I.

Zoals gezegd was onze gasproduktie de laatste jaren voldoende om alle benodigde energie te leveren, gedeeltelijk door gasexport en import van andere energiedragers. Waar zit nu het probleem?
In 1980 was de aardgasproduktie vrijwel exact 100 miljard m^3. De bewezen reserves zijn 1600 mld m^3, de verwachte reserves 2300 mld. Doorgaan op het produktieniveau van 1980 zou kunnen betekenen dat reeds omstreeks 1995 een catastrofale omslag van onze energiebalans ons zou kunen treffen, een omslag die onze maat-

TABEL I

Energiedragers	*procent van totaal*	*In geschikte eenheden per jaar*
gas	49	44,5 miljard m^3
olie	45	31 miljoen ton
steenkool	5	5 miljoen ton
uranium	minder dan 2	90 ton
		(cijfers '79)

Deze energie wordt ingezet bij de verbruikscategorieën genoemd in tabel II.

TABEL II

Energieverbruikers	*procent van totaal*	
Energiebedrijven	19	2/3 gaat als afvalwarmte verloren
Industrie	33	1/9 is stroom voor huishoudens,
Transport (mensen en goederen)	12,5	2/9 voor nijverheid, overheid, etc.
Huishoudens	20,5	$^3/_4$ verwarming, $^1/_4$ overig
Landbouw, overheid, diensten, etc.	15	

schappij volkomen zou ontwrichten, ons sociale zekerheidsstelsel zou vernietigen en daarmee democratie en rechtsstaat in groot gevaar brengen. Zo dramatisch is nu onze sociaal-economische afhankelijkheid van eigen gas. Ook de optimistische hoop dat de verwachte reserves wel eens zouden kunnen groeien tot 3000 mld m³, zodat we op de huidige voet [3] voort zouden kunnen tot 2010, mag natuurlijk geen enkel parlement of kabinet verleiden het beleid op iets anders af te stemmen dan de *bewezen* reserves.
Zonder iets te weten omtrent export-verplichtingen is uit gepubliceerde gegevens over produktieplanning duidelijk dat nog tenminste 550 mld m³ gas zal worden geexporteerd vóór 1996. Voeg daarbij de binnenlandse afzetplannen tot en met 1990, een totaal van zo'n 400 mld m³ en neem daarná een produktie voor binnenlands gebruik aan van 30 mld m³ per jaar. Het resultaat is dan een verbruik van 1981 t/m 1995 van 1100 mld m³. De nu bewezen reserves zijn in dat geval toereikend tot het jaar 2010 voor huishoudelijk gebruik, de verwarming van werkplaatsen, fabrieken, kantoren en openbare gebouwen alsmede enige hoogwaardige industriële toepassingen. Export van electriciteitsgeneratie met en industrieel gebruik van gas zal tussen nu en 1995 in even snel tempo moeten worden teruggebracht als de groei van 1965 tot 1980.

Energiebesparing
Een zorgvuldige bespreking van energiebesparende maatregelen vergt per sector en per toepassing een technisch verhaal. Zo'n bespreking is hier misplaatst; men raadplege in eerste instantie de EN en het TESIN rapport. Interessant is dat ten opzichte van ons gedrag in 1977, besparingen mogelijk lijken die wel verschillen van sector naar sector, maar toch resulteren in nationale besparingen van ca. 10 % in 1985, oplopend tot 20 % in 1990 en zelfs tot 30 % in 2000. N.B.: dit zijn percentages van het energieverbruik nodig om het totale 1977-pakket aan energie-vergende activiteiten en processen te doen geschieden; het zijn dus efficiëntieverhogingen vergeleken met dat jaar. De percentages mogen geenszins worden uitgelegd als een vermindering van de totale energiebehoefte vergeleken met 1977. Immers, van 1960 tot 1980 is het binnenlands energieverbruik gestaag gegroeid met een gemiddeld percentage van 5,6 % per jaar. Door een effectiever energiegebruik met bovengenoemde besparingspercentages is het mogelijk het pakket energie-vergende activiteiten te doen groeien, niet met 5 à 6 % zoals de laatste twintig jaar, maar met 2 % per jaar indien we van nu af aan de energieconsumptie *constant* willen houden. Na 1990 wordt energie-bezuinigen steeds moeilijker en laat bovengenoemd streefgetal nog slechts een groei van ons activiteitenpakket toe van 1 % per jaar, willen we groei van de energie-behoefte voorkomen.

Men denke niet dat de genoemde besparingen gemakkelijk haalbaar zijn en weinig kosten; of dat de overheid dat wel eventjes regelt. In feite betekent het een inspanning van elk bedrijf, elke particulier en elke instelling in ons land. Die inspanning is met dwangmaatregelen of subsidies niet te realiseren; alleen de markt kan de besparing verzekeren en wel omdat het veel economischer is te besparen dan niet. De investering is veel sneller dan bijna alle andere investeringen terugverdiend, mits natuurlijk de mankracht die evident voorhanden is ook metterdaad beschikbaar blijkt en de rentestand niet nog hoger oploopt. Beide, arbeids- en kapitaalsmarkt zijn vooral politieke verantwoordelijkheden.

[3] Wel *zonder groei*, in tegenstelling tot de periode 1967-1977 toen de gasproduktie steeg van 7 naar 94 mld m³, dus een gemiddelde groei van 26,6 % per jaar. Mooi-weer-politiek ...

Twee miljard gulden per jaar zijn nodig nu, oplopend tot drie miljard in de tweede helft van de jaren tachtig en vijf miljard per jaar tien jaar later. Alleen bij die inzet zijn de streefgetallen die ik noemde haalbaar; anders blijft de energiebehoefte groeien. Let wel: de in sommige politieke kringen gehoorde bewering dat deze investeringen met de 'extra aardgasbaten' kunnen worden gefinancierd, is aperte onzin. De 'extra' baten, waarmee blijkbaar de opbrengsten van het versneld optrekken van onze gasprijzen naar wereldenergiemarktniveaus worden bedoeld, zullen de eerstvolgende jaren nauwelijks toereikend zijn om de teruglopende gasproduktie te compenseren en die baten zijn dus reeds compleet bestemd voor bestaande verplichtingen. Het is veelzeggend dat precies die delen van de vaderlandse politiek die de gigantische verplichtingen hebben gecreëerd die met 100 miljard m^3 gas per jaar nog nauwelijks te betalen zijn, nu de teruglopende aardgasbaten meerdere malen zeggen te kunnen uitgeven. Het zijn dezelfde lieden die in Europa dè consumptiemaatschappij bij uitstek in Nederland hebben geschapen, terwijl ze, heel progressief, de consumptiemaatschappij zeggen te verfoeien.

Alternatieve energie: zon, wind, water en biomassa

Het zou bijzonder plezierig zijn als we in een flink deel van onze energiebehoefte konden voorzien door de energie-stromen die nooit op raken, zon en wind. Keer op keer zie je deze hoop, als werkelijk haalbaar gepresenteerd, opduiken in de massamedia. Helaas zijn het sprookjes, gevaarlijke sprookjes die een verantwoorde besluitvorming hinderen en daarom het tegendeel van hun illusies zullen bewerkstelligen.

Zonlicht is diffuus en in ons land, gemiddeld, zwak, zo'n 100 W per m^2. Ook indien een van de vijf Nederlandse woningen tien m^2 zonnecollectoren zou krijgen en die energie zou, winter en zomer, worden benut (voor verwarming en warm water) in plaats van met olie of gas gestookte voorzieningen, dan nog is 1.000.000 huizen x 10 m^2 collectoren x 100 W per m^2 en $365^1/_4$ dag per jaar x 24 uur per dag x 3600 seconden per uur = 3,16 x 10^{16} Joule per jaar, 1 % van ons energieverbruik.

Zonnecentrales voor stroomopwekking, op den duur zeker interessant in zonniger streken, dun bevolkt met bescheiden behoeften, zijn bij ons nauwelijks denkbaar: ruimte is hier nog schaarser dan energie en 1 % van onze energie middels zo'n centrale opwekken kost 20 miljoen vierkante meter aan ruimtebeslag. Neem daarbij de onmogelijkheid om vraag en aanbod in de tijd op elkaar af te stemmen, een feit dat kostbare opslagvoorzieningen impliceert, en het zal duidelijk zijn dat ook hier 1 % nog lang een hoog streefniveau zal blijken.

Met wind is het niet veel anders: het waait hier veel en hard, een jaargemiddeld vermogen van 100 W per verticale m^2 is een goede schatting uit vele metingen. Dan nog vergt het 5000 moderne windmolens van elk vijftig meter spanwijdte om 10 % van ons electrisch verbruik, dus ca. 2 % van ons conventionele energieverbruik te vervangen. Het ruimtebeslag en de landschappelijke gevolgen zijn aanzienlijk, het opslagprobleem (ook hier geen afstemming van vraag en aanbod mogelijk) is duur. Een ingenieus voorstel om de Markerwaarddijken op te hogen en met windmolens dit reusachtige reservoir op hoog waterpeil te houden, wordt door een interdepartementale commissie bestudeerd. Het plan is een specifieke vorm van energie-opslag, energie die via waterkrachtturbines weer in stroom kan worden omgezet. Ik verwacht dat dit plan, waarvan hooguit een half procent nationale energiebesparing kan worden verkregen, te kostbaar blijken zal om nog deze eeuw

voor uitvoering in aanmerking te komen.

Biomassa, materiaal uit de plantenwereld, kan als brandstof dienen. Een groot deel van de mensen in de wereld hangt nog dagelijks af van hout als warmtebron. Cultivatie van het hele Nederlandse bosareaal voor uitsluitend dit doel levert echter nog geen 0,3 % van onze energie per jaar op, om van de kosten maar te zwijgen. Soortgelijke cijfers of nog lager komen uit het energie-potentieel van mest en ander afval. De hele Noord-Oost Polder gebruiken voor optimale brandstofgewassen (ten koste van een grote voedselproduktie) levert minder dan 1 % op.

Nemen we al deze alternatieve bronnen in beschouwing, dan is de conclusie voor het macro-niveau van ons nationale bestaan glashelder: zon, wind, water en afval zouden omstreeks de eeuwwisseling 1 à 5 % van onze energie kùnnen leveren, de fysische omstandigheden staan dat toe. De economische eisen: extreem hoge investeringen en exploitatielasten per geleverde eenheid energie, maken het onwaarschijnlijk dat het hoge percentage gehaald zal worden. De mensen die, wetend dat het gas op raakt, steenkolen en kerncentrales afwijzen en de olie terecht spaarzaam willen gebruiken omwille van de Derde Wereld, en die blijven hameren op de 'alternatieve bronnen' als oplossing, vertellen fabels van een kwalijk soort. Toch kun je die fabels overal lezen.[4].

Om misverstanden te voorkomen wijs ik nog op *het grote belang* dat aan zon- en windenergie gehecht moet worden *in vele individuele situaties,* op micro-niveau dus. Een gezin met een daartoe gunstig gericht en voldoende groot dakoppervlak kan met zonnecollectoren veel bereiken en honderden guldens per jaar besparen op de energierekening. Een boerderij in de polder kan met een of meer goed geconstrueerde windmolens ook aanzienlijke besparingen realiseren. Al deze mogelijkheden moeten door goede voorlichting en soepele regels worden bevorderd. Dat is goed voor handelsbalans, werkgelegenheid en milieu. Alleen door vele enthousiaste en vindingrijke mensen zal het alternatieve energie-aandeel boven de één procent uitkomen van ons nationale verbruik. Laat niemand echter denken dat daarmee het landelijk probleem is op te lossen of dat er een alternatieve energie-route van deze soort zou bestaan om onze verantwoordelijkheid in Europa en in de wereld te aanvaarden.

De electriciteitsvoorziening

Ook al betreft het hier niet meer dan een vijfde van ons primaire energieverbruik, toch is deze sector politiek het meest omstreden. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te wijzen en ik wil er twee noemen. Electriciteitsvoorziening is een grootschalige bedrijvigheid met een enkelvoudig net, dus monopoliepositie, waarop de overheid beslissende zeggenschap uitoefent. De overheid kan dan ook in hoge mate bepalen welke soorten primaire energie in welke verhoudingen zullen worden ingezet voor de electriciteitsproduktie. Er doet zich een echte keuzevraag voor, uit een rijke schakering aan mogelijkheden. Elke specifieke keus heeft zeer problematische consequenties, is dus een politiek heet hangijzer. De tweede reden die ik nu alvast even aanstip volgt uit de eerste: kernenergie blijkt een voor de hand liggende keus van primaire energievoorziening voor electriciteitsproduktie. Kernenergie heeft ook, voornamelijk door sociaal-psychologische en psycho-politieke

[1] Bijvoorbeeld op de CDJA pagina van CDActueel d.d. 7 feb. 1981, waar Arend Bos, nadat hij volkomen terecht signaleert dat het komende olietekort juist de mensen in de Derde Wereld in hun bestaan bedreigt, zegt: '...er staan voor ons twee wegen open: energiebesparing en alternatieve energiebronnen'. Was het maar waar...

invloeden, een zeer emotionele lading gekregen. En politiek heeft te maken met objectief aanwezige vrees onder de mensen, ook als de manier waarop die vrees gevoed wordt kwalijk is en de grond van die vrees aanvechtbaar.
In 1960 werd onze electriciteit gemaakt door middel van een brandstofinzet die voor 80 % uit kolen, 17 % uit olie en 3 % uit gas bestond. In 1979 was dit 5 % kolen, 41 % olie, 47 % gas en 7 % uranium. Vergelijking met de tabel op pag. 212 wijst uit dat deze brandstofinzet grotendeels overeenkomt met die van ons totale energieverbruik (behalve dat uiteraard uranium in die tabel een veel lager percentage heeft). In deel 2 van de EN wordt de toekomstige rol van kolen in onze energiehuishouding uiteengezet; in deel 3 is de brandstofinzet voor electriciteitsproduktie aan de orde. Het is hier niet de plaats om te trachten deze verdienstelijke nota's samen te vatten. Ik wil stil staan bij drie aspecten die elk een uitvoeriger behandeling in dit tijdschrift verdienen. Die aspecten zijn de rol van *kolen,* de rol van *uranium* en tenslotte de *economische gevolgen* van verschillende opties. Bedenken wij bij dit alles dat het aandeel van gas in ons energiebudget terug moet van ca. 50 % naar minder dan 30 % vóór 1990, en dat het olie-aandeel tot een minimum moet worden beperkt wegens de nu voorziene wereldwijde schaarste die, indien door ons gedrag verergerd, velen hun bestaan zal ontnemen.

Eerst dan de *kolen:* de kolennota, deel 2 van de EN, maakt op mij de indruk geschreven te zijn met de moed der wanhoop. Er kleven zoveel problemen en bezwaren aan kolengebruik op echt grote schaal, dat men zich verbazen mag over de vrij geruisloze acceptatie van de regeringsintenties toen die een jaar geleden (feb. 1980) aan de Tweede Kamer en aan het volk kenbaar werden gemaakt. Het streefgetal voor kolengebruik in het jaar 2000 is ca. 25 miljoen ton. Men stelle zich een grote vrachtauto voor met een laadbak voor 30 ton steenkool. Elke dag, 250 werkdagen per jaar, worden er dan drieduizend driehonderd van die volle vrachtwagens op uit gestuurd om alle verbrandingspunten van steenkool te voorzien. Van die 25 miljoen ton gaat er een miljoen ton zwavel- en stikstof-oxyden de lucht in; als de schoorstenen maar hoog genoeg zijn komt de zure regen hoofdzakelijk neer in Scandinavië en de Duitslanden. Zo'n drie miljoen ton vast (stoffig) afval blijft achter en moet worden geborgen of gebruikt. Deze en nog vele andere uiterst verontrustende feiten en cijfers staan allemaal eerlijk en precies toegelicht in de kolennota. Natuurlijk worden kolen niet elke dag in drieduizend vrachtauto's over het land verdeeld en wordt de as niet elke dag met driehonderd van die vrachtauto's naar centrale stortplaatsen gebracht. Dat voorbeeld is slechts een indicatie van de omvang in aansprekende termen. Maar de problemen zijn wel levensgroot.

De milieubezwaren tegen kolen zijn juist in ons land extra ernstig. Wij zijn zeer dicht bevolkt; ons vlakke land heeft geen kloven, ravijnen of valleien waar we enkele tientallen miljoenen kubieke meters afval kunnen storten en isoleren; het grondwater is hier dicht aan het oppervlak en grote stortplaatsen zijn uiterst moeilijk hydrologisch in te dammen. Dit niveau van kolenverbruik zou 5 % van de totale kolenhandel in de wereld voor ons bestemmen, een erg grote fractie voor een land met 0,3 % van de wereldbevolking. We zullen grote, langlopende contractuele verplichtingen moeten aangaan met een aantal landen, moeten investeren in mijnbouw, transport en havenfaciliteiten elders. We zullen afhangen van de arbeidsrust aldaar (Amerikaanse mijnwerkers zijn notoir voor het afdwingen van loonsverhogingen zodra een afnemer absoluut van hun produktie afhangt; spoor- en haven-

werkers aldaar weerstaan die verleiding ook maar moeilijk . . .), terwijl ook milieu en veiligheid in die mijnstreken ons niet koud kunnen laten.
De BMD over energie in de toekomst zal dit alles en meer, helder voor het voetlicht moeten brengen en meer dan tot nu toe zullen de milieu-organisaties zich op de echte keus moeten bezinnen en zullen de belangen van meer dan een miljoen Nederlanders met bronchiale aandoeningen en andere cara-ziekten door Astmafonds e.d. moeten worden verdedigd. Want een ding staat als een paal boven water: onze energiediscussie tot dusver heeft de meeste echte problemen voor de toekomst schromelijk verwaarloosd en een aantal organisaties heeft zijn taken verzaakt om mee te zingen in het koor van de alternatieven en de atoomdissidenten zonder ook maar de schijn van een alternatief toekomstperspectief.

Uranium als brandstof, kernsplitsing als energie-vrijmakend proces, electriciteit en warmte als inzetbaar vermogen. Naast olie, gas en kolen is dit de vierde brandstof. Beperken we olie en gas tot het uiterste in de electriciteitsvoorziening, en dat is nodig en ook de overheidsbedoeling volgens deel 3 van de EN, dan kiezen we kolen èn uranium en staat de relatieve hoeveelheid ter discussie.
Deel 3 van de EN geeft veel en gedetailleerde informatie over het gebruik van uranium als primaire brandstof van electriciteitscentrales. Uitvoerig wordt ingegaan op veiligheid, op het gevaar van kernwapenproliferatie en op het afvalopbergvraagstuk. De behandeling is omzichtig en behoedzaam, komt op mij over als concessie aan de taboesfeer waar kernenergie in Nederland, door een monsterverbond van het actiewezen en enkele parlementaire groeperingen, in de beleidssector is terecht gekomen.

Intussen blijkt uit de analyse van deel 3 van de EN, uit het TESIN rapport en uit vele evaluaties die o.m. terug te vinden zijn in de eerder genoemde reeks 'Annual Review of Energy' dat de huidige bijdrage van kernenergie een hoogst belangrijk aandeel is van de energieproduktie in de niet-communistische wereld. Er staat zo'n 200 GWe aan vermogen opgesteld waarmee een olie-equivalent van 200 miljoen ton per jaar, d.i. van 4 miljoen vaten per dag wordt gespaard. Dit is meer dan de hele produktie van Iran voor de oorlog met Irak begon en de gevolgen van die oorlog voor de prijsvorming zijn bekend, ook al zijn die gevolgen getemperd door de verhoogde produktie van Saoedie-Arabië. Men moet er niet aan denken dat die kernenergie zou ontbreken of dat de centrales zouden worden stilgezet [5]: grote spanningen op de wereldmarkt met zeer snelle, voor ontwikkelingslanden rampzalige prijsstijgingen zouden het gevolg zijn. Gelukkig is dat vermogen er wel en groeit het snel genoeg om tegen de eeuwwisseling evenveel energie te produceren als Saoedie-Arabië, Iran en Irak samen. Deze eerste, meest belangrijke vrucht van kernenergie, nl. de olie-vervangende rol die het in de wereld speelt, kan niet voldoende worden beklemtoond. Het is belangrijk dat die ontwikkeling zo effectief mogelijk in het Westen gebeurt: immers, de techniek is geavanceerd en grootschalig, vereist grote kennis van procesbeheersings-

[5] Het bestuur van de PvdA heeft een program-amendement overgenomen dat luidt: 'Nederland dient zich in de internationale organen ook sterk te maken voor de sluiting van kerncentrales in het buitenland'. Socialisten in Frankrijk, Duitsland en Zweden zullen het bericht met hoongelach begroeten; niet-socialisten kunnen met een meewarige glimlach volstaan. Wij zitten er mee: een grote partij die volstrekt aan de realiteit van onontkoombare omstandigheden in de wereld voorbij gaat, zich programmatisch in de kaboutersfeer hult en dan in zalige onnozelheid het CDA voorschrijft hoe wij desnoods, als 't niet anders kan, de volgende keer toch mee mogen regeren.

technieken met bijbehorend volstrekt betrouwbaar management. Bestuurlijke continuïteit en politieke stabiliteit zijn daarvoor gewichtige desiderata. Alleen door besparingen en olie-vervangende bronnen kan het Westen voorkomen dat kernenergie ook massaal wordt ingezet in samenlevingen die nog niet die stabiliteit en technische competentie hebben bereikt. Zonder kernenergie wordt de oliemarkt zelfs voor nulgroei in het Westen zo krap dat vele derde-wereldlanden gedwongen zullen zijn deze niet op hùn omstandigheden toegesneden energie-produktiemethode toch in te voeren.

In de door mij geciteerde literatuur wordt het *proliferatie-gevaar* van kernwapens zorgvuldig geanalyseerd. De grote internationale aandacht en de voortgaande perfectionering van controle-methodieken verzekeren nu reeds dat in de meeste landen wapenproduktie met gebruikmaking van stoffen onttrokken aan energiecentrales een volstrekt onbegaanbare route is. Onze participatie in URENCO, op zich van aanzienlijk economisch belang, geeft ons ook een strategisch-positieve invloed op de verwerkelijking van een duurzaam non-proliferatie-beleid. Nederlandse kerncentrales op zich dragen aan het proliferatiegevaar niets bij.

Over het onderwerp van *reactorveiligheid* bestaat een grote kast vol studies. Bij velen is er scepsis en argwaan omtrent de werkelijke waarde van dergelijke studies. Inmiddels zijn sommige commerciële reactoren al meer dan twintig jaar in bedrijf en is er vele honderden bedrijfsjaren aan ervaring opgebouwd. Naast theoretische studies is er nu dus ook feitelijk materiaal om die studies aan te toetsen en om empirische oordelen te vellen. De conclusies uit het feitenmateriaal van de laatste twintig jaar zijn dat alleen aardgas de veiligheid van kernenergie benadert; alle andere vormen van energiewinning, inclusief die door waterkracht en door olie, kosten meer mensenlevens per hoeveelheid benutte produktie.

Het *terreurprobleem* is wellicht het moeilijkst te evalueren. Ook bij stuwdammen is die zorg levensgroot: bij vele stuwdammen zou gewelddadige doorbraak tientot honderdduizenden levens kosten. Ook bij sommige chemische industrieën kunnen technisch-competente misdadigers grote rampen aanrichten. Kerncentrales, evenals installaties in andere sectoren, worden bewaakt en met multipele beveiligingsbarrières omgeven. Er is bijna geen gebied waar zoveel onderzoek geschiedt om de risico's verder te beheersen. Reactoren in de jaren tachtig te ontwerpen zullen, vooral dank zij de enorme openbare aandacht, onschatbaar veel veiliger zijn dan enig ander soort grootschalige technische installatie. Harrisburg is buiten Three Mile Island een 'blessing in disguise' geworden.

Over het *kernafvalprobleem,* waarover terecht veel wordt gesproken, zeggen zowel EN deel 3 als het TESIN rapport heel informatieve dingen. Het populaire imago, dat door vele media middels beelden van Amsterdamse huisvuilbelten wordt gecreëerd, is volstrekte nonsens. Ofschoon het mij te ver gaat om, zoals sommige specialisten doen, het afvalprobleem een *non-problem* te noemen, is zeker aan te tonen, en is aangetoond dat alle facetten van de te hanteren materialen en hun fysisch-chemisch gedrag bekend en beheersbaar zijn. De te hanteren hoeveelheden zijn zeer bescheiden en volkomen hanteerbaar. Er zijn meerdere manieren om radioactieve materialen in verschillende gradaties van activiteit decennia en zelfs eeuwen te bewaren. De in EN deel 3 opgesomde eisen die de regering aan zoutkoepels stelt om die als omhulsels voor permanente berging te benutten zijn uiterst en naar mijn mening onnodig

zwaar. Het is m.i. bijzonder overtrokken er op te staan dat voor we iets doen we absolute zekerheid moeten hebben dat het spul over duizend jaar nog keurig verpakt zit. Honderd jaar lijkt me ook prima: ons nageslacht, drie generaties verder, zal in 2080 zelf wel uitmaken of de koepel nog een eeuw dicht blijft. Zeker zullen zij hun eigen alternatieven kiezen, dat doen wij toch ook. En wat dacht men van de stand van de techniek in die tijd? Kijk eens naar 1880.

Radioactiviteit is geen uitvinding van mensen, maar een overal aanwezige meetbare straling in de natuur. Aan die natuurlijke straling staan we allen elk moment bloot; die straling komt uit de grond, uit gesteenten en uit de materialen van ons huis; een deel komt uit de ruimte en veel wordt door de atmosfeer tegengehouden. Bij tv-kijken doe je meer straling op dan bij kamperen naast een kerncentrale (laat dat de actievoerders een geruststelling zijn). Je kunt boven een zoutkoepel, gevuld met de afval van honderd reactorjaren, die aan de normen van de overheid voldoet negentig jaar worden en minder *extra* straling vangen dan tijdens een retourtje naar Canada op 10 km hoogte in een KLM Jumbo.

Concluderend, kernafval is een bescheiden en technisch geheel oplosbare opgave, veel en veel eenvoudiger en veiliger dan het afvalprobleem dat in Nederland ontstaat met het verstoken van 25 miljoen ton steenkool per jaar. Door meer kernenergievermogen op te stellen dan wat in EN deel 3 het onbenoemd vermogen heet, kan de behoefte aan steenkool beneden dat niveau worden beperkt, ook al staat als een paal boven water dat we èn steenkool èn uranium als brandstof voor electriciteitsproduktie moeten inzetten willen we voortbestaan als volwaardige Europese natie in een leefbaar milieu en met onze evenredige bijdrage aan de ontwikkeling van de Derde Wereld.

Tenslotte nog, in dit wel lang geworden hoofdstuk, de *economie* van de electriciteitsproduktie. De internationale literatuur over dit onderwerp is omvangrijk en besteedt vooral aandacht aan de relatieve prijs van kernenergie enerzijds en met kolen, olie of gas gegenereerde electriciteit anderzijds. Een groot en nog groeiend verschil is het kostenaandeel van de primaire brandstof: voor uranium is dat gering tot zeer gering (<30 %), voor kolen is dat hoger (ca. 50 %) en stijgend; voor olie en gas is het brandstofaandeel zeer hoog en bij de vigerende prijzen zelfs prohibitief (>70 %). Bij ons is het nu reeds zo dat de kerncentrale te Borssele stroom levert voor een kwart van de kosten die er bij kolenstook mee zouden zijn gemoeid.[6] Electriciteit is in de industrie en ook, zij het in mindere mate, in de dienstensector een belangrijke kostenfactor. Voor ons land, waar de som van importen en exporten bijna gelijk is aan het nationaal produkt – een uniek grote afhankelijkheid van buitenlandse handel – is kostenbeheersing op het niveau van de grootste handelspartners absoluut noodzakelijk. Dit geldt niet alleen voor exportindustrieën maar ook voor de thuisproduktie die met import concurreren moet. De kostenfactor electriciteit dreigt ons land t.o.v. onze buurlanden in een verregaand nadelige positie

[6] In CDActueel d.d. 7 februari 1981 berekent Kamerlid Eversdijk de prijs van het PvdA-voorstel Borssele te sluiten: dertienhonderd miljoen gulden plus twee duizend arbeidsplaatsen of 3025 miljoen gulden bij doorgaande stroomlevering uit conventioneel vermogen tegen gecontracteerde prijzen. Ik voeg daarbij dat dit ook een permanente extra betalingsbalanslast van *f* 500 miljoen per jaar betekent bij oliestook of 1,2 miljard kubieke meter extra gasconsumptie. De Partij van de Actie waant zich in Fools' Paradise, een domein waar in de rest van de wereld alleen linkse splinters zich plegen te vermaken.

te brengen. Niet alleen de enorme olie- en de daaraan gekoppelde gasprijzen zijn daaraan debet, want die stijgingen treffen onze buren in tenminste dezelfde mate, maar ook het onverantwoord hoge percentage (88 %) stroomopwekking met die hoogwaardige energiedragers. België, Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland en Groot-Brittannië gebruiken allen èn een groter kolen- èn een groter uraniumaandeel in hun energievoorziening. Deze vier buurlanden hebben allen plannen in voorbereiding en ontwikkeling hun kernenergie-aandeel te vergroten; in de BRD stuit dat op ernstige weerstanden van het actiewezen en een deel van de SPD, in België en Frankrijk gaat de ontwikkeling in snel tempo. Vooral de Fransen zullen reeds in de jaren negentig grote economische voordelen uit dit beleid putten, terwijl hun programma van grootschalige kweekreactoren eigen uraniumvoorraden zoveel beter benut dat de Franse electriciteitsvoorziening voor onbepaalde tijd (ettelijke eeuwen) van brandstof zal zijn verzekerd.

Kernenergie scheen economisch twijfelachtig vóór 1973; sindsdien is de marktprijs van olie *dertienvoud* gestegen. Daarmee heeft kernenergie een beslissend prijsvoordeel behaald, gezien het geringe aandeel van de brandstof in de kernenergieprijs. Nederland moet tussen 1990 en 2000 zo'n 8000 MWe vermogen met olie en/of gas gestookt, wegens veroudering uit bedrijf nemen. Naast de vervanging van dat vermogen wordt een minimale groeibehoefte van 2500 MWe voorspeld. Door van dit totaal ca. 7500 MWe nucleair te maken (dat is ruim 2 GWe meer dan in EN deel 3 wordt voorgesteld), zou ons land voor de eeuwwisseling in een veel sterkere positie komen te verkeren dan in een te kwetsbare en te vervuilende voornamelijk op kolen gerichte toekomst het geval zou zijn. 7,5 GWe vermogen aan kerncentrales vervangt met minder dan duizend ton uranium per jaar zo'n twintig miljoen ton aan steenkool. De voordelen voor milieu en economie zijn zeer groot en verdienen een nadere beschouwing in dit tijdschrift. Men zou dit het Franse scenario kunnen noemen; het is een route die in dit land op het ogenblik niet te verkopen valt. Er is goede reden aan te nemen dat een zorgvuldige voorlichting hieraan veel veranderen kan.
Wellicht zal de omslag in de publieke opinie langer duren dan de besluitvorming kan worden opgeschort. In dat geval, in plaats van geheel en al op kolen te wedden, ware ernstig te overwegen langetermijncontracten voor electriciteitsinvoer uit Frankrijk aan te gaan. Dat diversificatie-element komt in de overigens zo uitputtend complete Energie Nota niet voor. Technisch is dit energietransport zeer wel mogelijk, getuige bijv. de Noord-Amerikaanse netten over nog grotere afstanden. Gegeven de capaciteit van de Franse nucleaire industrie, hun eigen nationale programma en handelsambities, lijkt dit alleszins mogelijk. Voor de Nederlandse betalingsbalans is het een moeilijke zaak, maar dat is bij import van kolen en olie ook het geval. Het is niet ondenkbaar dat Frankrijk ons met winst electriciteit leveren kan die niet duurder zou zijn dan de equivalente kolenimport.

Politieke vragen: energie en het CDA

Ik begrijp dat de boodschap van dit artikel voor velen onthutsend en onverbloemd over komt. Hoe sneller echter de realiteit waarin ook Nederland nu komt te verkeren (h)erkend wordt, hoe beter wij ons sociaal-economisch lot in eigen handen kunnen houden, om het zelf, keuze-bewust, te sturen. Vijftien jaar lang is onze welvaart sneller gegroeid dan onze produktiviteit, dank zij veel, ontzaglijk veel gas. Ons land heeft nu gratis energie; binnen vijftien jaar zullen we tenminste 70 % zelf moeten verdienen, elk jaar opnieuw.

Christen-democratische politiek is de verwerkelijking van beginselen, luisterend naar en toetsend aan het Woord van Godswege, in de concrete tijd- en plaatsgebonden realiteit van het nationale bestaan. Die opdracht loopt spaak indien, overwoekerd door de compromissen van de dag, beginselen hun stuw- en stuurkracht verliezen; de taak loopt eveneens vast indien het aan betrouwbare, zorgvuldig geanalyseerde kennis van die tijd- en plaatsgebonden realiteit ontbreekt, zelfs met de meest gave en inspirerende beginselen. Zonder een inzet die zowel principieel als geïnformeerd is, kunnen we wel getuigen, maar niet regeren. Daarom heb ik schijnbaar hard en zonder sympathie gewaarschuwd tegen sprookjes over alternatieve energie en tegen fabels over besparingen. Een beleid op dromen afgestemd zal slachtoffers maken, met de onverbiddelijke hardheid die ook natuurrampen eigen is, met de zelfde stuurloze willekeur ook systematisch hen treffen die de minste veerkracht hebben een goed heenkomen te zoeken. In dit artikel zijn impliciet reeds aan de orde geweest vier hoofdzaken die in het CDA centraal staan en die ik nog kort en expliciet met onze energie-politieke keus wil confronteren, te weten onze zorg voor volgende generaties, voor de armste naasten in de ontwikkelingslanden, voor de kwetsbaarste mensen in eigen land en voor de kwaliteit van het natuur-milieu nu en later.

De verzoeking *niet* te kiezen is groot. Dat zal neerkomen op een jaarlijks veel te grote aanspraak op de slinkende gasvoorraad. Reeds eerder werd aangetoond dat dit reeds vóór de eeuwwisseling kan resulteren in een economische ommezwaai zo snel en drastisch dat ons sociaal-politieke systeem erop kapot loopt. Ook indien de gasreserves aanmerkelijk groter zijn dan de nu bewezen voorraad, is dit beleid toch diefstal van volgende generaties, van de schitterende schone, transportabele brandstof die voor kleinschalig gebruik zo veel comfort biedt, een comfort waarvan nu het hele volk geniet en dat nog vele decennia verzekerd is bij een op termijn reduceren van het aardgasverbruik tot 30 mld m^3 per jaar voor kleinschalig, voornamelijk huishoudelijk gebruik. Bij deze 'gas-optie' betaalt dus de volgende generatie de prijs en die prijs kan catastrofaal hoog worden.

We kunnen ook voor olie kiezen, dat wil zeggen een vervanging van gas door olie, zonder meer kolen en uranium. Dat is duur en betekent een zware aanspraak op slinkende wereldvooraden. Dat gedrag zal de prijs opstuwen naar steeds grotere hoogten, waar olie onbereikbaar wordt voor de armste helft van de wereld. Toch heeft die wereld, anders dan wij, geen alternatief voor kunstmest-produktie, landbouwtrekkers en irrigatie-motoren dan olie. Olie zal nog lang de voornaamste veilige, kleinschalig inzetbare brandstof zijn in het overgrote, technisch relatief eenvoudig toegeruste deel van de mensenwereld. Zonder betaalbare olie zullen ontelbaar vele maar grotendeels anonieme mensen hun leven beknot en vaak ten dode bedreigd zien. Onze *commitment* voor ontwikkelingshulp wordt struisvogelpolitiek, om niet te zeggen hypocrisie als wij onze olieconsumptie niet met alle mogelijkheden beperken. Men leze er het artikel van minister De Koning in het eerste nummer van dit tijdschrift eens op na! De 'olie-optie' wordt verreweg het duurst betaald, met meer levensjaren dan wij overzien. Thuis is dit ook een dure optie, een die een drastische herverdeling van baten en lasten zal opdringen, een herverdeling die het solidariteitsprincipe waarop ons sociale zekerheidsstelsel, althans naar intentie, berust waarschijnlijk zal verbreken. Ook hier is het sturen of botsen. De olie-optie zal vrijwel zeker zo'n scherpe financiële bocht betekenen dat we de macht over het stuur onvermijdelijk ver-

liezen. Slachtoffers zijn dan de minst weerbaren.[7] De kolen-optie, waarmee ik drastische beperking van gas- en olieverbruik bedoel zonder grotere inzet van uranium, is economisch kwetsbaar om redenen die ik eerder aanstipte en die in de kolennota ook goed uit de verf komen. Ik meen echter dat de milieugevaren, voor onszelf, voor buurlanden en voor de lange-termijntoekomst (men leze over het broeikaseffect van CO_2 in referentie 1) dermate groot zijn, dat kolengebruik zo mogelijk beneden het niveau van de EN doelstellingen moet blijven. Hopelijk leidt het wereldwijde speurwerk naar een milieuvriendelijker kolengebruik tot resultaten die het probleem zelfs in een klein, nat en overvol land hanteerbaar maken. Daarvan bij voorbaat uitgaan bergt grote risico's in zich.

Gas-, olie- en kolen-opties duiden slechts op accentverschillen, doelen op een nationaal energieverbruik van gas èn olie èn kolen, echter steeds met wat andere proporties; dit geldt temeer voor de 'uranium-optie' daar electriciteit maar zo'n twintig procent van het totale energieverbruik uitmaakt en tweederde daarvan dus maar 13 % van het nationale totaalverbruik betekent. Dat kan tegen het eind van de jaren '90 door de bestaande 500 en de eventueel te bouwen 7500 MWe vermogen geleverd worden. De energiebalans, te vergelijken met die van vandaag de dag zoals eerder in dit artikel vermeld, zou dan kunnen zijn: gas 30 %, olie 30 %, steenkool 22 %, uranium 13 % en 'alternatieve bronnen' 5 %, bij een energiegroei van 2 % in de jaren '80 en $1^1/_2$ % in de jaren '90. Zelfs in dit gunstige geval betekent deze balans, bij een verbruik van $4x10^{18}$ J, het *lage* scenario van het TESIN rapport, 30 miljoen ton kolen per jaar, of 50 miljoen ton zonder nucleaire energie. We zullen dus hoe dan ook een beleid van èn besparingen tot het uiterste èn alternatieve bronontwikkeling èn het scheppen van kolen-infrastructuur èn het bouwen van 5x1500 MWe aan kernvermogen moeten aandurven, willen we de gevolgen van gas- en olie-opties vermijden.

Dat alles vergt realiteitszin en inzicht; het vergt ook politieke moed van langere adem dan een parlementaire periode. De brede maatschappelijke discussie zal dat werkelijkheidsbesef en dat inzicht moeten bevorderen, door het keuzeprobleem in alle duidelijkheid te presenteren en door af te rekenen met de fabels die de besluitvorming verlammen. Na zoveel relatief zorgeloze jaren is dit een formidabele opgave die de steun van elke christen-democraat verdient.[8] De grootte van de prijs die afgedwongen zal worden door de schaarste bij verkeerde keus, en vooral ook de weerloosheid van hen die dan zullen betalen, moeten ons wel overtuigen van onze simpele plichten. Ik hoop dat vooral de jongeren van het CDJA dit realistisch idealisme zullen adopteren en niet, al is de verleiding groot, zullen uitwijken naar sprookjesland. Hun toekomst, hun verre naasten, hun milieu zijn in geding.

---

[7] Ook scenario's die de risico's het beste spreiden vergen zeer grote investeringen. Het laat zich aanzien dat de middelen daarvoor niet beschikbaar zullen zijn zonder een ingrijpende vermindering van overdrachtsuitgaven en een daarmee gekoppelde vergroting van het percentage actieve, produktieve mensen; dit percentage is bij mijn weten in Nederland lager dan in enig ander Westers land. Om absoluut te verzekeren dat de gezinsminima niet worden aangetast, ware het gewenst dat het belangwekkende artikel van mevr. mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth in het eerste nummer van dit tijdschrift grondig door bewindslieden en kamerleden werd bestudeerd. In die overdrachtsuitgaven die in twee of meer inkomens per huishouden resulteren ligt de sleutel tot handhaving van het solidariteitsprincipe in barre tijden.

[8] **Enkele energie-scenario's** met verschillende verhoudingen van de primaire brandstofinzet.

kolom	A	B	C	D	E
	1980			2000	
Totaal verbruik per jaar	2900 petajoule	3000	4000	5000	6000
Energie-drager	groeipercentage	nihil	1,6%	2,8%	3,7%
gas %	49%	32%	30%	38%	32%
miljard m^3	44,5	30	38	60	60
olie %	45%	30%	30%	45%	45%
miljoen ton	31	21	29	54	64
steenkool %	5%	18%	22%	17%	22%
miljoen ton	5	18	30	29	45
uranium %	<2%	17%	13%	0%	0%
ton	90	770	770	—	—
zon/wind/biomassa %	—%	3%	5%	1%	1%
miljoen m^2 equivalent	—	29	63	17	20

1 petajoule = 10^{15} joule

Kolom A geeft de huidige situatie weer. Kolom B vertegenwoordigt een 'economie van het genoeg' gecombineerd met de grootst mogelijke zorg voor de volgende generatie (laag gasverbruik), voor de verre naaste (laag olieverbruik), voor het milieu (relatief laag kolenverbruik gecombineerd met twee juistgenoemde elementen) en voor eigen sociaal-economisch bestel (lage stroomkosten door grote uranium-inzet); met 3% aan alternatieve energie vertegenwoordigt dit scenario een voorbeeldige vindingrijkheid bij burgers en bedrijven om zon en wind maximaal te benutten. Het totaalverbruik op het huidige niveau stabiliseren betekent een extreme efficiency-verbetering middels besparingen, slechts te realiseren door een grootscheepse nationale mentaliteitsverandering ten gunste van spaarzame investeringen in mindering op het consumptieve gedrag dat Nederlanders in extreme vorm hebben aangeleerd onder regeringen van socialisten met christen-democraten. Kolom B zou het CDJA ideaal moeten zijn!

Kolom C vertegenwoordigt een realistisch CDA streef-doel. Alle idealen eerder opgesomd krijgen hierin hun gewicht; nationaal getroosten wij ons hierin een maximale inspanning om alternatieve energie-vormen te benutten. Ook hier heeft energie-investering voorrang op verhoogde consumptie. Kolom D zal zich realiseren indien onze energie-politieke verlamming voort duurt en er geen grote bedragen beschikbaar komen om besparingen te realiseren. Bij het verkiezingsprogram van de PvdA komen we ergens terecht op een weg die eindigt tussen D en E, tussen een rampzalig en een catastrofaal beleid. Immers, een maatschappij die zo weinig realiteitszin en rationaliteit opbrengt dat ze kerncentrales sluit in 1981 en afscheid neemt van vrijwel heel de industriële wereld, zal ook niet het verstand hebben en de wijsheid tonen om alternatieve vormen en besparingen maximaal te benutten, want dat kost zeer grote inspanning. Voor die inspanning mist een maatschappij waarin dergelijk beleid een meerderheid verkrijgt karakter en ruggegraat. Het is dan ook paradoxaal doch onvermijdelijk dat scenario's D en E, met de grootste groei van het energieverbruik, tegelijkertijd de grootste nationale verarming, om niet te zeggen verpaupering impliceren. Het tekent de consumptiemaatschappij die eigen zaai- en pootgoed verorbert.

Sleutels tot de literatuur

1) Annual Review of Energy, deel 1 t/m 5, 1976 t/m 1980 Annual Reviews Inc. Palo Alto, California; ca. 3000 pagina's.

2) Energy in Transition 1985-2010, National Academy of Sciences, 1979; W. H. Freeman & Co. San Francisco, 1980 pp. 677.

3) Nota Energiebeleid, delen 1, 2 & 3. Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1979, 1980 & 1980; ca. 800 pagina's.

4) Toekomstige Energiesituatie in Nederland, VDEN, Postbus 9035, 6800 ET Arnhem, 1980 pp. 379.

door J. van Houwelingen



J. van Houwelingen (1937) studeerde proces-chemie in Londen. Hij is lid van de CDA Tweede Kamerfractie, voorzitter van de vaste commissie voor kernenergie en woordvoerder van de fractie in zaken als energie en economie.

Energiebeleid

'Een beleid op dromen afgestemd zal slachtoffers maken' is één van de uitspraken van prof. Van der Laan in dit nummer over energie en de Nederlandse toekomst. 'De feiten tonen aan, we hebben kernenergie nodig. De alternatieve energiebronnen zullen een te geringe bijdrage leveren aan de te verwachten energiebehoefte. Wat doen we als ons aardgas op raakt? Het schrikbeeld van het 'te laat beslissen': armoede en werkloosheid.'

Vooral vanaf 1973 is de energievoorziening een steeds belangrijker onderwerp geworden in de politiek. Geen wonder, niemand zal willen ontkennen dat energie een beslissende factor is voor sociaal-economische mogelijkheden. Voor de feiten verwijs ik graag naar de genoemde publikatie van prof. Van der Laan. Juist aan de vooravond van de Brede Maatschappelijke Discussie is het van belang te wijzen op de relatie tussen de energievoorziening en onze sociaal-economische en maatschappelijke toekomstmogelijkheden. Het gaat om meer dan alleen een ja of neen tegen kernenergie.

Als bijdrage voor deze discussie wil ik graag enkele kanttekeningen plaatsen bij de genoemde publikatie in dit nummer over 'Energie en de Nederlandse toekomst'.

Aardgas

Voor de Nederlandse situatie is voorlopig aardgas de meest belangrijke energiebron. Niet alleen een energiebron, maar ook een belangrijke economische bron. Aardgas is eigenlijk een ideale milieuvriendelijke en gemakkelijk te transporteren energiedrager.

Bekende vragen in de politiek over aardgas zijn: is de gasproduktie te hoog of te laag en besteden we de aardgasinkomsten wel op de juiste wijze?

Ik ben het met de heer Van der Laan eens dat het verstandig zou zijn een zodanige aardgasinzet te kiezen dat we er langer dan tot 1995 van kunnen profiteren. Of we daarom echter de gasinzet snel moeten verminderen, is de vraag. Een feit is dat ondanks de jaarlijkse aardgasproduktie (nu bijna 100 miljard m^3) de reserves niet zijn verminderd door het opsporen van

nieuwe aardgasvelden. Of we meer of minder aardgas moeten inzetten zal bepaald dienen te worden door o.a. de volgende factoren:

a) de termijn waarbinnen alternatieven beschikbaar komen;

b) de exploratieresultaten;

c) de bestemming van de aardgasinkomsten.

Voor een deel is de kritiek terecht dat de aardgasinkomsten te veel consumptief worden besteed. Indien in de komende jaren de aardgasinkomsten voor een belangrijk deel zullen worden aangewend ten behoeve van de versterking van onze economische structuur, dan is er minder reden voor het pessimisme van Van der Laan over 'de catastrofale omslag'.
We zullen meer dan tot nu toe aardgas moeten omzetten in nieuwe 'instrumenten' voor de toekomst. Onverantwoordelijk is het te berusten in een politiek waar de kansen niet zijn benut de Nederlandse industrie te vernieuwen, en nu niet te zorgen voor bijv. voldoende woningen. Bovendien zullen we nu maatregelen moeten nemen met betrekking tot de energievoorziening ook na het jaar 2000, de ontwikkeling van alternatieven en het investeren in besparingsmaatregelen.

Energiebesparing

Terecht wordt in het CDA-verkiezingsprogramma prioriteit gegeven aan een actief energiebesparingsbeleid.
Energiebesparing is het meest 'zekere' energiebeleid. Niemand kan precies voorspellen wat de prijsontwikkeling zal zijn van de verschillende energiedragers, ook die van kernenergie. Zeker is het dat iedere gulden energiebesparing ten minste dat bedrag ook in de toekomst zal opleveren. Mogelijkheden zijn er voldoende zowel in de industrie als in het huishoudelijk gebruik. Hoewel niemand de noodzaak van energiebesparing bestrijdt, blijven er verschillen over het gewenste tempo en consequenties. Natuurlijk zal door energiebesparing de noodzaak voor andere maatregelen niet wegvallen, maar er ontstaat wel meer tijd om naar alternatieven te zoeken.
Reeds nu is de invloed duidelijk merkbaar. Binnen een jaar heeft de OESO de prognoses over de 'olieperiode' met ruim 30 % verlengd: bij een gelijkblijvende schatting van de oliereserves. Ook economisch zijn op de korte termijn investeringen in energiebesparing rendabel. Op basis van het huidige olieprijspeil is de terugverdientermijn in vele gevallen reeds minder dan 5 jaar. Voor een verantwoord beleid is het nodig na te gaan wat zowel het economisch alsook het energie-effect is per geïnvesteerde gulden. Ik ben ervan overtuigd, op basis van de huidige gegevens, dat een duidelijke prioriteit gegeven moet worden aan energiebesparing. Ik verwacht dat uiteindelijk het positieve effect hoger zal zijn dan de door Van der Laan genoemde 25 %. Bovendien zijn energiebesparingsinvesteringen relatief arbeidsintensief. Ook voor een verantwoord milieubeleid zijn besparingsmaatregelen uiterst positief. Waarom nog langer verspillen als effectieve maatregelen tegen verspillen technisch mogelijk zijn en eigenlijk economisch gewenst zijn?
Voor een CDA-beleid mag het 'rentmeesterschap' geen loze kreet zijn. Energiebesparing is onmiskenbaar een realistische mogelijkheid (nu ook in het energiebeleid) aan dit uitgangspunt te voldoen.

Alternatieven

In het artikel van prof. Van der Laan wordt terecht geconstateerd dat het onderzoek naar alternatieven nog veel tijd zal vragen. Niet alleen veel tijd, maar ook hoge investeringen en exploitatielasten per eenheid energie. Toch acht ik de prognoses van Van der Laan te pessimistisch. Niet voor niets worden in vele landen de

researchprogramma's aanzienlijk verhoogd voor zon- en windenergie. Het gaat hierbij zeker niet zomaar om 'fabels'. Deskundigen verwachten in de tachtiger jaren juist hier een doorbraak. Ik geef toe dat een realistische prognose hoger dan de genoemde 5 %, thans nog niet mogelijk is. Theoretisch blijft het echter een bijzonder aantrekkelijke optie. Het is waar, een energiebeleid gebaseerd uitsluitend op theoretische mogelijkheden, zou onverantwoord zijn. Maar deze optie niet met kracht te blijven nastreven is evenzeer onverantwoord.
Zonnecellen en zonnecollectoren benutten de zonnestraling met nu nog een betrekkelijk laag rendement van 10 tot 15 %. Dit wil niet zeggen dat er geen andere systemen ontwikkeld zouden kunnen worden. Reeds nu zijn er systemen, waarbij het rendement 30-100 maal hoger is. Concluderend: niet omdat ik in fabels geloof maar gebaseerd op het feit dat een 'stromingsbron' de meest ideale energiebron zal kunnen zijn, zullen we deze optie verder moeten nastreven. Zolang vele technologische problemen nog niet zijn opgelost, is het onjuist het energiebeleid er voor de afzienbare tijd op te baseren. Het negeren van deze mogelijkheid voor de toekomst is evenzeer onjuist. Daarom blijf ik een stimulering van het onderzoek naar alternatieve energiebronnen noodzakelijk vinden.

Opvallend is het dat Van der Laan de mogelijkheid van kernfusie zelfs niet noemt. De researchprogramma's zijn met betrekking tot de ontwikkeling van deze energiebron voor de toekomst zeker niet gering (ook in Nederland en Europa).
Ik erken dat vooral op korte termijn de inzet van meer kolen een noodzakelijke voorwaarde is om de vermindering van onze afhankelijkheid van olie te realiseren. Dat kan op een meer milieu-verantwoorde wijze dan in het verleden (kolenvergassing).

Kernenergie
Met Van der Laan ben ik het eens, dat vele factoren pleiten voor een snelle introductie van kernenergie. Kernenergie is een ideale primaire energiebron voor de elektriciteitsproduktie. Het is zeker ook waar dat de olievervangende rol van grote betekenis is voor de economie.
Ook voor het milieu zijn er vele voordelen, o.a. geen uitstoot van kooldioxyde. Maar er zijn ook nadelen, welke naar mijn mening in de bijdrage van Van der Laan te gemakkelijk weggepoetst worden.
Voor een realistische maar ook een verantwoorde keuze is het nodig deze nadelen eerlijk onder ogen te zien. De beslissing moet immers voldoen aan normen die we binnen het CDA in ons Program van Uitgangspunten hebben verwoord.

Het belangrijkste probleem met betrekking tot de toepassing van kernenergie is eigenlijk het beheersprobleem.
Hoewel deskundigen beweren dat een kerncentrale zeer veilig is, is er nog steeds geen bevredigende oplossing voor het radioactieve afval. We creëren bij de toepassing van kernenergie radioactieve stoffen welke deze eigenschap nog duizenden jaren zullen hebben. Is het werkelijk mogelijk deze radioactieve materialen veilig te beheren over zo'n lange periode? Mogen we volgende generaties confronteren met zulk een onontkoombaar probleem? Maar ook voor de kerncentrale zelf blijft er het probleem dat, hoewel de kans op een ongeluk zeer minimaal is, de consequenties zeer grootschalig en ernstig zullen zijn. Kunnen we overigens ook op langere termijn garanderen dat sabotage uitgesloten is? Bovendien weten we nog maar weinig over de gevolgen van radioactieve straling (ook bij een zeer geringe dosis) op langere termijn. Dit laatste probleem geldt overigens ook voor vele andere activiteiten (o.a. de zeevervuiling en de aantasting van onze dampkring door verbrandingsprodukten).

Kernenergie is mogelijk geworden nadat de mens de atoombom had ontdekt. En nog steeds is er een relatie met de produktie van atoomwapens. Via de weg van kernenergie vergroten we de kans dat steeds meer landen atoombommen zullen en kunnen gaan maken. Het blijft zeer de vraag of de politieke stabiliteit van de wereld voldoende is om de noodzakelijke beveiliging op lange termijn te kunnen waarborgen en de kans is niet gering dat ongelukken en daden van terreur, die ongetwijfeld zullen voorkomen, uiteindelijk zullen leiden tot militaire of fascistische regeringsvormen. Een veel gehoord argument hiertegen is dat er toch op vele plaatsen in de wereld grote voorraden nucleaire wapenen: uranium-, plutonium- en waterstofbommen, opgeslagen liggen. Genoeg om de hele wereld te vernietigen. Vergeleken met daaraan verbonden gevaren is het risico van kernenergie gering. Het is een erg cynisch argument; het neemt echter de bezwaren niet weg.

Een moeilijk argument is het probleem van de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Het is onmiskenbaar dat juist kernenergie angstgevoelens bij vele mensen opwekt. Men ervaart het als een bedreiging waartegen men machteloos is. Men voelt zich overgeleverd aan enkele deskundigen, als een bedreiging voor de eigen vrijheid en verantwoordelijkheid. Zal men werkelijk in staat zijn deze angstgevoelens te overwinnen? Hoe men ook over kernenergie denkt, het is in ieder geval wel zeer bedenkelijk deze angstgevoelens te exploiteren voor steun voor het eigen standpunt.

Het is zeker niet eenvoudig in deze situatie een verantwoorde beslissing te nemen. Toch kan het op zijn beloop laten nimmer een juiste houding zijn. Als we niet kiezen voor kernenergie zullen we in ieder geval ingrijpende maatregelen dienen te nemen op het gebied van energiebesparing. De derde wereld mag zeker niet de dupe worden als gevolg van onze egoïstische verslaving aan energie. Maar zijn we bereid, als consequentie hiervan, de teruggang in welvaartsgroei te aanvaarden? De vraag blijft echter: zijn de problemen met betrekking tot de toepassing van kernenergie niet oplosbaar? Het is niet voldoende hierbij te constateren dat in wezen het hoofdbezwaar zich niet primair richt tegen de kernenergie maar tegen de mens die er geestelijk niet rijp voor is.
Er zijn nu eenmaal grenzen ook met betrekking tot de technologie welke niet mogen worden overschreden. Bij kernenergie zijn die grenzen waarneembaar juist vanwege de vragen over mogelijkheden en verantwoord beheer.
Zolang dit beheersprobleem niet is opgelost zullen we grote terughoudendheid moeten betrachten met de (grootschalige) toepassing van kernenergie.

Om al deze redenen kiest het CDA-programma voor een zeer terughoudend beleid met betrekking tot kernenergie. Ik stem daarmee in omdat niet alleen economische voordelen een absolute prioriteit dienen te hebben. Ook Van der Laan kan (en mag) niet zomaar om de maatschappelijke realiteit heen. Het negeren daarvan zal ons kunnen brengen naar een situatie waartegen hij juist waarschuwt, de ineenstorting van ons sociaal-politiek systeem. De maatschappelijke acceptatie is evenzeer een realiteit, niet minder van belang dan technologische en economische factoren. Politici zullen *alle factoren* bij de uiteindelijke besluitvorming moeten betrekken. Er moet bereidheid zijn om te blijven streven naar (technologische) oplossingen ook ten aanzien van kernenergie. Daarom zal het CDA dit onderzoek blijven stimuleren en steunen.

De derde wereld

'Ons commitment voor ontwikkelingshulp wordt struisvogelpolitiek, om niet te zeg-

gen hypocrisie als wij onze olieconsumptie niet met alle mogelijkheden beperken', aldus Van der Laan in zijn bijdrage. Dat beperking van onze olieconsumptie zeker ook in het belang is van de Derde Wereld, kan niet worden ontkend. Maar is het ook niet hypocriet daarmee de introductie van kernenergie te verdedigen? Is het niet eerlijker om te erkennen dat wij kernenergie wensen voor onze eigen onafhankelijkheid, voor onze welvaart?



door drs. H. Bleker



drs. H. Bleker (27) is wetenschappelijk medewerker van de Vakgroep Bestuursrecht van de R.U. Groningen.

Gespreide verantwoordelijkheid: ook binnen de overheidssector?

Decentralisatie en enkele aanverwante vraagstukken

Dit artikel gaat over decentralisatiebeleid. Of, om maar meteen met de deur in huis te vallen, over het ontbreken van een doeltreffend decentralisatiebeleid. Onder een decentralisatiebeleid versta ik: Het zorgvuldig bepalen van de wenselijkheid van decentralisatie (en dus ook van centralisatie) en het treffen van maatregelen die ertoe leiden dat de positie van 'lagere' instanties wordt versterkt ten opzichte van 'hogere'.

Die versterking van de positie van lagere instanties kan plaatsvinden doordat hogere instanties activiteiten afstoten naar lagere instanties, doordat lagere instanties meer vrijheid hebben bij het bepalen van hun beleid, dan wel doordat lagere instanties nieuwe activiteiten aan zich trekken. Het begrip decentralisatie wordt in de praktijk vaak verschillend gebruikt. Vaak heeft men bij decentralisatie het oog op het versterken van de posities van gemeenten en provincies ten opzichte van de rijksoverheid. Dan gaat het om *territoriale* decentralisatie. Er kan echter ook in *functionele* zin worden gedecentraliseerd: De posities van bepaalde doelcorporaties worden dan versterkt (bijvoorbeeld waterschappen). Het gaat dan nog steeds om decentralisatie binnen de overheidssector naar publieke instanties die in meer of mindere mate de vrijheid hebben hun eigen beleid te bepalen.

Ook wordt er wel over decentralisatie gesproken wanneer men doelt op een versterking van de posities van maatschappelijke verbanden en organisaties ten opzichte van die van de overheden. Wanneer men bijvoorbeeld over decentralisatie op het terrein van het onderwijs, het welzijn of de gezondheidszorg spreekt, heeft men ook vaak de positie van instellingen, organisaties enz. op het oog. Dan treedt namelijk de zgn. *privaatrechtelijke* decentralisatie op: Taken van de overheid worden overgelaten of overgedragen aan privaatrechtelijke organisaties, die, bijvoorbeeld via subsidiëring van de zijde van de overheid, in staat worden gesteld bepaalde

werkzaamheden te verrichten. Vaak worden er dan door de overheid nog enkele vereisten gesteld aan de wijze waarop het werk wordt uitgevoerd; deze kunnen dan betrekking hebben op de kwaliteit, de toegankelijkheid, de democratische besluitvorming binnen de instellingen, enz. Een mengvorm van enerzijds privaatrechtelijke decentralisatie en van decentralisatie binnen de overheidssector, bestaat in die instanties die niet meer deel uitmaken van de overheidsdienst, maar waar de overheid wel in is vertegenwoordigd, bijvoorbeeld via bestuursdeelname. Instanties die gezamenlijk worden bestuurd door overheid en particuliere organisaties. Voorbeelden daarvan zijn de Noordelijke Ontwikkelingsmaatschappij (NOM) en de NOS.[1]

Wat wel met decentralisatie in verband staat, maar er wel heel duidelijk van moet worden onderscheiden, is het verschijnsel van privatisering: De overheid stoot bepaalde taken volledig af en laat het aan particuliere instanties over of en hoe een bepaalde overheidstaak wordt vervuld. Dat wil zeggen dat er dan zelfs geen financiële midelen meer beschikbaar worden gesteld (invoering van het profijtbeginsel in zijn uiterste vorm).

Het zal duidelijk zijn dat in de huidige tijd waarin er minder financiële middelen beschikbaar zijn voor het scheppen van verschillende overheidsvoorzieningen, en er ook twijfel rijst over de effectiviteit van tal van uit de algemene middelen bekostigde voorzieningen, de privatisering duidelijk in beeld komt. Wanneer de rijksoverheid op grote schaal over zou gaan tot privatisering, kan dat een versterking van de positie van de lagere overheden t.o.v. de hogere betekenen. Vandaar dat in dit artikel dat zich toespitst op het vraagstuk van *territoriale decentralisatie*, enige aandacht aan dit wel actuele verschijnsel van privatisering wordt geschonken.

Centralistische tendensen

Het is in Nederland een vrij algemeen aanvaarde stelling, dat de laatste decennia de positie van de centrale overheid in vergelijking met die van de lagere overheden aanzienlijk is versterkt. Er heeft zich een centralistische tendens voorgedaan. Dat is enerzijds gebeurd doordat nieuwe taken, die in de ontwikkeling van de verzorgingsstaat tot de overheidsverantwoordelijkheid zijn gerekend, vooral door de centrale overheid ter hand zijn genomen. Anderzijds hebben de verschillende departementen op tal van terreinen hun greep op het beleid van de lagere overheden geprobeerd te vergroten. Daarbij hebben de zogenaamde 'gouden koorden', de verschillende financiële stromen (subsidies e.d.), van het rijk naar de lagere overheden een belangrijke rol gespeeld.

In wetenschappelijke literatuur wordt bovenstaande stelling overigens wel gerelativeerd. Doordat het beleid en de organisatie de laatste jaren zo complex zijn geworden en doordat met name het apparaat van de rijksoverheid nogal opgedeeld is in betrekkelijk onafhankelijk van elkaar opererende eenheden, zouden de controlemogelijkheden van de centrale overheid weleens veel beperkter kunnen zijn dan op basis van de formele structuren en bevoegdheden wordt geconcludeerd. Studie naar de machtsverhoudingen in het als uitermate centralistisch te boek staande Frankrijk, heeft bijvoorbeeld uitgewezen dat gemeenten veel meer hun eigen gang kunnen gaan dan voorheen was gedacht.[2] Dat komt onder meer doordat de rijksambtenaar die in de regio is gevestigd

[1] Zie voor de begripsvorming omtrent de decentralisatieproblematiek: Peper, A. en Welters, L. A., *Spreiding van beleid,* Boom, Meppel, 1980, pag. 7 e.v.

[2] Grémion, P. *Le pouvoir périphérique, Bureaucrats et notables dans le système politiques Français,* Seuil, Paris, 1976.

(enigszins vergelijkbaar met onze gedeconcentreerde diensten, zoals bijvoorbeeld de H.I.D. Volkshuisvesting) meer als een 'belangenbehartiger' van de regio optreedt, dan als een toezichthouder van de rijksoverheid. Het is een interessante kwestie of deze relativering ook zou moeten worden aangebracht na bestudering van de Nederlandse situatie.
Hoe dit ook zij, in en rond het openbaar bestuur vat men de werkelijkheid van de verhoudingen tussen de bestuurslagen op als 'te centralistisch'. Dat is dan ook de voedingsbodem voor de vraag om decentralisatiebeleid.

Verklaringen voor centralisatie
Er is al veel geschreven over factoren die de (vermeende?) centralisatie hebben veroorzaakt. Vandaar dat ik hier slechts enkele heel beknopt noem:

- het streven naar het tot stand brengen van voor iedere burger bereikbare en gelijkwaardige voorzieningen op tal van terreinen, zoals de gezondheidszorg, het onderwijs, sociale zekerheid enz.;

- de opgetreden maatschappelijke schaalvergroting (o.a. als gevolg van de sterk toegenomen communicatiemogelijkheden met het gevolg dat Nederland 'nog kleiner is geworden dan het al was') die ertoe heeft geleid dat tal van 'belangen' op nationaal niveau zijn georganiseerd en worden behartigd;

- het feit dat de financiering van overheidsvoorzieningen bijna geheel plaatsvindt middels 'nationale heffingen' en niet middels 'plaatselijke of provinciale heffingen';

- de expansiedrang van grote bureaucratische organisaties op rijksniveau.

Een factor welke hier apart vermeld dient te worden is de verzuiling. Deze heeft zeker centralistische consequenties gehad. Pluriformiteit in onze samenleving qua levens- en maatschappijbeschouwing, die onze samenleving reeds in de negentiende eeuw kenmerkte, heeft geleid tot wat men 'verzuiling' noemt. Eén van de kenmerken van de historische ontwikkeling tot verzuiling is geweest, dat na aanzienlijke verdeeldheid een politieke oplosisng voor de verhouding tussen staat en levensbeschouwelijke organisaties werd gevonden, die de volgende kenmerken droeg: [3]

1. Een zodanige institutionele vormgeving dat de zuilen'toppen' op nationaal niveau tot gezamenlijke besluitvorming (in overleg, advisering enz.) werden 'gedwongen'.

2. Financieringssystemen, waardoor in veel gevallen de bijdrage uit de openbare middelen aan voorzieningen welke door zuilenorganisaties werden verzorgd, is gelijkgesteld aan diezelfde bijdrage aan openbare, door publiekrechtelijke lichamen voortgebrachte, overeenkomstige voorzieningen.

3. Garanties voor een zekere inhoudelijke vrijheid voor voorzieningen voortbrengende instellingen (vrijheid van motieven) dan wel een zekere vrijheid ten aanzien van de creatie van de voorzieningen.

Zowel het aspect van de institutionele vormgeving als dat van financiële gelijkheid en toegekende vrijheidsgraden zijn indertijd toevertrouwd aan het rijk. Het zal duidelijk zijn dat hiermee de spanningsverhouding tussen 'privaatrechtelijke decentralisatie' en 'territoriale decentralisatie' naar voren komt. Deze spanningsverhouding is in het bijzonder voor het CDA van actuele betekenis, en daarom kom ik er ook later nog op terug.

[3] In 't Veld, R. J., *Planning en democratie,* in: Benaderingen van Planning, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1980, pag. 37 en 38.

Oppervlakkige overeenstemming over de wenselijkheid van territoriale decentralisatie

Aan verklaringen voor de centralisatietendens geen gebrek. Dat kan ook gezegd worden van rapporten, nota's en beleidsvoornemens, waarin gepleit wordt voor decentralisatie van rijksbeleid naar de lagere overheden.

Er worden tal van redenen aangevoerd ter ondersteuning van die bepleite decentralisatie. Deze zijn in twee categorieën onder te brengen. De eerste categorie zou men de 'staatsrechtelijk-principiële' kunnen noemen. Daarin wordt gesteld dat het beginsel dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is, geweld wordt aangedaan. Nederland is te veel eenheidsstaat en te weinig gedecentraliseerde staat geworden. Men erkent dat er een spanning bestaat in het uitgangspunt 'gedecentraliseerde eenheidsstaat', maar dat neemt niet weg dat het overduidelijk is dat thans de balans te veel is doorgeslagen in de richting van de eenheid.

De tweede categorie is te kenschetsen als de 'knelpuntenbenadering'. Kort en goed komen de daarin aangevoerde redenen erop neer dat als gevolg van de vèrgaande centralisatie de overheid te langzaam, onvoldoende toegankelijk, te log, ineffectief enz. is geworden. De overheid, zo is de redenering, kan niet meer snel en flexibel reageren op nieuwe situaties en kan onvoldoende rekening houden met specifieke nieuwe omstandigheden. Overbelasting op het centrale niveau treedt op met alle negatieve gevolgen van dien.[4] De legitimiteit van het overheidsoptreden komt zelfs in gevaar.

Vanuit de eerste benadering is territoriale decentralisatie gewenst. Vanuit de tweede categorie overwegingen is decentralisatie één van de middelen voor de oplossing van het probleem van de haperende overheidsorganisatie in de verzorgingsmaatschappij.

Wanneer men de vele publikaties die de laatste jaren zijn verschenen over territoriale decentralisatie bestudeert, lijkt er ogenschijnlijk geen verschil van mening te bestaan over de wenselijkheid van een doeltreffend decentralisatiebeleid. Er is een stroom van rapporten, nota's en adviezen verschenen over decentralisatie.[5] Bijna alle terreinen van overheidszorg, met uitzondering van veiligheidsbeleid, defensie en buitenlands beleid, zijn wel aan de orde geweest.

Toch heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in 1977 nog een uitgebreide adviesaanvrage gericht aan de Raad voor de Territoriale Decentralisatie. Daarin werd enerzijds gevraagd om algemene criteria voor decentralisatiebeleid en anderzijds om (nog meer) concrete suggesties voor decentralisatie van rijksbeleid. De Raad voor de Territoriale Decentralisatie heeft een zware adviesprocedure in gang gezet, welke onder meer door bestuurskundig onderzoek wordt ondersteund. In 1978 is in dat verband aan de regering een 'Plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden' aangeboden. Daarin staan met name de overwegingen opgesomd die bij oordeelsvorming over de wenselijkheid van decentralisatie op concrete beleidsterreinen in de beschouwingen moeten worden betrokken: Waar moet je zoal aan denken en op letten wanneer je wilt bepalen of een bepaald deel van de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid beter op gemeentelijk of provinciaal niveau kan worden gedragen. Dit 'Plan van aanpak' is door de Ministerraad vastgesteld en daarmee leidraad geworden voor onder-

[4] Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, *Elk kent de laan die derwaarts gaat,* 3e rapport, Den Haag, Staatsuitgeverij, 1980.

[5] Zie voor een overzicht: Horrevorts, T., *Recente Nederlandse publicaties over decentralisatie,* in: Beleid en Maatschappij, Jaargang VI, no. 3-4, Boom, Meppel, 1979, pag. 111-112.

zoek en advisering op het terrein van verschillende departementen.
In 1980 heeft de Raad een tweetal adviezen uitgebracht. Eén over decentralisatie van volkshuisvestingsbeleid. Dat is interessant omdat ongeveer tegelijkertijd het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een nota over decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid uitbracht. Het tweede advies is door de Raad voor de Territoriale Decentralisatie uitgebracht op grond van onderzoek en advisering door de Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en dat gaat over decentralisatie van onderwijsbeleid.
Recentelijk heeft de Raad voor het Binnenlands Bestuur (voorheen Raad voor de Territoriale Decentralisatie) een discussienota over decentralisatie van het regionaal sociaal-economisch beleid gepubliceerd. Over ongeveer hetzelfde beleidsterrein is een voorstel naar buiten gebracht van een werkgroep van de drie noordelijke provincies in het kader van 'Decentralisatie-experimenten binnen het Integraal Structuurplan Noorden des lands' [6]. Wanneer men dan ook nog bedenkt dat de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst in haar derde rapport uitdrukkelijk het decentralisatievraagstuk aan de orde stelt, kan men tot de gedachte komen dat decentralisatiebeleid in een vergevorderd stadium van uitvoering verkeert. Niets is echter minder waar. De Regering zegt in haar in november verschenen decentralisatienota: 'Ook de regering is er zich van bewust dat er nog onvoldoende in de praktijk is gerealiseerd' (van de decentralisatievoornemens, schr.).[7]

Wie verwacht dat de regering na deze analyse dan een aantal concrete uitvoeringsmaatregelen voorstelt, die leiden tot een daadwerkelijk overdragen van de overheidsverantwoordelijkheid van het centrale niveau naar het gemeentelijke en/of het provinciale, komt bedrogen uit. De nota geeft veel meer een procedureel kader voor toekomstige besluitvorming over decentralisatie. Dat is enigszins teleurstellend wanneer men weet dat aan de regering ten aanzien van enkele terreinen (zoals de volkshuisvesting) concrete decentralisatievoorstellen zijn aangeboden.

Waar liggen dan de weerstanden?
Aan pleidooien voor decentralisatie geen gebrek. Evenmin aan meer of minder concrete en beargumenteerde voorstellen. Toch moet de regering in haar recent verschenen decentralisatienota weer constateren dat er van uitvoering van decentralisatiebeleid vrijwel niets terecht is gekomen. Daar moeten verklaringen voor zijn: Waardoor komt decentralisatiebeleid niet van de grond? Ook over dit vraagstuk is in de literatuur al wel het een en ander geschreven.[8]
Enkele veel genoemde verzetshaarden worden hier aan de orde gesteld. Allereerst wordt soms met de beschuldigende vinger in de richting van de Tweede Kamer gewezen. De regering doet dat ook in de reeds genoemde Decentralisatienota. De Tweede Kamer, zo wordt gezegd, treedt niet altijd even consistent op in het volgen van de door haar beleden decentralisatiepolitiek bij het behandelen van bijzondere onderwerpen.[9]
De fracties in de Tweede Kamer treden,

[6] Alle hierboven genoemde rapporten zijn verkrijgbaar bij de Staatsuitgeverij, met uitzondering van het rapport van de werkgroep van de drie noordelijke provincies; daarover kan men inlichtingen verkrijgen bij de Griffie van de Provincie Friesland.

[7] *Decentralisatienota,* Staatsuitgeverij, november 1980, pag. 3.

[8] Welters, L. A., *Institutionele weerstanden tegen decentralisatie,* in: Spreiding van beleid, Bram Peper en Leo Welters (red.), Boom, Meppel, 1980, pag. 69 e.v.

[9] *Decentralisatienota,* Staatsuitgeverij, november 1980, pag. 1.

voor wat betreft de decentralisatieproblematiek, inderdaad niet altijd even rechtlijnig op. Wanneer de inrichting van het openbaar bestur aan de orde is, bijvoorbeeld bij de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken, worden er in algemene zin pleidooien gehouden voor decentralisatie. 'Kamerbrede' moties worden aangenomen waarin de regering wordt uitgenodigd met concrete decentralisatievoorstellen te komen, zonder dat deze overigens nader worden aangeduid. Wanneer echter specifieke onderwerpen aan de orde zijn, wordt er uit een ander vaatje getapt. De sectorspecialisten van de grote kamerfracties bepleiten bij specifieke beleidsonderwerpen vaak maatregelen die centralistisch werken. Zonder al te veel moeite kunnen hiervan voorbeelden worden aangedragen.[10]
Er kunnen natuurlijk goede redenen zijn om de beleidsverantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsonderdelen te leggen op het centrale niveau. Deze worden echter heel vaak niet uitdrukkelijk aangevoerd, en er vindt evenmin een politieke discussie over plaats in de Tweede Kamer.
Een dergelijk optreden van Kamerleden is toch enigszins verwondelijk, wanneer men bedenkt dat in vrijwel alle verkiezingsprogramma's wel een artikel is opgenomen waarin territoriale decentralisatie wordt bepleit. Een mogelijke verklaring voor deze opstelling is dat de 'sectorspecialisten' in de Kamer conflicten willen vermijden met de verschillende op nationaal niveau opererende belangenorganisaties (zoals bijvoorbeeld werkgevers- en werknemersorganisaties, organisaties op het terrein van welzijn, gezondheidszorg, onderwijs, enz.).
Deze belangenorganisaties geven over het algemeen sterk de voorkeur aan concentratie van beleidsverantwoordelijkheid op het centrale niveau. Op dat niveau kunnen dan handig de onderhandelingen plaatsvinden met de overheid. Het is bekend dat Kamerfracties en Kamerleden vele contacten onderhouden met dergelijke organisaties. Het komt zelfs voor dat politieke partijen hun mensen bewust recruteren uit deze organisaties. Het CDA heeft bijvoorbeeld goede contacten met de protestants-christelijke en de katholieke onderwijskoepels.

Dat dergelijke intensieve relaties tussen Kamerfracties enerzijds en belangenorganisaties anderzijds niet zonder gevaar zijn, wordt thans in brede kring erkend wanneer men spreekt over het Parlement als vertegenwoordiger van deelbelangen. Het kan er ook toe leiden dat diverse sectorspecialisten een problematiek sterk vanuit een centralistisch perspectief benaderen, gewild of ongewild.
Het zou een misvatting zijn te denken dat Kamerleden die een nauwe band hebben met de regio ('regionalisten' noem ik ze maar even) uitdrukkelijk decentraler zouden zijn ingesteld. Integendeel, dezen hebben nogal eens de neiging, wellicht vooral uit electorale overwegingen, problemen die in een bepaalde gemeente of een bepaalde provincie spelen, in de Kamer aan te kaarten. Soms met de vraag of een minister of een staatssecretaris daar iets aan kan doen. Ook dat is een voorbeeld van centralisatie wanneer het gaat om een zaak die in beginsel onder de verantwoordelijkheid van de gemeente of de provincie valt.
Tussen de regels door heb ik in feite hierboven al een tweede verzetshaard ge-

[10] Van Ruller noemt: de parlementaire debatten over een voorstel tot herformulering van het onderwijsartikel in de grondwet (december 1976) en de behandeling van het voorstel tot het mogelijk maken van verkoop van woningwetwoningen met uitsluitend gemeentelijke toestemming (oktober 1978); Ruller, H. v., *Het politieke karakter van de besluitvorming tot decentralisatie,* in: Spreiding en Beleid enz., pag. 137 e.v. zie ook: De Nederlandse Gemeente, 31-07-1976, no. 30-31, pag. 358 en 359.

noemd: De verschillende belangenorganisaties die op nationaal niveau zijn georganiseerd en daar hun belangen in contacten met het Parlement, bewindslieden en ambtenaren, behartigen. Forse decentralisatie noodzaakt deze organisaties ertoe hun aandacht te spreiden over meerdere overheidsniveaus. Het kan er zelfs toe leiden dat regionale en lokale geledingen van de belangenorganisaties zich meer gaan roeren en wellicht zelfs zo nu en dan hun belang een andere inhoud geven dan officieel op het centraal niveau gebeurt. Een dreigende fragmentatie van deze organisaties dus. Allemaal redenen om decentralisatie met argwaan te beschouwen.

Bewindslieden en hun departementen zijn evenmin sterk decentraal ingesteld. De bewindslieden zijn bijvoorbeeld niet erg bereidwillig verantwoordelijkheden over te dragen waarmee ze zich goed politiek kunnen profileren.
Soms trekt men zelfs nieuwe verantwoordelijkheden tot zich met het oog op politieke profilering. Een mogelijk voorbeeld daarvan is de 'Rijksregeling subsidiëring schoolbegeleiding' welke in 1980 is verschenen. In die regeling wordt in feite de overheidsverantwoordelijkheid voor het schoolbegeleidingswerk meer dan volgens velen nodig is en gewenst is op het niveau van de centrale overheid getrokken. Dit terwijl gemeenten tot nu toe in belangrijke mate gezorgd hebben voor totstandkoming en de instandhouding van dit werk. De besluitvorming hierover getuigt ook niet van een zorgvuldig afwegen van de voor- en nadelen van een meer decentrale verantwoordelijkheidsverdeling binnen de overheidssfeer voor dit schoolbegeleidingswerk.[11]

Om misverstanden te voorkomen: De noodzaak van centrale regeling voor dit beleidsonderdeel wordt door mij niet bestreden. Wél de wijze waarop aan deze noodzaak vorm is gegeven en de centralistische consequenties daarvan.

Tenslotte moet nog op het paradoxale verschijnsel worden gewezen, dat lagere overheden zich officieel grote voorstanders tonen van decentralisatie (bijvoorbeeld via de VNG) maar in de praktijk wel eens andere geluiden laten horen. Bestuurders van lagere overheden kunnen zich thans vaak bij falend beleid verschuilen achter de rijksoverheid: De rijksoverheid verleent onvoldoende medewerking, verschaft onvoldoende financiële middelen, enz. Afwentelen van de verantwoordelijkheid is dan mogelijk. Verder is het zo dat sommige gemeenten op een uitermate handige en creatieve wijze gebruik weten te maken van de geldmiddelen die er thans bij allerlei departementen in de vorm van subsidies en dergelijke beschikbaar zijn.[12] Daar geldt vaak: 'Wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Gemeenten die minder goed de weg kennen, vissen achter het net. Gemeentebesturen die echter baat hebben bij de vele (op zichzelf centralistische) specifieke uitkeringen, zullen niet zo vurig de stroomlijning ervan bepleiten. Te meer niet indien ze vermoeden, dat ze dan het totaal aan beschikbare middelen van rijkszijde moeten gaan delen met andere gemeenten, die nú minder profiteren.

De weerstand tegen decentralisatiebeleid uit zich op twee manieren. Allereerst doordat, ondanks officiële pleidooien voor decentralisatie, de rijksoverheid nieuwe verantwoordelijkheden tot zich

[11] Zie de brief van de Raad van het Binnenlands Bestuur aan de Minister van Binnenlandse Zaken welke door deze bewindslieden is gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zie ook Handelingen der Tweede Kamer, 21 januari 1981 pag. 2402 t/m 2413).

[12] Van Bork, F. J. en Schrijver, J. F., *De bijdragespiraal, dynamiek van specifieke uitkeringen en mogelijke alternatieven;* in: Bestuurswetenschappen, Den Haag, nr. 6, 1980, pag. 357 e.v.

trekt en in ieder geval geen verantwoordelijkheden overdraagt aan de lagere overheden. Daarnaast worden er soms centralistische knollen voor decentralistische citroenen verkocht: Er worden voorstellen gedaan welke als decentralisatie worden gepresenteerd, terwijl feitelijk de aard van de voorstellen (de bestuurlijke en financiële vormgeving) nauwelijks tot een aanzienlijke versterking van de positie van de lagere overheden leidt. Of nog erger, eerder de sturingsmogelijkheden van de centrale overheid ten opzichte van de lagere lijkt te vergroten.[13]

Al met al verrijst er een weinig opwekkend beeld voor hen die daadwerkelijk voorstander zijn van een doeltreffend decentralisatiebeleid. Eén van de dingen die naar mijn mening noodzakelijk is, is een uitdrukkelijke politisering van het decentralisatievraagstuk. Dat wil zeggen dat politieke partijen, parlement en regering zich veel meer *inhoudelijk* (in plaats van vooral procedureel) bezinnen op het vraagstuk van decentralisatie. Over decentralisatie wordt te veel gesproken en geschreven alsof deze alleen maar goede kanten heeft. Dan kan iedereen zich ook ten principale vóórstander tonen. Dit terwijl in concrete gevallen niet uitdrukkelijk maar waarschijnlijk wel impliciet, de negatieve kanten worden onderkend. In de politiek worden deze echter niet met elkaar geconfronteerd teneinde tot een zorgvuldige afweging te komen in concrete gevallen.

Enkele aspecten van de politisering zal ik hieronder proberen uiteen te zetten. Daaraan voorafgaand neem ik eerst enkele publikaties van het CDA onder de loep tegen de achtergrond van de vraag of daarin van een gedegen politieke afweging van het decentralisatievraagstuk sprake geweest kan zijn.

CDA en territoriale decentralisatie

De volgende, veelbelovende, passage kan men lezen in het verkiezingprogram 1981-1985 van het CDA: 'Openbaarheid van bestuur en decentralisatie vormen mogelijkheden om de verantwoordelijkheid direkt te spreiden. Dat is geen dode letter'.[14]

Ook in het vorige verkiezingsprogram werd decentralisatie bepleit. Het program van uitgangspunten verschilt op dit punt niet van de verkiezingsprogramma's. Alle reden derhalve om het verkiezingsprogramma eens kritisch te beoordelen tegen de achtergrond van de vraag hoe aan het levend uitgangspunt van de decentralisatie vorm wordt gegeven.

In het hoofdstuk over sociaal-economisch beleid worden geen concrete suggesties gedaan voor decentralisatie van rijkstaken en bevoegdheden naar provincies of gemeenten. Wel wordt een verdere regionalisering en decentralisatie beloofd van het arbeidsmarktbeleid en aanverwante terreinen (art. 2.14).

Overigens moet daarbij wel worden aangetekend, dat regionalisatie vaak iets totaal anders is dan decentralisatie en er zelfs mee in strijd kan zijn.

Over het arbeidsmarktbeleid wordt gesteld dat daarvan belangrijke elementen naar het provinciaal (regionaal) niveau moeten worden overgedragen. Welke belangrijke elementen dat zijn wordt niet duidelijk. Ook hier valt weer op dat er gesproken wordt van regionaal niveau. Thans is het zo dat er geen echte bestuurslaag op het regionaal niveau is. En als ik het goed begrepen heb ik het CDA evenmin voorstander van een regionale bestuurslaag.

---

[13] Zie: Gerrichhauzen, L. G., *Reorganisatie van de politieke besluitvorming, een machtspolitiek*
[14] Verkiezingsprogram 1981-1985, CDA, pag. 7. no. 8, pag. 216 e.v.

[14] Verkiezingsprogram 1981-1985, CDA, pag. 3.

Dat zou kunnen betekenen dat men met het art. 2.24 l, waarover het hier gaat, veel meer doelt op het overdragen van verantwoordelijkheden aan regionale organen bestaande uit de sociale partners en de overheidsinstanties die verantwoordelijkheid dragen voor het arbeidsmarktbeleid, dan op een daadwerkelijke decentralisatie naar provincies.
In hetzelfde hoofdstuk over sociaal-economisch beleid is ook nog een centralistisch element te vinden waar het gaat over art. 2.79 waarin wordt gezegd: 'Planning, gronduitgifte en vergunningenbeleid van (lokale) overheden moet erop gericht zijn de lokaal of regionaal in dezelfde sector werkzame ondernemingen gelijkwaardige mededingingsmogelijkheden te geven'. Hoewel dat wellicht goed te verdedigen is, legt het wel beperkingen op aan de beleidsvrijheid van de lagere overheden. Selectief beleid van de zijde van de lagere overheden op het sociaal-economisch terrein wordt daardoor beperkt.

Samenvattend is de decentralisatie-oogst in dit hoofdstuk mager. Dat valt te meer op wanneer men bedenkt dat in enkele andere CDA-publikaties concrete decentralisatie-suggesties worden gedaan. Het reeds genoemde rapport over de economische orde suggereert bijvoorbeeld de provincies ruime financiële middelen te verschaffen (in samenhang met decentralisatie van bevoegdheden van het rijk) ten behoeve van beïnvloeding van de sociaal-economische ontwikkelingen in de provincie.[15]
In het rapport 'Op het goede spoor' wordt voorgesteld de verantwoordelijkheid voor het toekennen van investeringspremies aan bedrijven te decentraliseren naar provincies.[16] In het verkiezingsprogramma is van deze suggesties vrijwel niets terug te vinden.

In het derde hoofdstuk van het program over het welzijnsbeleid en CRM wordt haast met geen woord over decentralisatie gerept. De reden daarvoor kan toch niet zijn dat op dat terrein decentralisatie al gerealiseerd is. De discussies over de Kaderwet Specifiek Welzijn maken duidelijk dat het zover nog niet is. Over deze ontwerp-Kaderwet wordt in artikel 3.2 gezegd dat die zich uitstrekt tot de 'tot nu toe niet bij wet geregelde welzijnssectoren'. Dat betekent bijvoorbeeld dat aspecten van zorg, recreatie en educatie die onder de onderwijswetgeving vallen, voorlopig buiten de Kaderwet blijven. Nu is dat op zichzelf nog niet zo erg, ware het niet dat daarmee het reëel overwegen van decentralisatie op de terreinen die daarmee buiten de Kaderwet blijven voorlopig wel niet van de grond zal komen.
In die verwachting wordt men gesterkt wanneer men het hoofdstuk over onderwijs leest. Territoriale decentralisatie van onderwijsbeleid wordt daarin niet geopperd. Integendeel. Zo wordt bijvoorbeeld ten aanzien van het schoolbegeleidingswerk geheel voorbij gegaan aan de mogelijkheid om hier gemeenten of provincies ook een uitdrukkelijke beleidsverantwoordelijkheid te geven.
Op grond van het bovenstaande durf ik te beweren dat het pleidooi voor decentralisatie in de inleiding bij het verkiezingsprogramma wel degelijk in belangrijke mate een 'dode letter' is gebleven (met uitzondering van het hoofdstuk over volkshuisvesting in het program). Dat is betreurenswaardig wanneer men bedenkt dat in het vorige verkiezingsprogram ook reeds decentralisatie werd bepleit.
Ter rechtvaardiging kan verder in ieder geval niet worden aangevoerd dat er onvoldoende concrete suggesties zijn voor decentralisatie op verschillende beleids-

[15] *Gespreide verantwoordelijkheid,* een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde, uitgave van de wetenschappelijke instituten van het CDA, 1978, pag. 126.
[16] *Op het goede spoor, aanzet tot beter binnenlands bestuur,* wetensch. inst. van het CDA, Den Haag, 1978, pag. 30.

terreinen. Zowel in CDA-publikaties als in tal van andere nota's en adviezen staan dergelijke suggesties opgenomen.

Een pluriforme vormgeving van de relatie overheid/samenleving

Hiervoor heb ik gezegd dat de politiek zich onvoldoende inhoudelijk beraadt over het decentralisatievraagstuk. De voors en tegens komen onvoldoende naar voren en worden onvoldoende beoordeeld en tegen elkaar afgewogen. Aan het CDA-verkiezingsprogram ligt mijns inziens evenmin een zorgvuldig beraad over decentralisatie in het algemeen en op de diverse beleidsterreinen ten grondslag.
Eén van de aspecten waarop het CDA zich naar mijn indruk uitdrukkelijk zou moeten bezinnen is de relatie tussen enerzijds de visie op de relatie overheid/samenleving en anderzijds op het vraagstuk van de decentralisatie in de overheidssector.
Het zoeken naar evenwicht tussen enerzijds de verantwoordelijkheidsbeleving van mensen individueel en in organisatorisch verband en anderzijds de verantwoordelijkheid van de overheid is een uiterst belangrijk politiek vraagstuk voor het CDA. Dit vraagstuk speelt bijvoorbeeld heel sterk in de discussies over de economische orde en ook op het terrein van het welzijnsbeleid (onderwijs, welzijnszorg, enz.). De woorden 'gespreide verantwoordelijkheid' worden in CDA-verband vooral gebruikt om aan te geven vanuit welk uitgangspunt men dit centrale vraagstuk wil benaderen.
In de praktijk betekent dit dat getracht wordt: a) te bepalen waar de grens van de overheidsverantwoordelijkheid ligt, en b) aan te geven hoe de overheid zodanig kan optreden, dat mensen in vrijheid hun verantwoordelijkheid kunnen beleven in door hen gekozen verbanden en op een door hen gekozen wijze (de overheid dient daartoe de voorwaarden te scheppen).
Voor het CDA is dat laatste ook van bijzonder groot belang: Het betekent namelijk dat de overheid dient te waarborgen dat er ruimte is voor initiatieven en instellingen die geïnspireerd worden vanuit een levens- of wereldbeschouwing. Het waarborgen van deze ruimte houdt enerzijds in dat de overheid financiële middelen en dergelijke beschikbaar stelt voor dergelijke initiatieven en instellingen (en deze in vergelijking met overheidsinstellingen een gelijkwaardige behandeling geeft) en anderzijds dat de overheid zich onthoudt van al te veel bemoeienis met de inhoud die deze instellingen geven aan hun werk. We hebben hier te maken met wat we eerder privaat-rechtelijke decentralisatie hebben genoemd.
Het uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid, waar het de relatie tussen overheid en samenleving betreft, wordt vaak van een zo principieel belang geacht, dat de wetgever en de rijksoverheid voor de verwerkelijking ervan in de praktijk verantwoordelijk worden geacht. Dat leidt er dan toe dat zowel algemene regelgeving alsook het treffen van tal van uitvoeringsmaatregelen (bijvoorbeeld het toekennen van subsidies en dergelijke) worden voorbehouden aan de centrale overheid. Dat gaat zelfs zover dat het uitdrukkelijk aan lagere overheden verboden wordt maatregelen te treffen die direct van betekenis kunnen zijn voor de verwerkelijking van genoemd uitgangspunt (zie bijvoorbeeld de onderwijswetgeving).[17] Een en ander leidt wel tot een vergaande centralisatie binnen de overheidssector. Ziehier de reeds eerder aangekondigde spannings-

[17] Dat deze vergaande centralisatie niet noodzakelijk is voor het veiligstellen van de waarden die in het uitgangspunt van gespreide verantwoordelijkheid besloten liggen, wordt bijvoorbeeld uiteengezet in: Visser, B. L. W., *Verbiedt de Nederlandse Grondwet decentralisatie van onderwijsbeleid?*, in: Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, jaargang 35, no. 5, Brussel, 1980, pag. 387.

verhouding tussen privaatrechtelijke decentralisatie en decentralisatie binnen de overheidssector.
Bij een zorgvuldige oordeelsvorming over het vraagstuk van de territoriale decentralisatie zal het voor het CDA noodzakelijk zijn de volgende vraag te stellen. Dient de inhoud en de waarde van het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid waar het de relatie tussen overheid en samenleving betreft, enkel en alleen op centraal niveau bepaald te worden, òf is het gewenst dat dat ook voor een deel gebeurt in de lokale en provinciale vertegenwoordigende lichamen (gemeenteraden, provinciale staten)? In andere bewoordingen gesteld: Is het gewenst dat de inhoud en de waarde van het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid landelijk uniform wordt geregeld of is een enigszins pluriforme invulling van dit uitgangspunt gewenst en toelaatbaar.
Naar mijn opvatting is enige pluriformiteit gewenst, met name waar het de invulling van het zo fundamentele uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid betreft. In dat verband vind ik het bijvoorbeeld niet zo gewenst dat in het *ontwerp*-verkiezingsprogram van het CDA in art. 3.3d werd verondersteld dat op centraal niveau bepaald wordt dat overheidsfunctionarissen (ambtenaren en gekozenen) en personeelsleden geen zitting moeten hebben in besturen van particuliere instellingen. Dit vind ik nu een duidelijk voorbeeld van een invulling van het begrip gespreide verantwoordelijkheid waarvoor ik toch ook voor een belangrijk deel de verantwoordelijkheid zou willen geven aan de lokale of provinciale overheden.
Wanneer het bijvoorbeeld uit doelmatigheidsoverwegingen (die steeds belangrijker worden bij de stagnerende welvaart) aantrekkelijk is om in een specifieke lokale situatie in de besturen van particuliere instellingen wél overheidsfunctionarissen zitting te doen hebben, vind ik dat dat mogelijk moet zijn indien een en ander wordt besloten op een democratische wijze in de door de burgers gekozen gemeenteraad.
Hoe men ook over het voorgaande mag denken, de spanningsverhouding tussen enerzijds decentralisatie binnen de overheidssector en anderzijds het uitgangspunt van de gespreide verantwoordelijkheid waar het de relatie tussen overheid en samenleving betreft, noopt er mijns inziens toe dat men zich op bovenstaande vragen bezint indien men althans serieus wil komen tot een oordeel over de wenselijkheid van decentralisatie binnen de overheidssector.

Gelijke ontplooiingsmogelijkheden
Een belangrijke doelstelling van overheidsbeleid op tal van terreinen is het scheppen van voor alle burgers gelijke ontplooiingsmogelijkheden. In dat verband worden bepaalde voorzieningen zo belangrijk geacht, dat ze voor alle burgers overal toegankelijk moeten zijn en overal ook een ongeveer gelijkwaardige kwaliteit moeten hebben. Daarbij kan men denken aan voorzieningen op het terrein van de gezondsheidszorg, het openbaar vervoer, het onderwijs enz. Verder wordt ongelijkheid in inkomens als gevolg van het simpele feit dat men in verschillende gemeenten of verschillende provincies woont maar nauwelijks geaccepteerd. Zo wordt het als uitermate wenselijk ervaren dat de criteria die worden gehanteerd bij het verstrekken van sociale uitkeringen overal dezelfde zijn. Ook sterke verschillen in de hoogte van gemeentelijke belastingen en tarieven worden vaak als onredelijk en oneerlijk bestempeld.
Ter rechtvaardiging van centralisatie wordt dan ook aangevoerd dat daarmee gegarandeerd kan worden dat een aantal belangrijke zaken op uniforme wijze kan worden aangepakt en dat ten aanzien van belangrijke voorzieningen alle Nederlanders gelijke aanspraken hebben.
Een belangrijke vraag bij het ontwikkelen

van decentralisatiebeleid is: of en tot welke hoogte verschillen in aanspraken en voorzieningen gewenst zijn. Of, anders gezegd: van welke aanspraken en voorzieningen vinden wij dat ze landelijk uniform moeten zijn? Naar mij mening is een genuanceerde benadering van deze vragen noodzakelijk: al naar gelang de aanspraken en de voorzieningen waarover men spreekt, zal bepaald moeten worden in welke mate pluriformiteit of uniformiteit gewenst is. Zo zou ik me kunnen voorstellen dat in overigens vergelijkbare provincies het toelaatbaar is dat het peil van openbaar-vervoersvoorzieningen aanzienlijk verschilt, terwijl dat niet gezegd zou kunnen worden van de aanspraken op bepaalde voorzieningen in de gezondheidszorg.

Het is wel aardig om in dit verband te wijzen op een passage in het rapport van de wetenschappelijke instituten van het CDA over de economische orde betreffende het systeem van 'centraal afgesproken uniforme lonen'. Daar wordt gezegd dat het systeem van centraal afgesproken uniforme lonen het onmogelijk maakt dat werknemers en bedrijfsleiding, indien zij voor de keuze staan, nieuwe machines te introduceren, een afweging maken tussen de produktiewinst van de arbeidsbesparende machine en de mogelijkheid deze machine niet aan te schaffen, maar mensen in dienst te houden en daarbij wel genoegen te nemen met een lager loon.[18]
Op deze wijze wordt uniformiteit in lonen afgewogen tegen en min of meer opgeofferd aan het uitgangspunt van intensieve verantwoordelijkheidsbeleving door betrokkenen zelf. Dit type afwegingen zal ook moeten plaatsvinden waar het gaat om spreiding van de beleidsverantwoordelijkheid binnen de overheidssector. Overigens, het is vaak bijzonder moeilijk en soms ook niet goed mogelijk gebleken om vanuit één centraal punt de gewenste hoge mate van uniformiteit te realiseren. Dat ter relativering van de redenering dat centralisatie een adequaat middel is om de gewenste uniformiteit te realiseren. Verder dient men te bedenken dat het scheppen van gelijke aanspraken en voorzieningen nog geenszins behoeft in te houden dat deze ook in gelijke mate aan de burgers ten goede komen. Voor dat laatste kan het juist uitdrukkelijk noodzakelijk zijn om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden waarin de verschillende burgers of groepen van burgers zich bevinden. Wanneer men dat onvoldoende doet kan dat ertoe leiden dat verschillende burgers en groepen van burgers een ongelijk profijt trekken van de overigens gelijke voorzieningen en aanspraken.[19]
Het CDA staat een beleid voor dat perspectief biedt aan mensen en groepen die in achterstandsituaties verkeren. Dat vraagt om een gedifferentieerd beleid waarin rekening wordt gehouden met de sociale en plaatselijke omstandigheden waarin de verschillende groepen verkeren. Landelijk uniforme voorzieningen en aanspraken zijn dan niet effectief. Op de specifieke groepen en de plaatselijke omstandigheden toegesneden maatregelen zijn noodzakelijk. Slechts op die wijze kan bevorderd worden dat voor die groepen die in een achterstandsituatie verkeren ook gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden worden gecreëerd. Een dergelijk gedifferentieerd beleid kan echter niet goed op het centrale niveau worden gevoerd. Op centraal niveu kan men immers onvoldoende rekening houden met de ge-

[18] *Gespreide verantwoordelijkheid,* wetenschappelijke instituten van het CDA, Den Haag, 1978, pag. 29.

[19] Zie hierover uitgebreid: Vakgr. Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen: *Advies over decentralisatie van rijkstaken op het terrein van het onderwijs, Groningen,* in: Raad voor de Territoriale Decentralisatie, Decentralisatie van rijkstaken, mei 1980, Den Haag, pag. 62 e.v.

varieerde behoeften en de specifieke omstandigheden van de diverse groepen in de plaatselijke omstandigheden. Dát betekent dus dat het voor een dergelijk beleid noodzakelijk is dat er ook een belangrijke verantwoordelijkheid wordt gegeven aan gemeenten en in mindere mate aan provincies. Op het centrale niveau dient men dan in de gaten te houden dat ook werkelijk een beleid wordt gevoerd ten behoeve van het vergroten van de ontplooiingsmogelijkheden van kansarme groepen.
De concrete invulling en vormgeving van dat beleid zal dan vervolgens op het lokale of het provinciale niveau plaatsvinden. Eén en ander betekent derhalve, dat wanneer het CDA een beleid voorstaat dat bijdraagt aan het totstandkomen van gelijke ontplooiingsmogelijkheden en in het bijzonder gericht is op groepen in achterstandsituaties, de verantwoordelijkheid voor een dergelijk beleid niet alleen op het centrale niveau maar zeker ook voor een belangrijk deel op het lokale of provinciale niveau moet worden gelegd.

Slotbeschouwing

Politisering van het decentralisatievraagstuk. Daarvoor heb ik gepleit. Dat betekent dat er zorgvuldig politiek beraad en gedegen besluitvorming over het decentralisatievraagstuk zou moeten plaatsvinden. Dat is noodzakelijk en het is tevens mogelijk. Het is noodzakelijk om decentralisatiebeleid en de uitvoering ervan uit de politieke en bestuurlijke impasse te halen waarin het is geraakt als gevolg van de weerstanden die er van verschillende zijden zijn. Het is ook noodzakelijk om de overgang te maken van de periode waarin vrijwel iedereen zich ten principale voorstander toont van decentralisatie in algemene zin, naar de periode waarin politieke partijen, parlement en regering concrete voorstellen voor decentralisatie doen op bepaalde beleidsterreinen.
Het is ook mogelijk om te komen tot zorgvuldig politiek beraad over het decentralisatievraagstuk omdat de overwegingen die in dat beraad een rol zouden moeten spelen, langzamerhand op een rij staan: Zie bijvoorbeeld het 'Plan van aanpak voor de advisering over concrete decentralisatiemogelijkheden' dat in 1978 door de Raad voor de Territoriale Decentralisatie is gepubliceerd en de Decentralisatienota van de Regering die in november 1980 is verschenen. Men zou kunnen zeggen: Vluchten kan niet meer! Het zou ook uitermate ongelukkig zijn wanneer de ontwikkeling en de uitvoering van decentralisatiebeleid niet spoedig van de grond zou komen. Dit omdat er alweer een nieuwe centraliserende factor aan het firmament verschenen is. Dan doel ik op het voornemen van de regering-Van Agt om bepaalde overheidstaken en overheidsinstellingen te privatiseren. Dat is in tijden van economische teruggang op zichzelf een verstandig voornemen.

Privatisering zou zelfs een versterking van de positie van de lagere overheden kunnen inhouden, wanneer die privatisering betrekking zou hebben op taken en instellingen die thans onderdeel uitmaken van het rijksapparaat. Het ongeluk wil dat de minister-president als voorbeeld van een te privatiseren taak nu juist weer een typisch lokale of regionale overheidstaak noemt, namelijk de vuilophaaldiensten.[20] Privatisering van dit type taken leidt eerder tot een verzwakking van de positie van de lagere overheden. Alleen al het simpele feit dat kennelijk bij de centrale overheid op het állerhoogste niveau (de minister-president, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën) nagegaan moet worden of dergelijke lokale of regionale taken beter geprivatiseerd kunnen worden of niet, is een staaltje van centralistisch denken:

[20] Trouw, 31 jan. 1981, pag. 1.

Laat de provincies of gemeenten toch voor een belangrijk deel beslissen of het gezien de plaatselijke of provinciale omstandigheden verstandiger is te werken met geprivatiseerde vuilophaaldiensten of met vuilophaaldiensten die onderdeel uitmaken van het overheidsapparaat.

Wanneer echter het ontwikkelen en uitvoeren van privatiseringsbeleid op evenveel weerstanden stuit als het decentralisatiebeleid dan is er geen vuiltje aan de lucht. Wanneer dat niet het geval is, dan zal met grote voortvarendheid decentralisatiebeleid moeten worden ontwikkeld en uitgevoerd.



drs. M. Davidse
Directeur Personeel Nederland van Estel Hoogovens BV

mr. F. H. A. M. Kruse
plv. directeur-generaal voor de arbeidsvoorziening bij het ministerie van Sociale Zaken

mr. dr. G. J. Leibbrandt
directeur-generaal voor het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek bij het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen

prof. dr. R. A. de Moor
hoogleraar Onderwijssociologie aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg

drs. J. C. Oudshoorn
directeur bureau Verschoor en Oudshoorn, psychologisch adviseurs Den Haag en New York

ir. E. Puylaert
directeur van de Hogere Agrarische School te 's-Hertogenbosch

drs. F. P. J. M. Sweens
lid van de Raad van Bestuur van Van Doorne's Bedrijfswagenfabriek DAF BV te Eindhoven

dr. A. Wattèl
voorzitter van het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit te Utrecht

Onderwijs en arbeidsmarkt

Weergave van een gesprek

Op uitnodiging van de redactie zijn op 29 januari j.l. een aantal personen bijeen geweest voor een gesprek over een aantal vragen rond het thema 'Onderwijs/Arbeidsmarkt'.

Aan dit gesprek, dat onder leiding stond van het redactielid mr. dr. A. Postma, namen deel: drs. M. Davidse, mr. F. H. A. M. Kruse, dr. mr. G. J. Leibbrandt, dr. R. A. de Moor, drs. J. C. Oudshoorn, ir. E. Puylaert, drs. F. P. J. M. Sweens en dr. A. Wattèl.

Een weergave van dit gesprek volgt hieronder.

POSTMA: Een van de vraagstukken die ons de komende jaren voor grote problemen kunnen plaatsen is de wederzijdse afstemming van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Een eerste vraag die ik u in dit verband wil voorleggen is wat centraal dient te staan: de vrije onderwijskeuze of de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarkt.

I. Vrije onderwijskeuze

LEIBBRANDT: Ik acht deze tegenstelling te absoluut. Vrije onderwijskeuze is in Nederland uiteraard een hoog goed, want onderwijs dient niet alleen tot voorbereiding op een arbeidsplaats. Onderwijs is er ook voor de algemene ontplooiing; voor de overdracht van kennis en cultuur.

Ik zeg niet dat er geen relatie met de arbeidsmarkt moet zijn maar het gaat mij te ver wanneer gesteld zou worden dat de keuze en de inrichting van het onderwijs uitsluitend afhankelijk gesteld moet worden van de perspectieven op de arbeidsmarkt.

Wij zullen wel moeten proberen bij de inrichting van het onderwijs nog meer rekening te houden met de eisen van de arbeidsmarkt. Daarbij kan het nuttig zijn de arbeidsmarkt op te delen in een aantal sectoren. Wanneer wij dan constateren dat in bepaalde sectoren tekorten waarneembaar zijn, bijvoorbeeld aan HEAO'ers (Hoger Economisch Administratief Onderwijs), boekhouders, in bepaalde gebieden een tekort aan verplegers, werktuigbouwkundige HTS'ers, een tekort aan mensen in de informatica, dan kan ik mij voorstellen dat je probeert invloed uit te oefenen op de keuze, bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen van meer faciliteiten voor deze opleidingen. Je moet daarentegen voorzichtig zijn met het nemen van negatieve stappen in dit verband. Want dan ga je de vrije onderwijskeuze blokkeren. De arbeidsmarkt is bovendien erg moeilijk voorspelbaar. Toch is er discussie gaande over de vraag of in de medische sector geen beperkingen aangebracht moeten worden, gelet op de grote aantallen afgestudeerden die wij kunnen verwachten, en de snel toenemende werkloosheid van deze zeer gespecialiseerde groep beroepsbeoefenaren. Er komen teveel specialisten en huisartsen.

KRUSE: Ik denk dat die vrijheid van onderwijskeuze een heel betrekkelijke zaak is. Mensen kiezen niet vrij, omdat zij niet iets anders kunnen kiezen dan feitelijk wordt aangeboden. Bovendien kiezen zij sterk onder invloed van hun milieu. In mijn opvatting is bovendien de tegenstelling tussen persoonlijke ontplooiing enerzijds en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt anderzijds een onzuivere. De vraag naar de ontplooiingsruimte is vóór alles een vraag naar het je nuttig kunnen maken in de maatschappij. En daarin komt niet alleen de arbeidsmarkt aan de orde. Ik ben het met Leibbrandt eens dat je erg voorzichtig moet zijn om negatieve maatregelen te nemen, maar zijn voorbeeld van de medische sector vind ik in dit verband ongelukkig, omdat nu juist daar via een closed-shop systeem reeds jarenlang de arbeidsmarkt in feite is gereguleerd.

OUDSHOORN: De twijfels die je kan hebben of een 11- of 12-jarige wel in vrijheid over zijn onderwijs kan beslissen nemen niet weg dat in algemene zin onderwijsvrijheid een groot goed is. Hiermee verband houdt het feit dat in ons Nederlands onderwijssysteem allerlei sluipwegen aanwezig zijn, waar ik erg gelukkig mee ben. Maak je systeem vooral niet te volmaakt en laat sluipwegen bestaan zodat opleidingsmogelijkheden, ook al sluiten die niet zo goed aan, toch nooit voor iemand geheel afgesloten worden. Dat lijkt mij ook een wezenlijk element van de onderwijsvrijheid.

PUYLAERT: Ik heb enige ervaring met voortgezet agrarisch onderwijs en het is verbazingwekkend op welke gronden men een bepaalde opleiding kiest. Er zit veelal achter een bepaalde keuze nauwelijks enige motivering. Het brengt mij tot een aantal twijfels of de vraag die wij hier nu bespreken over de vrijheid van onderwijs nu wel zo principieel is. Ik ervaar de motivering om als je gekozen hebt, die opleiding ook werkelijk metterdaad en naar beste kunnen te volgen, als een veel groter probleem. Dat brengt mij ertoe de vrijheid van onderwijskeuze te relativeren en vooral door middel van voorlichting te proberen de afstemming op de arbeidsmarkt beter te doen verlopen dan thans.

WATTÈL: Die voorlichting moet wel naar twee kanten georganiseerd worden:

naar de onderwijsnemer en de onderwijsgever. Een tweede element waarop ik wil wijzen is dat het huidige stelsel toch ervan uitgaat dat je voor je 20ste, 25ste jaar je opleiding krijgt. Ik denk dat wij naar een samenleving toegroeien met deeltijdse vormen van arbeid en van onderwijs, waarbij men zijn rechten niet verspeelt wanneer men bijvoorbeeld op zijn 18de niet geheel of niet gaat studeren maar gaat werken. Men zou dan in een latere fase opnieuw onderwijs moeten kunnen gaan genieten.

LEIBBRANDT: Wat die keuzevrijheid betreft: ik denk toch dat er een verschil is tussen het opleggen van beperkingen en een vrijheid die beperkt wordt door leeftijd, invloed van sociaal milieu etc. Het individu dat de keuze doet zal beide beperkingen toch verschillend ervaren.

DAVIDSE: Wat mij vooral in de vraagstelling van vanavond bezighoudt is de vraag welke werkgelegenheidsstructuur wij de komende jaren mogen verwachten. Kunnen we vanuit deze verwachting niet tot een wat betere afstemming met het onderwijs komen dan de afgelopen jaren het geval was. Uiteraard moeten wij niet de vrije onderwijskeuze aantasten; ik vind wel dat wij veel betere voorlichting kunnen geven over de beroepen die van belang blijven en de opleiding die daarvoor vereist is. Bovendien vraag ik me af of het niet noodzakelijk is dat hier en daar door de overheid een aantal barrières worden gelegd.

SWEENS: Wij leiden mensen op om hen in de gelegenheid te stellen zich te ontplooien. De idee hierachter is dat als de mens nu maar mondig is, dat hij zich dan wel zal ontplooien. Alsof het allereerst kennen van een vak niet veel meer bijdraagt tot het je ontplooien dan het feit dat je over allerhande zaken kan meepraten. Mijn bezwaar is dat wij vrijheid van onderwijs vertaald hebben in vrijheid en daarmee vaagheid van de inhoud ervan, waardoor de aansluiting op de arbeidsmarkt nu fout loopt. Wat dreigt is dat met een overvloed aan onderwijs ze 'nog geen hamer kunnen vasthouden'. Afgezien misschien van de voorzittershamer. Dat is mijn grote probleem in de relatie onderwijs/arbeidsmarkt.

DE MOOR: Als wij spreken over de relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt, dan moeten wij ons ervan bewust zijn dat wij dat doen tegen de achtergrond van de verwachting dat in de komende jaren veel mensen genoegen zullen moeten nemen met een arbeidsplaats die minder kwalificaties vraagt dan zij door hun opleiding hebben verworven. Ik neem als voorbeeld de afgestudeerden van het hoger onderwijs. Een zeer groot deel van hen zal geen werkkring kunnen vinden die, wat inhoud en niveau betreft, zal beantwoorden aan de verwachtingen die zij op grond van hun opleiding koesteren. Voornamelijk demografische factoren zijn er de oorzaak van dat, vanuit het gezichtspunt van de arbeidsmarkt, er een overschot aan afgestudeerden zal ontstaan.
Toen in de jaren zestig de economische groei zeer groot was, bereikte de omvangrijke geboortengeneratie het voortgezet onderwijs. Daardoor ontstond een grote vraag naar leerkrachten die ook kon worden betaald. Bovendien nam door de toegenomen welvaart de deelneming aan het onderwijs na de leerplichtige leeftijd aanmerkelijk toe. In diezelfde jaren kon, door de toenemende welvaart, het overheidsapparaat sterk worden uitgebreid. Toen de vraag naar hoger opgeleiden sterk begon toe te nemen kon daaraan aanvankelijk niet worden voldaan, omdat het bestand nog betrekkelijk klein was. Bovendien is de gemiddelde opleidingstijd met name van universitair gevormden lang. Nu komen we in een situatie die in alle opzichten het tegendeel van de jaren zestig is: een geringe of geen economische groei, een vrij groot bestand aan hoger opgelei-

den, vele studenten in de instellingen van hoger onderwijs en, door een betrekkelijk overwicht van jonge mensen in het bestand van hoger opgeleiden, betrekkelijk weinig vrijkomende arbeidsplaatsen.
Het probleem in de relatie onderwijs/arbeidsmarkt lijkt mij dus niet te liggen in de vraag hoe wij kunnen bereiken dat de kwalificaties die in het onderwijs worden verworven precies aansluiten bij de kwalificaties die op de arbeidsmarkt worden gevraagd. Veeleer is het probleem hoe wij de mensen duidelijk kunnen maken dat het vrij volgen van onderwijs één zaak is, het vervullen van een werkkring een geheel andere zaak. Niet langer kan worden geëist dat de werkkring in overeenstemming is met de opleiding.

II. Arbeidsmarkt

a. *Arbeidsmarkt te sturen?*

POSTMA: Misschien is het goed het probleem dat ons vanavond bezig houdt allereerst te benaderen van de kant van de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt kan zich op twee manieren ontwikkelen. Enerzijds een ontwikkeling van: we zien wel wat er komt; anderzijds een ontwikkeling waarbij je heel nadrukkelijk poogt de ontwikkelingen te beïnvloeden, wellicht te sturen. Bijvoorbeeld: dié en dié ontwikkelingen op de arbeidsmarkt willen we niet (bijv. een bepaalde ontwikkeling van de techniek), en gaan we afremmen of voorkomen, dié willen we wel en gaan we bevorderen en stimuleren. Ervaart u beide mogelijkheden als reëel en hoe valt bij u de keuze uit?

DAVIDSE: In principe ja, maar de keuzemogelijkheid is in het algemeen slechts beperkt en soms eigenlijk niet aanwezig. En dan gaat het inderdaad niet om de techniek te volgen of sociale verlangens te volgen. Wij zien nu in de staalindustrie dat Japan een voorsprong heeft weten te bewerkstelligen omdat zij beter dan wij de technologische ontwikkelingen hebben gevolgd. Wij hebben eenvoudig geen keus dan te proberen Japan alsnog in te halen.

SWEENS: Maar dat gaat nou net een stap te ver, want dat zou betekenen dat wij blindelings iedere technologische vernieuwing zouden moeten accepteren. Die situatie hebben wij in ons land niet; er is geen volledige vrije keuzemogelijkheid ten aanzien van het al of niet installeren van nieuwe technologieën. Ik denk dat ons probleem vooral is na te gaan hoe wij op de sociale consequenties van de invoering van nieuwe technologieën kunnen anticiperen. Maar, dat moet mij ook van het hart, er wordt in dit land in het algemeen te negatief over technologie gedacht.

WATTÈL: Ja, er is een irreële nostalgie naar het dorp dat nooit bestaan heeft.

KRUSE: Dat alles neemt niet weg dat in ons systeem in Nederland de komende jaren vermoedelijk een tekort van 1 miljoen arbeidsplaatsen zal zijn; in Europees verband denken wij aan 15 à 20 miljoen tekort aan arbeidsplaatsen. In de Oostbloklanden is een systeem waarin er in ieder geval niet zo'n tekort aan arbeidsplaatsen is; ik weet wel dat men daar werkloosheid voor een belangrijk deel camoufleert door lagere produktiviteitscijfers, maar ik constateer wel, dat de mensen daar in ieder geval een duidelijk aanwijsbare rol in de samenleving hebben, die hen hier dikwijls wordt onthouden. Dit probleem, het groeiend aantal mensen waarvoor geen baan is, en die zich daarom maatschappelijk uitgerangeerd voelen, dit probleem hebben wij binnen ons systeem niet onder de knie. Met dit probleem zou enige beïnvloeding van de arbeidsmarkt toch zeer goed overwogen kunnen worden. Dat mag je dan niet afdoen met redeneringen als: dan gaan wij terug naar de middeleeuwen. In andere systemen in de middeleeuwen is werkloosheid voorkomen

door de mensen prachtige kathedralen te laten bouwen; ergens anders werd een piramide gebouwd.

SWEENS: In ons systeem vandaag hebben we toch zeer veel mensen in de welzijnspiramide aan het werk geholpen.

KRUSE: Maar zij waren in ieder geval ingeschakeld in het maatschappelijk gebeuren en ik voorzie dat we dit voor de 1 miljoen in ons land en 20 miljoen in Europa de komende jaren niet oplossen met een systeem waarin de vrijheid van aanbod en vraag blijft bestaan.

POSTMA: Dus u zegt dat het resultaat van het functioneren van de arbeidsmarkt op dit moment leidt tot gevolgen die u onaanvaardbaar vindt omdat die tegen uw normen indruisen. U bent dan geneigd na te gaan hoe uw normen opgelegd kunnen worden aan de werking van de arbeidsmarkt.

DE MOOR: Natuurlijk wordt de arbeidsmarkt gestuurd. Het gaat om de mate van sturing en de vraag wie dat doet. Gelet op onze economie kan je hooguit wat bijsturen, je kan de zaak niet geheel naar je hand zetten. Ik vind wel dat wij ons daarbij de zwakheden in een politiek systeem als het onze moeten realiseren. De overheid reageert vrijwel altijd te laat; als zij reageert doet ze dat met vrijwel uitsluitend de korte-termijn consequenties voor ogen, en ze reageert heel dikwijls niet coherent, waardoor de ene maatregel de andere dreigt te neutraliseren. Velen vragen zich zelfs af of de overheid vaak de problemen niet verergert. Dit zijn zwakheden in het politieke stelsel waar wij rekening mee moeten houden. De overheid kan hooguit op een aantal geselecteerde punten bijsturen, en de keuze van die punten zal mede beïnvloed moeten worden door de omstandigheid dat daar de zwakheden van het politieke systeem het minst tot uiting kunnen komen. Mijn conclusie is dat wanneer de overheid probeert de arbeidsmarkt te veel te sturen, zij de kans loopt meer kwaad aan te richten dan goed.

LEIBBRANDT: Maar zou een beïnvloeding van de arbeidsmarkt naar die sectoten waar nu toch een groot tekort ontstaat niet te overwegen zijn. Ik denk bijvoorbeeld aan het terrein van de volkshuisvesting en de stadsvernieuwing.

SWEENS: Maar willen we nu werkelijk nog meer gaan ordenen? Ik geloof er niets van dat dat ons dichter bij de oplossing van het probleem brengt. Ik vrees dat de bureaucratisering onverminderd voort zal gaan. Ik werk in een betrekkelijk overzichtelijke onderneming van 9500 man, en ik ervaar dat in zo'n organisatie het kwaad bureaucratisering al om de hoek komt kijken. Wat willen we dan? Met een overheid die in staat zou zijn meer dan wat bijsturend op de arbeidsmarkt actief te zijn? En wat de Oostbloklanden betreft: als u ziet hoe inefficiënt daar gewerkt wordt, hoeveel verspilling daar aan de orde is, dan weet ik het nog niet zo of ik vind dat wij niet de kant op moeten om inefficiency in ons systeem in te bouwen; de enige weg die ik zie is de eventueel nadelige gevolgen van nieuwe technologieën in de sociale sfeer op te vangen. Ik wil hier nog wijzen op het kwalitatieve probleem: er is naast werkloosheid in bepaalde sectoren wel degelijk nog vraag naar arbeid. Ik denk dat hier de arbeidsomstandigheden om de hoek kijken. Als wij zien wat op dit terrein de laatste jaren in het Nederlandse bedrijfsleven is verricht dan is dat ongelooflijk veel. En toch rust er op industriële arbeid een blaam. En waarom?

POSTMA: In het begin van de discussie over dit punt bleek dat er veel bezwaren waren om te overwegen een aantal nor-

men in te voegen op de werking van de arbeidsmarkt, maar gaandeweg de discussie merk ik dat daar in feite steeds meer behoefte aan komt.

OUDSHOORN: Ik geloof in ieder geval dat die technologische ontwikkeling doorgaat. Ik vrees dat we geen andere mogelijkheid hebben dan de meest ontwikkelde technologieën te volgen. Maar mijn vraag is: waarom zouden wij daar tegen zijn? Waarom zouden wij de technologische ontwikkeling beperken? Het is, denk ik, het enige dat ons honderden jaren heeft frisgehouden. Ik denk ook niet dat wij de techniek kunnen beschuldigen van het verloren laten gaan van arbeidsplaatsen. Ik denk eerder dat de techniek juist zeer veel arbeid heeft mogelijk gemaakt.

b. *Stages*

POSTMA: Kunnen wij de spanning tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet enigermate terugbrengen door veel meer dan thans stages tijdens de studie in voeren?

DE MOOR: Als het gaat om grote hoeveelheden mensen, dan denk ik dat wij met dit middel weinig opschieten. Wel is het duidelijk dat wat binnen scholen geleerd wordt dikwijls zeer ver van de praktijk afstaat. Ik denk dat algemeen gesproken een betere weg is de leermogelijkheden op de arbeidsplaats te vergroten en de bestaande veel beter dan thans te benutten. Ook de onderlinge uitwisseling van mensen van scholen naar bedrijven en andersom is enorm belangrijk.

PUYLAERT: Mijn ervaring is ook dat onderwijsmensen op universitair en hoger beroepsniveau dikwijls te weinig bekend zijn met het bedrijfsleven. Ik geef zelf de voorkeur aan leerkrachten vanuit het bedrijfsleven en ben dan bereid om desnoods op het pedagogische vlak wat te moeten inleveren. De wijze waarop deze mensen onderwijs geven is dikwijls heel anders dan onderwijskrachten die geen praktijkervaring hebben. Wat de beroepskeuze betreft: ik zie dikwijls in de kring waarin in verkeer dat HAVO-leerlingen die van plantjes houden, konijnen fokken of een pony houden, een opleiding kiezen die het dichtst bij die hobby ligt. En dan kiest men de Hogere Landbouwschool. Dan komen ze bij ons en dan merken ze dat het een hele andere studie is dan zij verwacht hadden. Wij raden ze dan aan vakantiewerk op een boerderij te doen. Dan ziet men echt wat het is. Ik denk dus dat stages al belangrijk zijn voordat men tot de keuze van een bepaald voortgezet onderwijs komt.

LEIBBRANDT: Stages zijn natuurlijk erg belangrijk om de spanning tussen onderwijs en arbeidsmarkt enigszins te verlichten. Je stuit wel op problemen als je dit op grote schaal wilt toepassen. Het probleem is voldoende stageplaatsen te vinden.

c. *Verbeteren arbeidsomstandigheden*

KRUSE: Ik denk ook dat wij oog moeten hebben voor de noodzaak de kwaliteit van de arbeid aan te passen aan de ontwikkelingen in het onderwijs. Met De Sitter [1] ben ik van mening dat wij mensen op een arbeidsplaats veel meer zelfstandige regelruimte moeten geven. Ik weet dat het een heel moeilijk probleem is, maar het kan een belangrijke bijdrage zijn van de kant van het bedrijfsleven om de arbeid ook volop menswaardig te doen zijn door hen eigen regelruimte, eigen kwaliteitsbewaking, eigen keuze van instrumenten, eigen toetsing te geven. Ik

[1] Prof. dr. L. U. de Sitter is hoogleraar aan de T.H. te Eindhoven en heeft veel studie en onderzoek gedaan naar het anders organiseren van het werk om de betrokkenheid van werknemers bij hun arbeid te vergroten.

denk dat dit een minstens zo belangrijke aanpassing is in de spanning tussen onderwijs en arbeidsmarkt dan de vele punten die al omtrent het onderwijs hier zijn genoemd.

SWEENS: Het verhaal van De Sitter is treffend. Toch is mijn indruk dat het tekort doet aan de realiteit. Wat mij altijd opvalt is dat als je praat met de mensen waarover De Sitter het heeft, deze mensen veel meer begrip hebben voor de gegroeide functieverdeling in een bedrijf dan je op grond van de onderzoeken van De Sitter zou mogen verwachten. Wij hebben bovendien zeer veel gedaan aan het meer inhoud geven van het werk op de arbeidsplaats. En mijn vraag blijft dan ook: waarom is de bereidheid om in de industrie te werken zo zeer afgenomen? Wat zeggen nou de deskundigen hier om de tafel hierover?

PUYLAERT: Dat is inderdaad de centrale vraag. Wij hebben een hogere school voor levensmiddelentechnologie, waarin mensen worden opgeleid om leiding te geven in de levensmiddelenindustrie. En dan merk ik ook bij de voorlichting van dit type onderwijs dat 17/18-jarigen daar toch niet bij staan te trappelen. Men denkt dan aan de industrie, werken met gastarbeiders, winst maken, het milieu vervuilen etc. In de sfeer van de land- en tuinbouw kregen wij te maken met een groeiend aantal leerlingen, maar die voor de levensmiddelenindustrie bleef constant, terwijl daar nu juist de werkgelegenheid zat.

SWEENS: Van Doorn heeft daar ooit van gezegd dat dit proces te vergelijken is met de vroegere landarbeider die wegliep van de mesthoop. Wat je ook aan de industrie doet, in vergelijking met de witte boordensector is het minder comfortabel, minder vrij, altijd vuiler, altijd meer lawaai, en dus zou je eigenlijk naar een tweesporig arbeidsvoorwaardenbeleid moeten. Daarbij moet je nu eens vergeten dat iemand die MAVO heeft en bij je op kantoor komt werken, hetzelfde zou moeten verdienen als een vakman in de fabriek. Ik denk dat dit misschien nog wel als een grotere grief wordt ervaren dan dat men een hekel zou hebben aan het werk dat men in de fabriek zou moeten doen.

DAVIDSE: Toch constateer ik een zekere kentering in het geheel. Op onze bedrijfsschool zie ik dat we steeds meer MAVO-leerlingen krijgen. Ik denk dat wij als bedrijfsleven er ook niet of onvoldoende in zijn geslaagd duidelijk te maken dat er in de uitvoerende arbeid de laatste jaren heel wat is veranderd. Het beeld dat men heeft van die arbeid klopt dan ook niet meer.

OUDSHOORN: Ik denk dat de microelectronica enorm belangrijk kan zijn bij het verbeteren van arbeidsomstandigheden, omdat we daarmee de decentralisatie van beslissingen veel beter kunnen organiseren. In Japan zien we dat de kwaliteitscontrole weer teruggebracht is naar de arbeidsplaats. Door de micro-electronica kun je op kleinschaliger niveau de kwaliteitscontrole betaalbaar organiseren. Dat was vroeger niet mogelijk. We kunnen veel meer de relevante informatie op de arbeidsplaats brengen dan vroeger.

d. *Passende arbeid*

POSTMA: In welke mate kan een verruiming van het begrip passende arbeid de spanning tussen onderwijs en arbeidsmarkt verlichten?

KRUSE: Ik moet u eerlijk zeggen weinig tot niets te verwachten van een verruiming van het begrip passende arbeid. Ik zou de werkgevers in dit verband weleens de volgende vraag willen voorleggen: Hoe selecteert u. Mijn indruk is dat de gemo-

tiveerdheid van de potentiële werknemer doorslaggevend is.

SWEENS: Wij hebben een bedrijf vlak over de grens met België. Wij selecteren in België, dat een vergelijkbaar werkloosheidspercentage heeft als de regio Eindhoven, 1 op de 10 sollicitanten. In Eindhoven selecteren wij 1 op 4 met een leeftijdsgrens van 45. De fabeltjes, dat wij zo streng selecteren, zijn gewoon niet waar.

KRUSE: Maar ontkent u dat uw eerste selectiepunt de motivatie van de sollicitant is? Heeft de betrokkene er zin in om bij mij te komen werken? En zijn dit geen belangrijker criteria dan de opleiding die de betrokkene heeft genoten? Vandaar mijn twijfel over de effecten van een verruiming van passende arbeid.

SWEENS: Natuurlijk speelt de motivatie een belangrijke rol, maar wij volstaan niet met oppervlakkige benaderingen. Wij laten de man kennismaken met de chef van de afdeling, kennismaken met collega's, met de arbeidsplaats etc. Het neemt allemaal niet weg dat in mijn opvatting het begrip passende arbeid werkelijk van de dolle is. Wij hebben een experiment gedaan met jeugdwerklozen. Alle kaartenbakken van het Gewestelijk Arbeidsbureau zijn hierop nageslagen: wij kregen er 110. Uiteindelijk hebben we er 9 overgehouden. Zeer velen wilden niet, een aantal anderen kwamen eenvoudig niet, en als je dan vraagt wat er met hen gebeurd is, dan is het antwoord van het arbeidsbureau: We zijn nog met de heren in gesprek. In mijn bedrijf hebben we een twee-ploegendienst. Dat kon tot voor kort afgewezen worden omdat ploegendienst onacceptabel is. En of het dan vier-, drie- of twee-ploegenstelsel is, dat maakt kennelijk niets uit. Ik vind dit werkelijk onverantwoord. Het moet toch mogelijk zijn om 5 avonden in de veertien dagen van 4 uur 's middags tot 12 uur 's avonds te werken. Zeker als het alternatief is dat er anders geen werk is! Ik begrijp best dat niet iedereen in ploegendienst kan, maar het te verbieden als regel is werkelijk belachelijk.

DAVIDSE: Als er een man bij ons komt, die zegt dat hij alleen komt omdat anders zijn uitkering gevaar loopt, dan gaan wij niet met hem door.

e. *Deeltijdarbeid*

POSTMA: Wanneer wij het onderwijs geheel vrij zullen laten verlopen, dan is te verwachten dat er een vrij aanzienlijke werkloosheid ontstaat. Is het mogelijk om deze werkloosheid wat te verzachten door op grote schaal deeltijdarbeid in te voeren?

WATTÈL: Ik denk dat het erg belangrijk is dit van twee kanten te doen. Zowel het onderwijsbestel als het arbeidsbestel zullen meer gelegenheid moeten geven voor deeltijdse combinaties.

SWEENS: Bij ons is allereerst onderzocht in hoeverre niet band-, lijn- of straatgebonden arbeid in deeltijdbanen verknipt kon worden. Daarnaast hebben wij in dit verband ook een experiment gedaan op de produktievloer, dus bij de wèl lijn- en straatgebonden arbeid. Op de eerste advertentie voor deeltijdfuncties in de produktie kregen wij 56 sollicitanten, waarvan wij er 14 hebben aangenomen, maar slechts 2 daarvan waren werkelijk deeltijdarbeiders. En deze twee zochten deeltijdse arbeid niet om daarnaast te studeren maar vanwege hele praktische overwegingen vanuit de huishoudelijke sfeer. Dit wil niet zeggen dat wij stoppen met deze benadering, maar wij achten het wel in eerste instantie mislukt. Ik heb grote aarzeling om aan te nemen dat de behoefte aan deeltijdbanen, met name bij kostwinners, zo groot zou zijn. Voor gehuwde vrouwen ligt dat ongetwijfeld anders, ook

al overweegt daarbij het extra inkomensmotief en niet de emancipatie.

LEIBBRANDT: Het is jammer dat in dit gezelschap geen vrouw aanwezig is om ons kenbaar te maken hoe zij de ontwikkeling met betrekking tot deeltijdse arbeid ervaart. Want het is duidelijk dat wij op dit punt de komende jaren voor grote en belangrijke ontwikkelingen staan. Ik constateer in ieder geval in de overheidssfeer een toenemende behoefte aan deeltijdse banen bij jonge academici, bijvoorbeeld omdat hun vrouw ook een halve baan heeft. Ik constateer ook dat bij de rijksoverheid hiertegen nog veel weerstanden bestaan, met name voor de hogere functies. Ik denk dat wij meer oog moeten hebben voor de toch groeiende behoefte aan deeltijdse banen.

DE MOOR: Maar doen wij er niet beter aan onze aandacht meer te concentreren op de groei van het aantal arbeidsplaatsen dan er voornamelijk over te praten hoe wij de arbeidsplaatsen beter kunnen verdelen?

SWEENS: Natuurlijk moeten wij een gezond bedrijfsleven hebben. Daar kan nog wel het een en ander aan verbeterd worden, dat is duidelijk. Maar waar het om gaat is dat er een groeiende druk op deeltijdarbeid is waar wij aan tegemoet kunnen komen. Ik acht dit in ieder geval een veel betere zaak dan te praten over arbeidstijdverkorting, want dat zie ik niet gerealiseerd zonder een verhoging van de arbeidskosten per man, hetgeen nu juist de positie van het bedrijfsleven verder zal aantasten. Economisch gezien zijn deeltijdbanen niet duurder, volgens de berekeningen die ik in mijn bedrijf heb laten uitvoeren. Er zitten uiteraard kostenverhogende aspecten aan, maar er zitten ook kostenverlagende elementen in, die produktiviteitsbevorderend werken, zoals minder absenteïsme, etc.

WATTÈL: Ik denk dat wij ook de individuele werkweek moeten loskoppelen van de produktieweek. Er is dan ruimte voor kostenverlaging in die zin dat werknemers die 5 dagen in de week werken, dat wel zó doen dat het produktieapparaat bijvoorbeeld 6 dagen in de week volledig bezet is. Dat geldt niet alleen voor ondernemingen maar bijvoorbeeld ook voor onze onderwijsinstellingen. Wanneer 20 % meer deeltijdarbeid zou betekenen dat je ook 20 % meer outillage en machinerieën zou moeten hebben, dan spannen we natuurlijk wel het paard achter de wagen. Ik vrees dat dat op dit moment aan het gebeuren is. Wij zullen de gegeven capaciteiten beter moeten benutten en dan is er op dit terrein een hoop mogelijk.

SWEENS: Ik denk ook dat dit in de industrie meer dan thans te organiseren is. Maar het probleem ligt veel meer in de sociale weerstanden die een dergelijk systeem zal oproepen.

DAVIDSE: Bovendien los je met deeltijdarbeid natuurlijk niet de kwalitatieve discrepantie op de arbeidsmarkt op.

III. **Onderwijs**

a. *Behoefte aan afgestudeerden te plannen?*

POSTMA: Aan de onderwijskant van het probleem van vanavond komt allereerst de vraag op, of de behoefte aan afgestudeerden in de toekomst met voldoende zekerheid te plannen is.

DE MOOR: Wij horen voortdurend het argument dat we de behoefte aan afgestudeerden in de toekomst niet kunnen voorzien. Maar wij doen natuurlijk niet de voorspelling dat we in 1990 zoveel chemici kunnen gebruiken. Een prognose houdt in dat, gegeven een aantal omstandigheden, wij, voorzover nu te overzien is, een bepaalde ontwikkeling mogen ver-

wachten. Elk jaar opnieuw zou je moeten nagaan of de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat je je prognose moet bijstellen. Ik denk dat planning en prognoses op deze wijze opgevat ons wel degelijk behulpzaam kunnen zijn bij de vraag naar de te verwachten ontwikkelingen. De jaren zestig hebben zich gekenmerkt door een grote economische groei en een betrekkelijk gering aantal hoger opgeleiden. Wat wij voorzien is dat het aantal hoger geschoolden zozeer toeneemt dat zelfs indien je met een grote onzekerheidsmarge rekening houdt je toch, omdat het om zulke evidente ontwikkelingen gaat, in je beleid daarmee rekening kunt houden. Wanneer wij de sectoren bezien en bijvoorbeeld de medici onder de loep nemen, dan is het duidelijk dat daar een groot overschot zal ontstaan. Demografische ontwikkelingen leiden ook tot conclusies met betrekking tot de vraag naar het beschikbare aantal arbeidsplaatsen voor leraren, onderwijzers etc. Dat zijn heel goed voorspelbare ontwikkelingen.

DAVIDSE: Ik denk dat je die planning niet kunt maken zonder je een voorstelling te maken van de werkgelegenheidsstructuur die wij mogen verwachten. Ik denk in dit verband met name aan de vraag hoe de informatica zich zal ontwikkelen. Mijn indruk is dat de invloed daarvan op de werkgelegenheidsstructuur erg groot zal zijn.

KRUSE: Onze ervaring is dat een planning van arbeidsplaatsen voor studenten of scholieren die een studie aangaan die langer duurt dan vier jaar, zinloos is. Het is naar mijn ervaring een volstrekte illusie dat het bedrijfsleven in staat zou zijn redelijk harde cijfers te geven omtrent de behoefte die zij krijgen aan werknemers, zowel naar hoeveelheid als naar niveau en aard van scholing. Mijn reactie is dan: of je plant helemaal niet, of je probeert de looptijd van vooral de beroepsgerichte opleidingen te verkorten.

LEIBBRANDT: Ik denk, dat zoals ik eerder opmerkte, een differentiatie in de arbeidsmarkt naar sectoren van belang is. Met name wanneer zich in zo'n sector tekorten voordoen, kunnen er, neen, moeten er in het onderwijs de nodige voorzieningen getroffen worden.

SWEENS: Als je kijkt naar een individuele onderneming dan is een planning van vier, vijf jaar al heel wat. Een andere zaak is dat een overheid bijvoorbeeld een krachtig beleid kan voeren bijv. naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport 'De plaats van de Nederlandse industrie' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dan zou het bedrijfsleven weten welke sectoren er in globale zin ondersteund zullen gaan worden. Dan kan je daarmede in je onderwijsplanning rekening houden.

KRUSE: Ik denk toch dat je ook in die gevallen niet verder kan gaan dan een minimumplanning te doen in die zin dat je in je onderwijsbeleid er naartoe kan werken dat er een zeker minimum aanbod in een bepaalde beroepsgroep is. Maar plannen blijft een erg moeilijk punt. Ik herinner aan wat we enige jaren hebben gehad met betrekking tot de planning van het aantal biochemici dat wij zouden nodig hebben. Nog geen jaar na het vaststellen van deze planning zakte de hele markt voor biochemici in. De industrieën die destijds deze planning poogden op te zetten zijn er niet in geslaagd.

LEIBBRANDT: Ik denk dat wij in ieder geval kunnen concluderen dat die onvoorspelbaarheid van de arbeidsmarkt moet inhouden dat je je onderwijs zo inricht dat men na de schoolperiode niet op één bepaald beroep is gefixeerd maar de instelling heeft en de mogelijkheden verkrijgt zonodig te switchen.

b. *Verdringing door hoger opgeleiden*

POSTMA: Is in dit verband ook niet de vraag van belang of in de toekomst diedenen die een HBO-opleiding hebben gehad, verdrongen zullen worden door academici?

LEIBBRANDT: Het is niet zo dat meer academici per definitie leidt tot een verdringing van HBO'ers. Ik moet wel zeggen dat wij bij ons op het ministerie nu academici aannemen op functies die eigenlijk niet voor academici bestemd zijn. Maar de betrokkenen aanvaarden dat omdat zij liever wat lager geschoold werk hebben dan helemaal geen werk.

DE MOOR: Wat wij hier zien gebeuren is dat de baan die vroeger door een HBS'er bezet werd nu bezet wordt door een academicus. Ik vind het element van verdringing hier niet overheersen. Het verschijnsel kan veel beter als volgt worden beschreven: de mensen studeren langer om een baan te vervullen die ze ook met minder opleiding hadden kunnen vervullen. Als de overheid iedereen toestaat lang te studeren, dan neemt de studietijd wel toe, maar niet de kwalificaties die nodig zijn.
Allen, van hoog tot laag, krijgen een langere opleiding dan een generatie vóór hen. Functies in Engeland worden bezet door academici met een driejarige opleiding; dezelfde functies worden in de V.S. bezet door mensen met een vierjarige universitaire opleiding plus daarna veelal nog twee jaar Master's degree.

LEIBBRANDT: In Nederland doen we er gemiddeld meer dan acht jaar over.

DE MOOR: Ja, wij staan wat dit betreft helemaal bovenaan. Het is natuurlijk een niet te handhaven systeem. Het gaat om de interne inrichting van je onderwijs: je moet voorkomen dat lange opleidingen zonder beperkingen kunnen worden gevolgd. Doe je dat niet, dan dwing je mensen als het ware om veel langer te studeren dan met het oog op de toekomstige werkkring nodig is, maar wel nodig om er op de arbeidsmarkt in relatieve kansen niet op achteruit te gaan.
Verder kan het van belang zijn de band tussen diploma's en functies losser te maken.

KRUSE: Ik denk dat het bedrijfsleven in tijd kiest voor dat niveau dat onmiddellijke aansluiting biedt op de arbeidsplaats die men moet bezetten. Er is thans heel duidelijk een voorkeur voor LBO boven MAVO, voor MBO boven HAVO etc. Men kiest dus niet voor de hoogste opleiding maar voor de direct inzetbare opleiding.

c. *Praktijkgericht onderwijs*

POSTMA: Hier zal ook nog aan de orde moeten komen de vraag of het onderwijs meer dan tot dusver praktijkgericht moet zijn en meer nadruk moet leggen op vakbekwaamheid, of toch meer de nadruk op de algemene vorming.

PUYLAERT: Ik denk dat vakbekwaamheid in het beroepsonderwijs natuurlijk ontzettend belangrijk is, maar het mag niet te eng worden uitgelegd. De opleiding zal voldoende breed moeten zijn, zodat de betrokkene niet gebonden is aan één werkkring. Als wij praten met de industrie dan proef ik vaak een houding van: kun je de leerlingen niet precies op dat stramien opleiden zodat wij ze direct kunnen inzetten. Onze houding vanuit het onderwijs is dan: dat doen we toch maar liever niet, de betrokkene zou niet tezeer aan één arbeidsplaats gebonden moeten worden.

KRUSE: Maar u kunt het toch ook allebei doen. Het stelsel nu is dat de alge-

mene beroepsgerichte opleiding door het onderwijsbestel verricht moet worden en dat de meer specifieke vakopleiding in de bedrijven plaatsvindt. Wat is er voor bezwaar tegen dat naast die algemene beroepsgerichte opleiding binnen het onderwijs een leerling daar desgewenst ook een hele specifieke vakopleiding kan krijgen toegespitst op één bepaalde functie?

OUDSHOORN: Maar is het gevaar daarvan niet dat het onderwijs pas na verloop van tijd kan reageren op nieuwe behoeften in het bedrijfsleven. Dat systeem van de heer Kruse zou veel te langzaam werken.

DAVIDSE: Dat neemt niet weg dat het element handvaardigheid thans binnen de onderwijsinstellingen te zeer wordt verwaarloosd.

POSTMA: Ik dank u voor uw medewerking aan dit gesprek.



door dr. E. Schroten

K. E. H. Oppenheimer, In de tijd der catastrofen. Mogelijkheden en grenzen van het verzet. *Uitg. Boekencentrum BV, 's-Gravenhage, 1980, Prijs f 19,90. Dit boek wordt besproken door dr. E. Schroten, wetenschappelijk hoofdmedewerker aan de theologische faculteit van de R.U. Utrecht.*

Resisto, ergo sum

Een theologie van het verzet

Met een knipoog naar Descartes heb ik de titel boven deze boekbespreking neergeschreven: Resisto, ergo sum. Dat is: Ik verzet mij, dus ik besta. Deze woorden staan voor een levenshouding, een visie op wat mens-zijn betekent, en dan niet 'in het algemeen', abstract, maar in de concrete gang van de geschiedenis.

En deze visie is geworteld in het geloof van de auteur, met name in de belijdenis van de volstrekte soevereiniteit van God (het 'theologische axioma' van de grote Zwitserse theoloog Karl Barth): Geen andere goden dan God alleen. Vandaar de ondertitel: Een theologie van het verzet. Geschreven in een 'staccato-stijl', trefzeker en appellerend, heeft Oppenheimers boek iets indrukwekkends, iets authentieks, het doet je wat. Ik zeg dan ook zonder reserve al aan het begin dat het zeer de moeite waard is het te lezen, zeker voor hen die op enigerlei wijze bij de politiek betrokken zijn – maar dat zijn we als burgers eigenlijk allemaal!

Thema is: het verzet. Dat woord wordt echter niet in z'n gangbare betekenis genomen, maar de betekenis wordt uitgediept tot: 'de handhaving van onze identiteit, vrijheid en moraliteit' (7). Verzet biedt ons de mogelijkheid onze integriteit te bewaren. Dat veronderstelt dat deze op een of andere manier bedreigd wordt, gevaar loopt. Dat is ook inderdaad het geval, en dan niet zo maar incidenteel maar om zo te zeggen structureel. Want wij mensen leven in de tijd, in de geschiedenis en wie de geschiedenis bekijkt, ziet dat zij een aaneenschakeling van rampspoed is: De geschiedenis is 'de tijd der catastrofen', één grote puinhoop. Daar mogen we ons echter niet bij neerleggen. Geen berusting maar verzet: 'Het is de taak van en het voorrecht van de mens, *de fataliteit, de blinde causaliteit, de dictatuur van de geschiedenis te doorbreken* . . . De mens behoort zin te stichten in de gruwelijke onzin der geschiedenis . . . Zin, waarheid, vrede, gerechtigheid en geluk. Waar hij dat doet is hij mens' (8, curs. van O.). Met andere woorden, je bent pas werkelijk mens als je je verzet tegen de 'dictatuur der gebeurtenissen': Resisto ergo sum!

Laten we ons realiseren dat hier iemand aan het woord is, die recht van spreken heeft. Het leven van de auteur is namelijk diepgaand bepaald door een catastrofe: de opkomst van het fascisme en de tweede wereldoorlog. In 1934, een jaar nadat Hitler rijkskanselier is geworden in Duits-

land, verkiest de dan ongeveer dertigjarige Oppenheimer de emigratie naar Nederland (met alle gevolgen van dien) boven een wetenschappelijke carrière als filosoof in Nazi-Duitsland. Hij verbrandt al zijn schepen achter zich en begint als het ware overnieuw. Onder moeilijke omstandigheden gaat hij theologie studeren in Groningen en wordt predikant. Tijdens de oorlog neemt hij (als Duitser) actief deel aan het verzet en moet in 1944 onderduiken. Na de oorlog genaturaliseerd (1946), wordt hij eerst studentenpredikant en later universiteitspredikant in Leiden, tot aan zijn emeritaat in 1971.

Tegen deze achtergrond krijgt Oppenheimers boek niet alleen het authentieke karakter, waarop ik zoeven al wees, maar bovendien wordt de pessimistische geschiedbeschouwing van de schrijver begrijpelijker. De geschiedenis als 'de tijd der catastrofen'. Er is – soms – wel eens zoiets als rust en geluk, maar dat is van korte duur en 'terzijde van de geschiedenis' (15). Doemdenken? Nee, net nog niet, want de geschiedenis is niet zonder meer Noodlot. Al maken ze er een puinhoop van, het zijn toch de mensen, de 'bonte mengeling van personen' (25) die de geschiedenis maken. Wij *kunnen* ingrijpen in het historische proces.

Interessant is dat Oppenheimer hier met name wijst op de plaats van de enkeling in dit verband. Hij heeft wel weet van 'de structuren', van sociale, economische factoren en wat dies meer zij, maar toch richt hij onze aandacht op de enkeling als het 'subject der geschiedenis': 'Het ja of neen van de enkele bepaalt op een beslissend moment de trend der geschiedenis . . .' (26). Hij of zij heeft de mogelijkheid, alleen of samen met anderen, zich te verzetten, weerstand te bieden, en zo het historische proces te beïnvloeden.

Maar hoe dan? Wat zijn dan in concreto de mogelijkheden van de mens om weerstand te bieden? Aan de beantwoording van deze vraag is een groot gedeelte van het boek gewijd. Daarbij neemt Oppenheimer de inzichten van vele 'getuigen van het verzet' mee: Barth, Bonhoeffer, Camus, Jaspers, Moltmann, Sölle, Ter Schegget en vele anderen. Soms is hij zelf 'getuige' en schrijft een stukje autobiografie.

Het zou te ver voeren om op alle concrete mogelijkheden van verzet, die de auteur bespreekt, uitvoerig in te gaan. Op zich zou dat de moeite zeker lonen, want er komen heel principiële en ingrijpende zaken ter sprake. Dat begint al direct met de eerste mogelijkheid die genoemd wordt: de dood, de zelfmoord. Ik volsta met het geven van een enkel karakteristiek citaat of met iets dat me bij het lezen getroffen heeft. Zo hoop ik de hoofdlijn van het boek vast te kunnen houden. Met betrekking tot zelfmoord als verzet tegen het catastrofale in de geschiedenis merkt Oppenheimer op: 'Mensen doden zichzelf: Besef de betekenis daarvan!' (55). *'De zelfmoord is een signaal, dat het onvoorstelbare, de catastrofe het bestaan is binnengetreden'* (ibid. curs. van O.). Er blijft maar één uitweg om de integriteit te bewaren . . . In navolging van Barth en Bonhoeffer weigert de schrijver elke moralistische veroordeling van de keuze van deze uitweg. Terecht, lijkt me.

Er zijn echter ook 'positieve mogelijkheden van verzet' (68). Als eerste noemt Oppenheimer de emigratie, of liever de ballingschap. Zo positief is deze overigens niet. Eigenlijk is het net zo iets als zelfmoord: verzet tegen de (dreigende) catastrofe door zich eraan te onttrekken. Maar – vanuit de eigen ervaring van de auteur aangrijpend beschreven – wat een prijs moet ervoor betaald worden! 'Existenzverlust' (78), 'der Sturz in die Leere' (69)! Als je leest wat hier over 'emigratie'

geschreven wordt, begin je te begrijpen dat vele Romeinen in de Oudheid de dood verkozen boven de ballingschap. Je begrijpt tevens dat velen in zo'n situatie kiezen voor de 'emigratie naar binnen' (91): Ze trekken zich terug in eigen land, in eigen huis, distantiëren zich zo goed en zo kwaad als het gaat en plegen op zo'n maniet passief verzet. Of – andere mogelijkheid – ze kiezen voor het ondergrondse verzet. In het hoofdstuk dat hierover gaat (VIII) staan boeiende opmerkingen over de rol van het Nederlandse overheidsapparaat tijdens de bezetting, over de concentratiekampen, de Joden en – om iets heel anders te noemen – ook over het belang van het huwelijk in 'de tijd der catastrofen': *'. . . een ervaring die ver uitgaat boven wat men romantiserend noemt'* (129).

Dan het publieke verzet. Oppenheimer wijst op de rol van de kerk als 'getuige der waarheid' (145): 'Het is evident: kerk en theologie zijn relevant. Onze tijdgenoten moeten daar weer het nodige zicht op krijgen' (153). Het komt echter ook voor dat de kerk zich compromitteert door zich aan te passen en te zwijgen, zoals de officiële Orthodoxe Kerk in de Sovjet-Unie. 'Nu begint het verbazingwekkende, het scenarium verandert: het subject der geschiedenis. Als de een het niet doet, doet het de ander. De dissidenten, de intellectuelen, de schrijvers spreken, plaatsvervangend' (155) en worden zo op hun beurt 'getuigen der waarheid'. Nog een zin die me uit dit hoofdstuk is bijgebleven: 'Bij de martelaarsprocessen was de aanklacht het 'crimen laesae maiestatis' (majesteitsschennis), thans heet dat een vergrijp tegen de staatsveiligheid' (152). Een eye-opener!

Ruime aandacht wordt geschonken aan de mogelijkheid van de revolutie, maar ook aan het problematische ervan. Oppenheimer wijst erop dat de catastrofale en revolutionaire gebeurtenissen van deze eeuw met name ook kerk en theologie niet onberoerd gelaten hebben. 'De theologie ontdekt, dat de waarheid revolutionair is' (165). Duidelijk wordt wat een diepe indruk Karl Barths stellingname tegenover het nationaal-socialisme op hem heeft gemaakt: 'Vanaf toen ging ik weer naar de kerk. Het was iets ongelofelijks, door ons jonge intellectuelen niet voor mogelijk gehouden. Een *'Theologische Existenz'*. Een kerk die partij koos, zich verzette binnen de grenzen van het mogelijke, 'situationsadequaat'. . . Toen besloot ik theologie te studeren . . .' (180 curs. van O.).

Thema van de revolutie is, aldus Oppenheimer, niet zozeer de vrijheid alswel 'het zinvolle bestaan' (195). Problematisch is echter het gewelddadige. Het is buiten kijf, een revolutie die nieuwe structuren in het leven roept kan een enorme stap voorwaarts zijn op weg naar een menswaardiger bestaan, maar even zeker is dat ze 'ontwrichtend, destructief, een breuk in de continuïteit, een verbijsterend gebeuren' is (205). Met Merleau-Ponty (en tegen Sartre) kiest Oppenheimer dan ook uiteindelijk voor: 'Een systeem, dat niet de intentie heeft, de geschiedenis van de grond af een nieuwe gestalte te geven, *maar wel haar veranderen wil, zodat men zich niet in de cirkel van de revolutie hoeft te begeven'* (218 curs. van O.). Geweld, ook het revolutionaire geweld wordt niet zonder meer veroordeeld. Er zijn zeker situaties denkbaar dat christenen kunnen participeren in een revolutie. Echter: 'De humane doelen van de revolutie mogen niet in diskrediet gebracht worden door ongeproportioneerde machtsmiddelen' (217). Het doel heiligt niet alle middelen. Hier stuiten we op de grenzen van het verzet (hoewel dat door de auteur niet expliciet wordt gesteld): Verzet met *alle* geweld? Nee, want dan schiet het aan zijn doel voorbij. Dat alles is echter gemakke-

lijker gezegd dan gedaan. Immers hoe valt in de revolutionaire praxis te voorkomen dat geweld uit de hand loopt? Vandaar een pleidooi voor een ontwerp van een samenleving zonder revolutionair geweld.

Het boek eindigt met een hoofdstuk 'theologie na Auschwitz' (het hele boek zou zo gekwalificeerd kunnen worden). Daarin komt de fundamentele vraag naar de criteria aan de orde: In het licht waarvan beoordelen wij de geschiedenis? Wat zijn de maatstaven op grond waarvan wij al dan niet besluiten ons te verzetten tegen een bepaalde gang van zaken? Oppenheimer noemt er twee. Of misschien bedoelt hij er slechts één te geven, maar dan van twee kanten belicht: vanuit het antropologische en het theologische gezichtspunt. Het antropologische criterium is 'de oude drieëenheid van Waarheid, Goedheid en Schoonheid' (220) dat ons vanuit de klassieke Oudheid wordt aangereikt. Wat houdt dat in? Dat moet in elke situatie opnieuw bekeken worden, opnieuw gestalte krijgen. Vandaar dat de schrijver herhaaldelijk wijst op het belang van het 'sensibele geweten' en in verband daarmee op het belang van de educatie. Het goede, ware en schone is ons niet aangeboren! De theologische maatstaf is het 'Godsrijk', kernpunt van Jezus' verkondiging, 'het tegenbeeld van ons wanordelijk, chaotisch bestaan: vrijheid, verzoening, vrede' (229). 'Waar zette Jezus zich voor in? *Voor de zaak Gods in de wereld.* Dat is het enorm relevante voor ons' (ibid. curs. van O.). In het licht daarvan beoordelen wij de geschiedenis, de gebeurtenissen. Wij hebben de Heilige Geest ontvangen, die niet voor niets de 'Geest der waarheid' wordt genoemd. Door de Heilige Geest leren wij 'de onderscheiding der geesten', krijgen wij de 'bevoegdheid tot het judicium' over de geschiedenis.

'Waarvoor pleiten wij nu in de tijd der catastrofen? . . . Met Barth *de Souvereiniteit Gods in de beslissing des geloofs* te herkennen en dat zoals Bonhoeffer waar te maken met de inzet van het leven in 'Widerstand und Ergebung'. Het *ware, goede en schone* na te streven als het authentieke anthropologisch gegeven en . . . *de radicaliteit der Jezusteksten* in de crises der geschiedenis en der eigen existentie als het reddende en heilzame te zien en te realiseren. Is dat prakticabel? Haalbaar? Waarom niet? Mensen hebben zo geleefd. . . . Het is zeer duister in de wereld, maar het 'opmerkzame hart' ziet het licht, ziet bondgenoten . . . binnen en buiten de kerk, *'zij die stonden, staan en zullen staan'* (Barth). Midden in de beschrijving der apocalyptische catastrofen in de Openbaring van Johannes (13 : 10, 14 : 12) staat de tekst: 'Hier blijkt de *standvastigheid* en het *geloof* der heiligen'. Dat was toen zo. Het is vandaag niet anders' (233/4 curs. van O.).

Met deze woorden eindigt Oppenheimer zijn boek. Een theologie van het verzet, een theologie na Auschwitz. Authentiek, indrukwekkend. Wat ervan te zeggen? Het zal duidelijk zijn dat heel fundamentele zaken aan de orde komen. Als ik, tenslotte, met de schrijver in discussie treed, zal ik proberen hem recht te doen door juist een paar van deze fundamentele zaken discutabel te stellen.

In de eerste plaats de geschiedbeschouwing. Juist als theoloog teken ik daartegen verzet (!) aan. Is de geschiedenis een tijd van catastrofen? Ongetwijfeld. Je moet oogkleppen voor hebben om dat te ontkennen. Maar is dat het laatste woord? Op het gevaar af dat het goedkoop klinkt zou ik toch willen stellen dat in de geschiedbeschouwing van een christen de *hoop* een belangrijker plaats dient te krijgen dan in Oppenheimers boek het geval is. In het christelijk geloof is 'opstanding' het laatste woord, niet 'kruis'. Ook vanuit

de hoop kan een theologie van het verzet geschreven worden: Ligt het woord 'opstand' niet in het woord 'opstanding' begrepen – om met een ongeoorloofd woordgrapje duidelijk te maken wat ik bedoel? Maar dan gaat het niet alleen om 'de mensen contra de geschiedenis' (7), maar 'God-met-ons' door de geschiedenis heen naar de 'stad van God'. Ik pleit voor een geschiedbeschouwing, waarin wij ons rekenschap geven van de hoop die in ons is (1 Petr. 3 : 15).

In de tweede plaats zou ik de vinger willen leggen bij het feit dat Oppenheimer het individu subject van de geschiedenis maakt (al heeft hij wel oog voor andere factoren die het historische proces bepalen). Laat ik beginnen met te zeggen dat ik het belangrijk vind dat hij dit onderstreept. Met name in de dialoog met het marxisme zal dit bij voortduur gedaan moeten worden. Toch vraag ik mij af of zijn 'theologie van het verzet' niet te individualistisch is. Is de individu nu wel de eerst aangewezene als subject van het verzet tegen de catastrofen? Natuurlijk is het ons aller taak 'de Boze te weerstaan', maar hoe zit het met *de overheid?* Is die niet de eerst aangewezen instantie daarvoor? Een bezinning op de taak van de overheid in 'de tijd der catastrofen' mis ik volledig in dit boek en dat is heel jammer, want we zitten er om te springen. Ik denk dat er vanuit een 'theologie van het verzet' bijzonder waardevolle dingen over de taak van de overheid gezegd zouden kunnen worden!

Dat brengt mij bij een derde en laatste punt van kritiek. Oppenheimer kiest uiteindelijk voor een samenleving zonder revolutionair geweld, maar dan wel een waarin verandering mogelijk is. En tussen de regels door begrijp ik dat hij opteert voor de parlementaire democratie als staatsvorm. Maar dat heeft nogal wat consequenties voor zijn 'theologie van het verzet'!

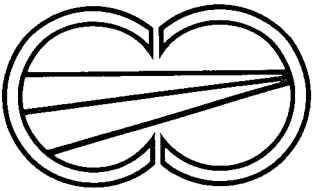
In de eerste plaats: Binnen de democratie zijn bepaalde vormen van verzet – met name gewelddadig verzet – niet acceptabel. Elke staatsvorm, ook deze, brengt repressief geweld mee en dat betekent een begrenzing van de mogelijkheden van het verzet, zeker voor de individu. Het heeft overigens geen zin daar krokodille tranen over te wenen, want we kiezen ervoor: we kiezen voor structuren en spelregels (wetten) om de samenleving leefbaar te maken en te houden. Dat betekent evenwel dat algemeen belang en individueel belang of zelfs groepsbelang kunnen botsen!

In de tweede plaats speelt daarom het compromis een fundamentele rol in de democratie. Ook dat impliceert een begrenzing van het verzet van individuen en groepen. Niet alleen geef ik in het compromis een stuk(je) integriteit op, ik neem bovendien de verplichting op mij zo'n compromis ook uit te voeren, althans mij er *niet* tegen te verzetten. Dat is de prijs die ik voor een geordende samenleving moet betalen. Om kort te gaan, als je kiest voor deze (of een andere) staatsvorm en je wilt de notie 'verzet' vasthouden, dan kun je niet volstaan met een individualistische interpretatie ervan, maar dan moet je laten zien hoe deze catagorie *politiek* vruchtbaar gemaakt kan worden, uitgangspunt voor de politiek kan zijn. Het zou interessant zijn Oppenheimer daarover te horen. Ik vraag mij af of het uiteindelijk toch niet zal blijken een te negatief uitgangspunt te zijn. Denkend vanuit het criterium dat hij zelf aanreikt in zijn 'theologie na Auschwitz', zou ik het begrip 'verzet' op z'n minst wilen koppelen aan de positieve keerzijde ervan, nl. de *inzet* voor 'het ware, goede en schone', voor 'de zaak Gods in de wereld'. *Verzet* is dan verzet tegen alles wat dat bedreigt of in de weg staat.

Binnenkort denken wij terug aan een van de grootste catastrofen van deze eeuw, misschien wel de grootste. Ik denk dat het heel zinvol is juist in deze dagen 'In de tijd der catastrofen' te lezen en te overdenken. Maar niet alleen in deze dagen, want ondanks de vraagtekens die ik zet ben ik ervan overtuigd: Dit boek zal pas in het 'nieuwe Jeruzalem' verouderd zijn!



Van de redactie



De aanduiding 'loyalist' roept uiteenlopende reacties op. Er zijn er die er met afschuw aan denken omdat zij de loyalisten er van verdenken de wellicht nog niet zo hechte eenheid in het CDA te ondermijnen; er zijn er ook die juist alle hoop op hen hebben gevestigd om bijvoorbeeld een progressief kabinet mogelijk te maken.
Hier is het probleem van vleugelvorming in de grotere partijen aan de orde. Geen van deze partijen ontkomt hieraan; maar de een gaat er wel wat meer onder gebukt dan de ander en komt er ook openlijker voor uit. Er rijzen staatsrechtelijke vragen: op welke wijze wordt in ons parlementaire stelsel steun verleend aan kabinetten – een vraag die bijvoorbeeld bij de formatie van het kabinet-Van Agt een rol heeft gespeeld. In hoeverre is daarbij sprake van steun vanuit een fractie, of van individuele Kamerleden.
Er rijzen ook partijpolitieke vragen: welke eensgezindheid en welke gespletenheid kan een fractie verdragen? Wanneer mag er fractiediscipline gelden?
De redactie heeft deze vragen voorgelegd aan mr. P. J. Boukema, die dit nummer opent. Boukema gaat allereerst in op het fenomeen 'parlementaire fractie' en haar verhouding tot de partij waartoe de leden van de fractie behoren. Het zonder last of ruggespraak stemmen betekent niet dat de fractieleden volledig autonoom hun gang kunnen gaan. Anderzijds mag een partij(bestuur) niet op de stoel van fractieleden gaan zitten; een behoefte die zich met name in tijden van kabinetsformaties nog wel eens doet gelden. Niettemin: een fractie doet er, aldus Boukema, verstandig aan een kabinet pas te steunen nadat het hoogste partij-orgaan blijk heeft gegeven daarmee in te stemmen.
Boukema bespreekt het recht van gravamen en de mogelijke en gewenste fractiediscipline. Ook in de relatie fractie-fractielid geldt het gebod, zonder last te stemmen. De fractie is niet gerechtigd een fractielid te dwingen zijn stem op een bepaalde wijze uit te brengen; het is bovendien overbodig: geen fractielid zal lichtvaardig tot een afwijkend stemgedrag besluiten. Wel zal een Kamerlid er verstandig aan doen zijn lidmaatschap op te zeggen indien hij het gevoel heeft dat hij afwijkende opvattingen heeft over de hoofdlijn van het fractiebeleid. Boukema is van oordeel, dat een afwijkend stemgedrag niet voortdurend gelegitimeerd behoeft te worden met een beroep op het geweten. Hij vindt ook dat, hoe men ook over het optreden van de loyalisten mag oordelen, een herhaling straks voorkomen moet worden.
Vleugelvorming in grotere partijen is onvermijdelijk en kan de vitaliteit van een partij verhogen; maar ze mag niet tot fractievorming binnen de fractie leiden. Uiteindelijk zal men zich verbonden moeten weten door het program van actie en ook door het program van uitgangspunten.

* *
*

Dr. Hahn, adjunct secretaris-generaal van de Europese Unie van Christen Democraten, schrijft over de plaats van de christen-democratie in Europa en in de wereld. Het valt ons binnen het CDA niet altijd gemakkelijk christen-democraten van buiten onze

grenzen te begrijpen; en zij begrijpen ons vaak niet. De vraag is: kennen wij hen wel voldoende? Hebben wij weet van hun ontstaan, hun dilemma's, hun verantwoordelijkheden?
De redactie hoopt in de loop van deze jaargang enige artikelen te publiceren over de christen-democratie elders in Europa en in de wereld. Het artikel van dr. Hahn vormt daarop een inleiding. Hij inventariseert waar al of niet in georganiseerd verband christen-democraten actief zijn en stipt heel summier de belangrijkste verschillen aan, zowel tussen christen-democratische partijen in Europa als tussen bijvoorbeeld een Europese en een Latijnsamerikaanse benadering. In de V.S. is een zekere opleving te signaleren van politieke bewegingen die zich op christelijke uitgangspunten willen baseren, maar de vraag is of men tot een verantwoorde koers komt. Er zijn zelfs in het Verre Oosten verspreide groepjes actief die verwantschap vertonen met de christen-democratie.

* *
*

In het vorige nummer is geschreven over de basismotieven die ten grondslag liggen aan het streven naar decentralisatie en naar een gespreide verantwoordelijkheid. Deze wat meer theoretische bijdrage krijgt nu een vervolg in een bijdrage van de hand van drs. A. G. W. Schapenk over meer praktische kanten van dit vraagstuk. Er is veel geklaag op provinciaal en lokaal niveau over de vorderingen met betrekking tot de decentralisatie; maar is dat terecht? Is er vanuit Den Haag ook al niet heel wat onderweg? Schapenk plaatst de decentralisatie in het kader van het proces van bestuurlijke reorganisatie en neemt daarin stelling. Hij spitst zijn bijdrage toe op het regionaal sociaal-economisch beleid, residentiële voorzieningen voor jeugdigen, monumentenzorg en volkshuisvesting. Zijn centrale toets is het zgn. integraliteitsprincipe: de lagere organen dienen in staat gesteld te worden tot het behartigen van een onderling samenhangend takenpakket op de terreinen van overheidszorg. Daarom: de decentralisatie dient integraal en niet partieel plaats te vinden.

* *
*

Vervolgens schrijft drs. G. J. Hazenkamp over de organisatie van het welzijnswerk, met als kernthema's: solidariteit, profijt en deskundigheid. De redactie vroeg hem een reactie op de nota 'Kiezels of Tegels' (van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn) met het verzoek daarin tevens in te spelen op de actuele discussies in de welzijnszorg over de vraag: komen er niet meer problemen naarmate de welzijnszorg toeneemt?

* *
*

Tenslotte bespreekt prof. dr. Th. L. M. Thurlings de uitgave van de Annalen van het Thymgenootschap: De identiteit van katholieke wetenschapsmensen.

door mr. P. J. Boukema



mr. P. J. Boukema is lid van de Raad van State. Hij maakt deel uit van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

De parlementaire fractie

Vorig jaar ontspon zich in Nederlandse Gedachten een discussie over de vraag in hoeverre stemdwang binnen de CDA-Tweede Kamerfractie geoorloofd zou zijn. Aanleiding daartoe was het stemgedrag van de zogenoemde loyalisten ten aanzien van een motie van wantrouwen.

Nu voor het eerst in de geschiedenis van de Tweede Kamer een CDA-fractie zal gaan optreden die gekozen is via door het CDA ingediende kandidatenlijsten, is er aanleiding in een wat breder kader aandacht te besteden aan de fractie, met name in haar verhouding tot de partij, de fractieleden en het kabinet. Daarbij zal ook de fractiediscipline aan de orde komen.

Binnen het stelsel van representatieve democratie dat in Nederland geldt, zijn politieke partijen onmisbaar. Deze partijen organiseren – meestal op basis van beginselen, soms ter behartiging van specifieke belangen – de burgers teneinde het overheidsbeleid te beïnvloeden. Eén van de belangrijkste middelen daartoe is het veroveren van zetels in de vertegenwoordigende organen.
Ook al zijn de politieke partijen werkzaam in het algemeen belang, het zijn geen staatsorganen. Er zijn dan ook geen wettelijke regelingen die speciaal voor de politieke partijen gelden. Zij vallen, als elke particuliere vereniging, onder het verenigingsrecht. Voorstellen om – gelet op de rol van de politieke partijen in ons bestel – enkele regels te geven met betrekking tot kandidaatstelling, openbaarheid van financiële gegevens en interne partijdemocratie hebben niet de bijval gekregen die ze verdienden. Zelfs in de nieuwe grondwet zullen de partijen geen onderdak vinden. Zwaarste argument dat tegen zodanige wettelijke regeling is aangevoerd is, dat daardoor de vrijheid van de burgers zich politiek te organiseren op de tocht zou komen te staan. Is er eenmaal een regeling, zo is de redenering, dan is de verleiding tot verdere beperking groot. Men kan het met deze argumentatie eens zijn of niet: het is in elk geval realistisch er van uit te gaan, dat er voorlopig geen wettelijke regeling voor politieke partijen zal komen.

Politieke partijen stellen derhalve, binnen de grenzen van het verenigingsrecht, zichzelf de wet. Voor het CDA liggen de belangrijkste regels vast in de statuten. Het gaat hierbij echter uitsluitend om de regeling van de interne partijzaken. Terecht is dan ook in de statuten wel de wijze waarop binnen de partij de kandidatenlijsten tot stand komen geregeld, maar is er bijna niets in te vinden over de fractie. Een fractie – ik beperk me nu maar tot die in de Tweede Kamer – moet immers niet als een orgaan of onderdeel van de partij worden gezien, maar als een verband van volksvertegenwoordigers, als onderdeel van het parlement derhalve. Maar hoe is dan de relatie tussen fractie en partij?

Fractie en partij

De CDA-fractie is te beschouwen als een vereniging van tot het CDA behorende kamerleden, die het belang van het Nederlandse volk dienen te behartigen. Artikel 96 van de Grondwet schrijft hen voor te stemmen zonder last van degenen die benoemen.
Het voorschrift te stemmen zonder last, dat aanvankelijk vooral gericht was tegen de situatie waarin de leden van de Staten-Generaal de instructies hadden te volgen van de gewesten die hen afvaardigden, heeft nu deze betekenis dat elk bindend mandaat nietig is. Anders gezegd: staatsrechtelijk is een kamerlid bij de stemming niet gebonden aan instructies van of afspraken met partijorganen of fractie. Ook een fractie kan derhalve door partijorganen niet worden voorgeschreven hoe bij een stemming – en meer in het algemeen: bij het vervullen van de parlementaire werkzaamheden – te handelen.
De vraag rijst of een dergelijk voorschrift – tot stand gekomen in een tijd waarin van politieke partijen nog geen sprake was – zijn gelding niet verloren heeft. Immers: de ontwikkeling heeft sindsdien niet stil gestaan. Het zijn de politieke partijen die beginsel- en verkiezingsprogramma's opstellen en kandidaten selecteren die tot taak hebben het daarin vervatte beleid zo krachtig mogelijk na te streven. Kandidaten zullen voorts in de regel lid moeten zijn van de partij die hen kandidaat stelt en moeten instemmen met de partijprogramma's. Hebben de partijen dan geen recht op daarmee strokend gedrag? Bovendien – om de zaak eens vanuit de kiezers te bekijken –: moet niet erkend, dat veeleer op een politieke partij wordt gestemd dan op een individuele kandidaat (afgezien van de lijsttrekker)? En heeft dan niet de kiezer er recht op, dat de fractie van de partij waarop hij zijn stem uitbracht handelt overeenkomstig het partijprogramma en de daarna ingenomen partijstandpunten?
Erkend moet worden dat de rol van de politieke partijen een uiterst belangrijke, wellicht onmisbare is geworden. Toch heeft het zin als grens van de partijinvloed het verbod van elk bindend mandaat te handhaven, zoals trouwens ook de nieuwe grondwet doet. De volksvertegenwoordiger wordt daardoor met zijn neus op zijn eigen verantwoordelijkheid gedrukt. Geen partijuitspraak kan voor hem een alibi vormen een beslissing te nemen tegen zijn eigen overtuiging in. Ditzelfde geldt voor de fractie als geheel.

Al dient derhalve het voorschrift dat zonder last gestemd wordt, vooral als aanduiding van de grens die niet overschreden mag worden, gehandhaafd te worden, dit wil niet zeggen dat de fractie haar beleid autonoom mag ontwikkelen. Er bestaat allereerst de toezegging van de gekozenen te trachten het verkiezingsprogram te realiseren. Bovendien bestaat er voor de fractie de morele verplichting om – gezien haar band met de partij – in het beleid zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij het gevoelen in de partij die men vertegenwoordigt. Hoever de partij moet gaan in haar pogingen de fractie te beïnvloeden is

– afgezien van eerder genoemde grens – een kwestie van doelmatigheid en onderlinge taakverdeling. De neiging van de partij c.q. het partijbestuur om op de stoel van de fractie te gaan zitten, zal het grootst zijn bij de kabinetsformatie. Dat is begrijpelijk omdat daarbij globaal beslist wordt of de partij het regeringsbeleid voor de volgende periode wezenlijk zal kunnen beïnvloeden of niet. Pogingen van het partijbestuur om tijdens het formatieproces mee te beslissen over allerlei kwesties als programmapunten, zetelverdeling en ministersbenoemingen moeten echter als ondoelmatig worden afgewezen. Bovendien doen ze geen recht aan de professionaliteit en eigen verantwoordelijkheid van de fractie. Wel is het terecht, dat de partij een oordeel geeft over het behaalde eindresultaat. Aanvaardbaar ook lijkt het me, indien de fractie haar medewerking aan de voorgenomen formatie afhankelijk stelt van de instemming van het hoogste partijorgaan, al zal ook hier van een bindend mandaat geen sprake mogen zijn.

Ook problemen roept het op als partijorganen tijdens de rit de fractie tot een bepaald beleid willen dwingen. Natuurlijk mag de partij zich over actuele kwesties uitspreken. De fractie zal aan die uitspraken serieuze aandacht moeten geven. Maar de fractie is niet verplicht zich daaraan te houden. Er is – althans voor de CDA-fractie – geen regel van intern partijrecht die haar daartoe dwingt. Ook tegenover haar kiezers is de fractie daartoe niet gehouden. En dat is maar goed ook. Partijorganen zijn immers – in vergelijking met de fractie – minder geschikt concrete beleidsbeslissingen te nemen. Zij beschikken in de regel over minder informatie, zijn minder in staat alle in het geding zijnde belangen af te wegen en zijn – en dat vind ik het belangrijkste – tot het nemen van dergelijke beslissingen niet door de kiezers gelegitimeerd. Elke poging elementen van imperatief mandaat of van terugroepingsrecht in de praktijk te brengen, dient dan ook bestreden te worden. Invoering ervan reduceert de volksvertegenwoordiger tot partij-papagaai of brievenbesteller en brengt de macht in handen van een kleine, moeilijk te controleren groep achter de schermen.
Ontevredenheid van de partij over de wijze waarop kamerleden hun werk doen kan tot uitdrukking gebracht worden bij de kandidaatstelling. Tussentijdse schrobberingen of pogingen tot correctie zijn alleen aanvaardbaar als een kamerlid zich van het verkiezingsprogramma waarop hij gekozen is praktisch niets meer aantrekt. Moreel is hij dan verplicht zich uit het fractieverband los te maken en eventueel de Kamer te verlaten.

Zoals gezegd: een kamerlid dient zich te houden aan het verkiezingsprogram van zijn partij. Hierop is – wat het CDA betreft – reglementair een uitzondering gemaakt. Een kandidaat-kamerlid kan vóór de indiening van de kandidatenlijst aan het partijbestuur meedelen bezwaar (gravamen) te hebben tegen een onderdeel van het programma. Het partijbestuur beslist of dit bezwaar al of niet een belemmering vormt de bezwaarde op de kandidatenlijst te handhaven. Blijft de kandidaat gehandhaafd, dan is betrokkene aan het onderdeel van het partijprogramma waar hij bezwaar tegen had, niet gebonden.
Het CDA valt voor de erkenning van dit recht te prijzen. Er dient echter een spaarzaam gebruik van te worden gemaakt. Als richtlijn terzake zou kunnen gelden, dat een kandidaat slechts dan een gravamen indient, indien hij – bij niet erkenning – van zijn kandidatuur zou afzien. Maar als het dan zo zwaar weegt, dan moet de partij het ook honoreren, daarmee erkennende dat er een grens is tot waar een partij van zijn vertegenwoordiger kan vragen in strijd met zijn innerlijke overtuiging te handelen.

Fractie en fractielid

Gedurende de zittingsperiode is het de

fractie die in de Kamer beslist over de manier waarop het verkiezingsprogramma wordt uitgevoerd. Daarbij kunnen problemen rijzen als gevolg van veranderde omstandigheden, waardoor het op zichzelf duidelijke program moet worden bijgesteld, of als gevolg van onduidelijkheden c.q. leemten in het program zelf.
De fractie zal een beleid moeten voeren dat zoveel mogelijk in de lijn van het program ligt. Verschillen van mening binnen de fractie moeten via de normale regels van besluitvorming worden beslecht. Fractieleden zullen zich in de regel – terwille van goede samenwerking in de fractie – aan meerderheidsbesluiten gebonden achten.
Ook politiek gezien is het van belang, dat de fractie naar buiten als eenheid optreedt. De voorspelbaarheid en duidelijkheid van het door de fractie gevoerde beleid worden ermee gediend. Is de fractie regeringspartij dan hangt van die eenheid bovendien het bestaan van het kabinet af. Als de meerderheid waarop het kabinet steunt gering is, kan immers het uit de boot vallen van een enkel fractielid een nederlaag voor het kabinet betekenen en zelfs – als de kabinetskwestie gesteld is – een kabinetscrisis.
Op grond van dergelijke overwegingen is wel gepleit voor het formaliseren van fractiediscipline en stemdwang. Van den Broek schrijft in Nederlandse Gedachten van 13 september 1980, niet voor de uitoefening van stemdwang te zijn, maar wel als regel te willen stellen dat 'kameruitspraken gericht op de val van het kabinet . . . niet politiek probleemloos kunnen worden gesteund zonder het 'aanvaardbaar' van een fractiemeerderheid'. Gedoogt de fractiemeerderheid het voorgenomen stemgedrag van de minderheid niet, dan – aldus Van den Broek – aanvaardt de minderheid een politieke breuk binnen de fractie.
Ik meen, dat Van den Broek's voorstel niet gevolgd moet worden. Ook voor de relatie fractie-fractielid is het gebod te stemmen zonder last van betekenis. Niet alleen is staatsrechtelijk gezien een tegen een besluit van de fractie in uitgebrachte stem niet ongeldig, maar ook is de fractie niet gerechtigd een dergelijke last te verstrekken. Een volksvertegenwoordiger moet uiteindelijk de vrijheid hebben te stemmen in strijd met een fractiebesluit en zonder dat de fractie dat gedoogt. Indien een dergelijk stemgedrag het bij voorbaat aangekondigde gevolg heeft, dat een politieke breuk binnen de fractie ontstaat – en wat betekent dit anders dan dat het fractielid uit de fractie wordt gezet –, dan is dit in wezen niets anders dan stemdwang. Dat Van den Broek die niet anders dan na uitvoerig en diepgaand overleg in de fractie accepteert en alleen als de gesteunde kameruitspraak gericht is op de val van het kabinet, doet daar niet aan af.

Een situatie als hierboven beschreven zal zich zelden voordoen. In de regel zal een volksvertegenwoordiger bereid zijn fractiebesluiten te volgen, ook indien hij binnen de fractie tot een tegenstemmende minderheid behoorde. Als hij zich in grote lijnen niet met het fractiebeleid kan verenigen doet hij er beter aan zijn kamerlidmaatschap op te geven. Er kunnen zich echter situaties voordoen, waarin van het fractielid niet gevergd kan worden dat hij de fractie volgt. Dat kan het geval zijn als hij bij aanvaarding van zijn kandidatuur bezwaar tegen een onderdeel van het verkiezingsprogram heeft gemaakt (gravamen). Maar ook doet zich zo'n geval voor als het verkiezingsprogram niet tot een bepaald standpunt dwingt en het fractielid er van overtuigd is dat hij in strijd met het algemeen belang zou handelen door in overeenstemming met het fractiestandpunt te stemmen. Om een dergelijk stemgedrag te legitimeren is een beroep op het geweten overbodig en misplaatst. Er mag toch van worden uitgegaan dat ook an-

dere beslissingen door betrokkene gewetensvol worden genomen, terwijl bovendien onbedoeld de indruk wordt gewekt dat anderen het minder nauw met hun geweten nemen.
Een besluit het fractiestandpunt niet te volgen zal niet lichtvaardig worden genomen, zeker niet als het bestaan van het eigen kabinet er van afhangt. Ook kan een dergelijk gedrag het einde inluiden van de politieke carrière van het kamerlid, omdat hij zijn kandidaatstelling bij de volgende verkiezingen op losse schroeven zet. Het lijkt dan ook – behalve strijdig met de geest van art. 96 Grondwet – tevens overbodig binnen de fractie tot stemdwang leidende regels te stellen. Volstaan zal moeten worden met de eis dat betrokkene zijn stemgedrag aankondigt en ter discussie stelt. Hem kan dan duidelijk worden gemaakt welke schade hij naar het inzicht van de fractie veroorzaakt. Maar uiteindelijk is alleen het fractielid verantwoordelijk voor zijn stem, een verantwoordelijkheid die door geen fractiemeerderheid kan worden overgenomen.

Het ligt voor de hand dat speciaal de CDA-fractie zich beraadt over kwesties als fractiediscipline en stemdwang. Zij werd immers bij de vorming van het kabinet-Van Agt geconfronteerd met de mededeling van enkele fractiegenoten, dat zij het optreden van dat kabinet niet voor hun rekening wensten te nemen. Hoe het optreden van die fractieleden ook moet worden beoordeeld: het is duidelijk dat een dergelijke situatie in de toekomst moet worden voorkomen. Het ontbreken van homogeniteit binnen de fractie over de wenselijkheid een kabinet al of niet te aanvaarden, is niet alleen een bedreiging voor het voortbestaan van dat kabinet, maar kan ook de kiem vormen voor fractie- en partijscheuring. Dit laatste is in versterkte mate het geval bij een partij als het CDA, die – naar het lijkt – nog onvoldoende innerlijke samenhang heeft en waarin de loyaliteit tegenover de partij minder schijnt dan in (sommige) partijen waaruit het CDA is voortgekomen het geval was.
Ook de grootte van de fractie belemmert het snel tot stand komen van een sterke onderlinge verbondenheid en van begrip voor elkaar. Minderheden voelen zich al gauw buiten spel gezet en zien als gevolg van de fractieomvang onvoldoende kans met de meerderheid tot een diepgaande discussie te geraken over wat hen beweegt. Voeg daarbij de in elke grote fractie voorkomende broodnijd en competentietwisten en er lijkt voldoende aanleiding om met behulp van het stellen van interne regels ongelukken naar buiten te voorkomen. Op zich zelf is daar niets tegen, mits die regels niet leiden tot stemdwang. Daarnaast moet echter getracht door open discussie over fundamentele zaken tot meer begrip voor elkaar te komen, omdat anders geen werkelijke politieke saamhorigheid kan ontstaan. En die saamhorigheid is een allereerste voorwaarde voor het bevredigend functioneren van de fractie.

Zoals gezegd: hoe groter de fractie, hoe meer kans op vleugelvorming. Al te negatief behoeft daar ook weer niet over gedacht te worden. Het bestaan van vleugels stimuleert de onderlinge discussie en kan een tegenwicht vormen tegen overheersing van de fractie door enkelen. Randkiezers kunnen zich met een fractievleugel wellicht wat beter vereenzelvigen en het beeld van gezapigheid en kadaverdiscipline wordt door het bestaan van vleugels aangetast. Bedenkelijk wordt het echter als een vleugel zich binnen een fractie gaat organiseren en als het ware een fractie binnen de fractie gaat vormen. Het functioneren van de fractie als geheel kan daardoor zo worden geschaad, dat een verbreken van de band tussen fractie en vleugel onvermijdelijk en noodzakelijk is geworden. Noodzakelijk ook, omdat een dergelijke wijze van vleugelvorming

slechts een symptoom kan zijn van fundamentele politieke tegenstellingen die niet kunnen worden opgeheven. Voor een buitenlands voorbeeld kan ik verwijzen naar de afsplitsing van de zgn. bende van vier van de Labourfractie in het Lagerhuis, terwijl in Nederland – wellicht – de uittreding van de groep-Aarden uit de KVP-fractie kan worden beschouwd als het gevolg van het bestaan van onoverbrugbare tegenstellingen.
Het is vooral de taak van de fractievoorzitter te waken tegen het buiten spel zetten van individuele fractieleden of minderheden. Van zijn tact, vindingrijkheid en overtuigingskracht is het voorts afhankelijk of de fractie – ondanks onderlinge, eventueel naar buiten gebleken verschillen van mening – een samenhangend beleid kan presenteren, dat spoort met de politieke overtuiging van het CDA zoals neergelegd in het Program van Uitgangspunten.
Het beleid van de fractie zal niet altijd overeenkomen met het regeringsbeleid. Men moet daar ook niet krampachtig naar streven. Tenslotte steunen kabinetten bij ons op meerdere partijen. Daaraan inherent is dat ook regeringsfracties een eigen, onderling verschillend, beleid voeren. Dat is zelfs gewenst teneinde de eigen identiteit niet te verliezen. Uit dat oogpunt zijn dan ook bedenkingen aan te voeren tegen de gedachte van mr. A. K. Koekkoek [1] dat de politieke leider van een partij die minister wordt, die functie zou moeten behouden. Een te sterke identificatie tussen kabinet en fractie(s) kan m.i. beter vermeden worden. Schade voor de bestuurbaarheid van het land behoeft uit het ontbreken van een sterke koppeling van fractie aan kabinet niet voort te vloeien.
Maar hoe moet de relatie tussen beiden dan wel zijn?

Fractie en kabinet

De vraag naar de relatie tussen CDA-fractie en kabinet is vooral van belang voor het geval het CDA regeringspartij is. De fractie zal dan ingestemd hebben met het regeerakkoord, op basis waarvan het kabinet is gevormd. Aan dit akkoord is de fractie gebonden.
Naarmate de coalitiepartners elkaar minder vertrouwen zal de behoefte aan gedetailleerde afspraken over het te voeren beleid toenemen.
Toch moet daartegen gewaarschuwd worden. Niet alleen valt moeilijk te overzien op welke situaties de komende vier jaar gereageerd zal moeten worden. Maar ook moet er voor het parlement als geheel ruimte blijven voor het op eigen merites beoordelen van het kabinetsbeleid. Niets is voor een volksvertegenwoordiger meer frustrerend dan het aan handen en voeten gebonden zijn aan afspraken die bij de formatie gemaakt zijn. De fractie dient niet gedegradeerd te worden tot een applausmachine. Dat zou aan de eigen verantwoordelijkheid van de fractie, die in ons gematigd dualistisch systeem in ere moet worden gehouden, te kort doen.
Een situatie waarin de fractie relatief veel ruimte voor eigen beleid is gelaten, vraagt een goed samenspel met het kabinet. Er zal communicatie nodig zijn tussen kabinet en fractievoorzitter(s) teneinde te voorkomen dat men over elkaars bedoelingen in het duister tast. Gebrek aan contact kan tot conflicten en kabinetscrisis leiden, zoals de geschiedenis van de val van het kabinet-Cals ons leert.
De opvatting dat stelselmatig contact tussen het kabinet en de voorzitters van de regeringsfracties staatsrechtelijk moeilijk te verteren valt omdat het strijdig zou zijn met het dualistisch karakter van ons bestel, deel ik niet. Men moet niet te snel

[1] A. K. Koekkoek, *Partijleiders en kabinetsformatie*. Kluwer 1978, blz. 606 e.v. In dit boek is een schat aan gegevens over de rol van partijleiders in verschillende Westeuropese landen bijeengebracht, is een boeiende poging gedaan tot een rechtstheoretische plaatsbepaling en worden aanbevelingen gedaan die beogen politieke partijen beter in staat te stellen hun taak te vervullen.

aan theoretische beschrijvingen van de staatkundige werkelijkheid ontleende barrières opwerpen, die een soepel verloop van de gang van zaken in de weg kunnen staan. Wel mag gevraagd, dat het samenspel tussen kabinet en regeringsfracties niet zover gaat, dat daardoor de partijen die niet tot de regeringscoalitie behoren volstrekt buiten spel worden gezet. Dat zou in strijd zijn met de plaats die aan het parlement als geheel krachtens de Grondwet toekomt en moeilijk te rijmen zijn met een belangrijke eis van democratie, namelijk dat de meerderheid rekening houdt met de minderheid.

Nauw contact tussen fractie en kabinet wordt niet zelden afgeschilderd als een eventueel staatsrechtelijk toelaatbaar, maar politiek-psychologisch moeilijk aanvaardbaar gebeuren. Het publiek zou daardoor immers de indruk krijgen dat de werkelijke beslissingen achter de schermen worden genomen en dat het parlement er eigenlijk niet aan te pas komt. Al onderschat men m.i. het gezond verstand van de burgers, niet ontkend kan worden dat genoemd contact negatieve kanten heeft. Niet vergeten mag echter worden wat ermee wordt beoogd: het voorkomen van scherpe tegenstellingen tussen kabinet en fracties waardoor immobiliteit of zelfs kabinetscrises kunnen ontstaan.
Ondanks goede contacten tussen kabinet en regeringsfracties kan er iets misgaan. Waterdichte garanties dat fractieleden bij stemmingen nooit uit de boot zullen vallen zijn niet te geven, ook niet als afwijkend stemgedrag tot een kabinetscrisis kan leiden. De parlementaire geschiedenis laat zien, dat ook in christen-democratische fracties minderheden dergelijke crises kunnen veroorzaken. In 1923 stemt een minderheid van de fractie van de Rooms-Katholieke Staatspartij onder leiding van Van Schaik tegen de vlootwet, als gevolg waarvan het kabinet zijn ontslag aanbiedt. Bewapening zit de confessionelen kennelijk – en terecht – nog al eens dwars. Zal de geschiedenis zich herhalen, zij het nu bij de beslissing over de plaatsing van kernraketten?
Wat hier van zij: in situaties als deze past crisis-beheersing door overleg en niet door dictaat. Fractiediscipline en dreiging met excommunicatie werken des te minder naarmate de te nemen beslissing sterker samenhangt met de innerlijke overtuiging van de betrokkenen. En dat zulks in het geval van de kruisraketten aan de orde is – bij voor- èn tegenstanders van plaatsing – zal toch door weinigen worden betwist.



door dr. K. J. Hahn



Dr. K. J. Hahn is adjunct secretaris-generaal van de Europese Unie van Christen Democraten.

De christen-democratie in Europa en in de wereld

Aan het begin van het jaar 1981 is er zeker aanleiding, zich eens af te vragen wat de christen-democratie in Europa en in andere continenten eigenlijk is, welke politieke betekenis zij in de afzonderlijke landen en internationaal bezit en hoe haar toekomst-perspectieven er uitzien.
In een kort bestek kunnen deze vragen alleen voorlopig worden aangesneden, er kan niet op alle vragen een definitief antwoord gegeven worden, maar het is misschien toch mogelijk, een bepaald zicht te openen en een bepaalde richting aan te geven waarin de antwoorden zouden kunnen wijzen.

Ondanks alle moeilijkheden, crises teleurstellingen bij bepaalde nationale verkiezingen bleef de christen-democratie ook in de afgelopen jaren een beslissende politieke kracht in het europese krachtenveld, ja bij de eerste verkiezingen voor het Europese Parlement toonde zij zich, hoewel slechts in 7 van de 9 landen aanwezig, als die beweging die de meeste kiezers voor zich won, al kwam ze, op grond van de verschillen in de nationale kieswetten, slechts als de op een na sterkste fractie uit de bus. In het Europese Parlement zijn dus de christen-democraten door de Europese Volkspartij – de Federatie van de christen-democratische Partijen van de Europese Gemeenschap – sterk genoeg vertegenwoordigd.
Te meer omdat zij in de politiek van de europese eenwording en de oprichting van een werkelijke Politieke Unie de meest homogene groep vormt, terwijl de sterkste fractie, de socialisten, juist op het gebied van de europese integratie in haar actie door diepgaande meningsverschillen voortdurend geremd wordt
Ook op het europese vlak in het algemeen vormen de christen-democratische partijen van de 13 landen, die in de 'Europese Unie van Christen-Democraten' (EUCD) verenigd zijn, een beweging die uit het politieke panorama van Europa niet weg te

denken is. Dit geldt niet alleen voor de landen van Westeuropa, maar in feite ook voor de midden- en oosteuropese landen die vandaag onder communistisch regime staan, dus geen vrije partijen kennen. Want de traditie van het christelijk-sociale en christelijk-politieke denken leeft in deze landen voort, niet alleen in Polen, waar de kleine christelijke groepen in het Poolse parlement, de Sejm, dit denken ook nog vandaag in zeer beperkte en gecontroleerde vorm mogen vertegenwoordigen, en evenals de autonome vakbeweging, een brede basis in het volk hebben. In Tsjechoslowakije bleek dit tijdens het Dubcek-regime in 1968 toen de christelijke 'Lidova Strana' (Volkspartij), die al voor de oorlog bestond, zich weer als vrije beweging mocht constitueren en dan ook onmiddellijk aansluiting zocht bij de EUCD. Na de inval van de troepen van het Warschau-pact kwam er niets van, maar het feit alleen bewijst voldoende dat de traditie nog voortleeft.
Het is waar dat de christen-democraten geen partner in de angelsaksische landen vinden, behalve in Ierland, maar in de scandinavische landen bestaat er wel degelijk een christen-democratische beweging. Op de eerste plaats in Noorwegen waar de 'Kristelik Folkeparti' juist in deze maanden aansluiting bij de EUCD zocht, terwijl in de overige scandinavische landen christelijke politieke groepen zich ontwikkelen die later nog een rol kunnen spelen.

Oorsprong

De kern van de europese christen-democratie ligt echter in de traditionele landen van het christelijke sociale en politieke denken: de Benelux-landen, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Zwitserland. Hierbij hoorde eens nog, tot in de jaren zestig, ook Frankrijk, het land waar de gedachte en zelfs de term van de 'christen-democratie' is geboren. Het oorspronkelijke 'Mouvement Républicain Populaire' (MRP) dat na 1944 opgericht werd en meteen de sterkste partij werd, was weliswaar nooit formeel aangesloten bij de europese christen-democratische beweging, maar de oprichters, de leiders en een groot gedeelte van de leden kwamen voort uit de katholieke organisaties, vormden naast het MRP een nationale 'équipe' van de gezamenlijke europese organisatie van de christen-democratische partijen en drukten de stempel van de christelijke gedachte op het programma van het MRP. Met de achteruitgang van het MRP en zijn nieuwe gestalte in de 'open' vorm van het 'Centre des démocrates sociaux' van Lecanuet (CDS) verminderde wel sterk de presentie van de christen-democratische gedachte in Frankrijk. Voor de ontwikkeling van de gedachte van een politieke beweging 'd'inspiration chrétienne', voor de stimulering van de europese samenwerking juist uit deze inspiratie-bron waren en zijn de Franse christen-democraten echter van grote betekenis.

Beoordeelt men het gewicht, de rol en de invloed van de christen-democratische partijen in zuiver kwantitatief en machtspolitiek opzicht, dan moet worden vastgesteld dat de christen-democratie in Europa haar uitzonderlijk sterke positie van de eerste naoorlogse jaren voor een gedeelte verloren heeft, dat zij echter naast het socialisme een beslissende kracht op de politieke landkaart van Europa blijft vormen, met een zekere mate van stabiliteit, ondanks de achteruitgang van de kerkelijkheid, de losmaking van de traditionele binding aan de kerken, de verzwakking van de banden met de christelijke vakbeweging, of het verdwijnen van de christelijke vakbeweging, de secularisatie en de toenemende kritische houding van christelijke intellectuelen, jongeren en ook geestelijken die het bestaansrecht van een christelijk geïnspireerde en zich christelijk noemende politieke beweging ontkennen. Ondanks al deze nega-

tieve factoren bleef een groot gedeelte van het christen-democratische kiezerscorps de beweging trouw, ja er is ook in bepaalde landen een terugkeer vast te stellen, zodat de toekomst-perspectieven lang niet zo zorgwekkend zijn als sommigen tien à vijf jaar geleden dachten. De christen-democraten vormen de sterkste politieke partij in België, Luxemburg, Italië, de Bondsrepubliek, de tweede en misschien al de eerste in Nederland, zij zijn de tweede partij in Oostenrijk, Portugal, Zwitserland, Ierland en Malta. De regeringshoofden van Italië, Nederland, Luxemburg en België zijn geestverwanten, de christen-democraten nemen deel aan de regering van Portugal, Frankrijk, Zwitserland, waarbij men niet mag vergeten, dat de CDU/CSU de regering vormt in de westduitse deelstaten Saar, Rijnland-Palts, Beieren, Nedersaksen, Sleeswijk-Holstein. Dit alles logenstraft de nog vlak na de oorlog verkondigde theorie van die socialisten, die in een zuiver marxistische gedachtengang meenden, dat een politieke partij alleen op klasse-belangen kon worden opgebouwd en dat de gedachte van een volkspartij die zich tot alle groeperingen, standen of klassen van de maatschappij wendt, een 'abnormale' formule zou zijn. Deze theorie werd tenslotte door de socialisten tenminste op het continent, pas in de jaren vijftig losgelaten, toen bijv. de westduitse SPD in het bekende Godesberger Program stilzwijgend de gedachte van een volkspartij heeft overgenomen. De sociologische en sociaal-psychologische veranderingen in de moderne maatschappij hebben in dit opzicht de christen-democraten gelijk gegeven.

Ideologische dimensie

Er rijst natuurlijk de vraag: welke betekenis heeft voor deze christen-democratische partijen van Europa en voor hun europese organisatie, de 'Europese Unie van christen-democraten', die in 1947/48 als 'Nouvelles Equipes Internationales' opgericht werd, de wereldbeschouwelijke dimensie, de eigen geestelijk-politieke identiteit? Welke betekenis en welke politiek vorm- en inhoud-gevende kracht heeft de ideologische dimensie, met welk recht maakt ze aanspraak op de term 'christelijk' in haar naam?

Het zijn deze vragen die de politieke beweging 'd'inspiration chrétienne' of, zoals de Duitse christen-democraten zeggen, 'aus christlicher Verantwortung', van haar geboorte aan begeleiden en waarop natuurlijk steeds opnieuw antwoorden moeten worden gegeven. In dit korte bestek kunnen we alleen in zeer summiere opmerkingen enkele aanduidingen maken. Er bestaat een wijd panorama van formuleringen van de ideologische grondslag van de christen-democratische partijen in Europa, volgens de historische ontwikkeling, de culturele context, de sociologische structuur, de confrontatie met andere politieke bewegingen etc. Het algemene gemeenschappelijke uitgangspunt zou kunnen worden gevonden in het 'christelijke mens- en maatschappijbeeld'. De Nederlandse christen-democraten en de christelijke partijen van Scandinavië en Finland gaan daarbij bewust en formeel uit van de evangelische grondslag in hun politieke actie; en andere partijen spreken van het christelijke mens- en maatschappijbeeld, van de christelijke traditie en de christelijke waarden. In sommige partijen zoals de CDU/CSU en de Oostenrijkse ÖVP hebben na de oorlog ook kiezers van de vooroorlogse liberale en conservatieve partijen onderdak gevonden, zodat in deze partijen naast de christelijke dimensie ook nog de liberale en conservatieve tradities overgenomen worden, weliswaar geheel in het kader van een politiek gebaseerd op de christelijke inspiratie.

Deze zekere openheid tegenover groepen

van de maatschappij die zich niet direct met de christelijke inspiratie identificeren, is ook de reden waarom zich sommige van de partijen van de EUCD in Europa en van de ODCA in Latijns Amerika niet christelijk noemen, al bekennen deze partijen zich in hun verklaringen tot de familie van de christelijke politieke bewegingen. Dat deze nuanceringen, die in het algemeen voortkomen uit de verschillende culturele en historische achtergronden, niet zelden tot discussies over formulering en inhoud van de politiek leiden, kan ten aanzien van een internationale beweging van autonome, soevereine nationale partijen natuurlijk niet verbazen; de socialisten, liberalen en communisten hebben op dit terrein ogenschijnlijk evenveel of zelfs meer ervaring dan de christen-democraten. Het zou echter onjuist zijn te veronderstellen dat daarmede een blijvende stagnatie in de levensbeschouwelijke positie van de afzonderlijke nationale partijen is ingetreden. Integendeel, het is een veelbelovend teken dat juist de bezinning op de ideologische grondbeginselen telkens weer en juist in deze periode weer opleeft, en zelfs bij de jongeren zodat die partijen die hieraan juist een bijzondere waarde hechten, om de ideologische identiteit van de christen-democratie sterker zichtbaar en herkenbaar te maken, tot woord kunnen komen.

Dit alles hangt natuurlijk nauw samen met de ontwikkeling op het theologische en kerkelijke gebieden in het christelijke organisatie-wezen. De traditionele verbinding met de politieke organisaties wordt vaak losgelaten – vooral op het gebied van de christelijke vakbeweging – en het kwam tot een mentaliteitsverandering in de maatschappij als zodanig. Bijvoorbeeld in de katholieke wereld: het Tweede Vaticaanse Concilie heeft een geheel nieuwe dynamiek ontwikkeld die enerzijds tot een grotere autonomie van de katholiek in de politiek, maar ook tot een intussen weer gedeeltelijk geredresseerde scherpe kritiek op de 'christelijke politiek' heeft geleid.

Latijns Amerika

Hierbij komt een factor die tot een duidelijk verschil tussen de europese en de latijnsamerikaanse christen-democraten heeft geleid. De europese christen-democratische partijen ontstonden na de oorlog als grote partijen, soms als de grootste van hun land, namen meteen regeringsverantwoordelijkheid op zich en moesten met al hun krachten aan de economische en sociale, soms ook aan de staatsrechtelijke, democratische opbouw van hun land werken, zie Italië en Duitsland. De bijna onafgebroken regeringsverantwoordelijkheid heeft in sommige landen tot een meer pragmatische aanpak van de politieke vraagstukken geleid waardoor de fundamentele geestelijke uitgangspunten in de verdrukking geraakten, hetgeen bijv. de CDU door een grondig voorbereid 'Grundsatzprogramm' trachtte goed te maken. De latijnsamerikaanse christen-democraten, vaak in de miskenning, discriminatie, onderdrukking ontstaan, vaak ook als minderheid in een politiek uiterst onstabiel kader, hebben altijd het accent op de ideologische uitgangspunten gelegd. Hun jongeren hebben op dit terrein vaak een bewonderenswaardig enthousiasme getoond, een 'revolutionaire' dynamiek die op hun europese geestverwanten niet zelden een diepe indruk heeft gemaakt. De enorme economische problemen, de onmenselijke sociale tegenstellingen, de nood en de hardheid van feodale en militaire structuren hebben juist ook vanuit de ideologische basis van de christen-democratie tot een sociaal-progressieve politiek gedwongen die vanuit Europa soms als een nogal gedurfde interpretatie van de christen-democratie werd beschouwd. Eenmaal in de regeringsverantwoording, zoals in Chili en in Venezuela, waren de

christen-democraten ook in Latijns Amerika gedwongen, een grotere realiteitszin aan de dag te leggen, zonder daarmee hun inspiratie en hun ideologische dynamiek los te laten. Op deze wijze groeiden de latijnsamerikaanse en de europese christen-democraten naar elkaar toe en de samenwerking, het wederzijdse begrip en steun ontwikkelden zich sterker vooral in het kader van de 'Wereldunie van Christen-democraten' die in 1961 in Santiago de Chili werd opgericht. Juist in dit kader blijft nog veel te doen, gezien de dramatische ontwikkelingen in Latijns Amerika, waar het aantal democratische landen in de laatste jaren snel verminderde en daarmede ook de christen-democraten in een steeds geringer aantal landen volkomen vrij kunnen optreden. Het blijft een tragisch verlies voor de christen-democratie in de wereld dat de chileense partij en haar uiterst bekwame leiders door het regime van Pinochet tot bijna volstrekte onmacht gedwongen zijn, maar door hun moedig volhouden winnen ze meer aan prestige. Het centrum van de christen-democratie van Latijns Amerika is daarom vandaag Venezuela, een van de rijkste arme landen van dit continent, waar de christen-democraten aan het bewind zijn en hun geestverwanten in de overige landen krachtig helpen.

Te vermelden zijn op deze plaats ook de beide partijen van Suriname en de Nederlandse Antillen, respectievelijk de 'Progressieve Volkspartij' van de voorzitter van de Staten van Suriname Emile Wijntuin en de 'Nationale Volkspartij', die sterk naar Nederlands voorbeeld werden opgericht, nu als soevereine partijen lid zijn van de latijnsamerikaanse organisatie ODCA en daarmede van de 'Wereldunie'.

Azië en Afrika

Rest nog de vraag inhoever de christen-democratie in de overige continenten vrienden, steunpunten en kansen heeft. Men moet ervan uitgaan dat met uitzondering van de Philippijnen het christendom in deze continenten een minderheid vormt, een christelijke politieke beweging heeft daarom een uiterst beperkte basis voor haar actie. In Afrika zijn er partijen in Oeganda en Kameroen, waarmee de 'Wereldunie' in verbinding staat, er zijn in verschillende andere landen van Afrika kringen, persoonlijkheden, groepen die zich voor de christelijke politieke beweging interesseren, maar van een gemeenschappelijke activiteit met politieke partners is geen sprake. De 'Wereldunie van christen-democraten' heeft in samenwerking met de EVP-fractie van het Europees Parlement in november j.l. een conferentie van europese en afrikaanse leiders in Kigali in Ruanda gehouden die als een eerste ontmoeting en gemeenschappelijke discussie over ontwikkelingsvraagstukken een uitermate waardevol initiatief vormde.

De vraag stelt zich of het mogelijk is met andere dan christelijke geestelijke bewegingen tot een nauwere samenwerking te komen.

Dit geldt natuurlijk ook voor Azië. Hier bestaan organisaties waarmede de 'Wereldunie' samenwerkt, maar de moeilijkheden van het contact zijn bijna onoverkomelijk. Er bestaat sinds vele jaren een 'Christelijk-sociale beweging' in de Philippijnen, maar haar leiders en vele aanhangers moesten het land verlaten en vonden vooral in de Verenigde Staten een nieuwe mogelijkheid onder landgenoten voor hun idealen te strijden. Er bestaat een groepering van politiek actieve christenen in Indonesia die vooral uit de Partai Katolik Indonesia is voorgekomen, die eveneens met de 'Wereldunie' in contact staat.

Tenslotte is er nog een cultureel-religieuze groep van japanse katholieken te noemen, die zich in beperkte, meestal academische kring met de gedachten van de christen-

democratie bezig houdt. De toekomstige mogelijkheid van een presentie van de christelijke politieke gedachte hangt in deze landen van Afrika en Azië ons inziens geheel af van de mogelijkheid om met andere spirituele en religieuze bewegingen tot een samenwerking voor de oplossing van een aantal dringende maatschappelijke problemen te komen. Het is een werk op lange, zeer lange zicht, dat de 'Wereldunie' echter niet uit het oog kan of mag verliezen.

U.S.A.

Voor de europese christen-democraten bestaat meer in het bijzonder het probleem van de contacten met de angelsaksische en scandinavische landen waar voor de christelijke politieke beweging geen traditie en vaak ook geen begrip bestaat. Behalve in Noorwegen vinden we in de scandinavische landen slechts kleine groepen, in Groot-Brittannië is er geen voedingsbodem, ondanks vele pogingen tijdens de oorlog door politieke ballingen van het continent ondernomen, o.a. door Luigi Sturzo, Auguste De Schrijver.

In wezen geldt hetzelfde voor de Verenigde Staten en Canada. In de laatste jaren werden echter door verschillende protestantse groepen in de V.S. interessante initiatieven genomen om een politieke actie duidelijker vanuit een evangelische visie te ontwikkelen. Deze groepen zoeken dan ook meer contact met de europese christelijke politici en kwamen daardoor ook in contact met Nederlandse christen-democraten. In dit opzicht moet de recente oprichting van een 'Study-center for christian political thought' in Washington genoemd worden, dat de christen-democratische beweging in de gehele wereld wil bestuderen en in Amerika meer bekend maken. Dit is om verschillende redenen uitermate belangrijk. Ten eerste omdat de amerikaanse politieke wereld vertrouwd is met politieke bewegingen als conservatisme, socialisme, liberalisme, maar een christelijk geïnspireerde politieke actie niet weet te plaatsen. Vervolgens bleek in de verkiezingscampagne van Reagan-Carter dat sterk religieus ja kerkelijk gerichte groeperingen een uitgesproken conservatief en soms zelfs anti-democratisch element in de politiek brachten, dat het juiste begrip voor een authentiek christelijk gerichte politieke beweging kan vertroebelen.

Oost-Europa

De recente gebeurtenissen in Oost-Europa, vooral in Polen, hebben duidelijk bewezen dat de christelijke traditie niet alleen voortbestaat, maar zich ook in het maatschappelijke en politieke leven gelding wil verschaffen. Hoewel de nieuwe autonome vakbeweging 'Solidariteit' uitdrukkelijk verklaart, geen politieke beweging te willen zijn, wordt de religieuze binding van de leiding en van de meerderheid van de volgelingen nooit verzwegen. Het is dan ook geen toeval dat in het najaar een katholiek van de groep 'Znak-Odiss', die ook in het parlement vertegenwoordigd is, tot vice-premier benoemd werd en dat de regering eindelijk toestemming gaf een 'Christelijk-sociale Unie' op te richten, die weliswaar geen partij is, maar de katholieken de mogelijkheid biedt, cultureel, maatschappelijk, sociaal en economisch ideeën op basis van het christendom te ontwikkelen en te verkondigen. Het is niet overdreven te stellen, dat de christelijke ideeën ook in de overige landen van Oost-Europa, waar voor de oorlog christelijk geïnspireerde partijen bestonden, in een vrije democratische samenleving ook een politieke articulatie op het maatschappelijke terrein zouden vinden.

Het panorama van de christen-democratie

kent dus kerngebieden en leemten, grenzen en perspectieven, beperkingen en mogelijkheden, er zijn overeenstemmingen in de grondgedachten en wezenlijke doelstellingen, sterke nuanceringen in de concrete politiek al naar gelang van de concrete historische achtergrond of de actuele maatschappelijke werkelijkheid. Hierbij spelen natuurlijk een grote rol de politieke partners of tegenspelers waarmee iedere nationale partij moet rekenen, of samenwerken. Daardoor, maar ook om zuiver principiële redenen, wordt de plaatsbepaling en de politieke oriëntering van een christen-democratische partij bijzonder scherp zichtbaar in haar houding tegenover de overige politieke stromingen, in Europa vooral de conservatieve, de liberale en de socialistische partij – een onderwerp dat het kader van deze summiere samenvatting te buiten gaat, dat echter in de komende periode van de europese en ook van de mondiale politiek een steeds grotere actualiteit zal verkrijgen. Want in deze confrontatie zal de christen-democratie alleen dan haar bestaansrecht kunnen bewijzen, als zij haar identiteit op ondubbelzinnige wijze weet te omlijnen.



door drs. A. G. W. Schapenk



drs. A. G. W. Schapenk is gedeputeerde voor ruimtelijke ordening en bestuurlijke organisatie in de provincie Utrecht; voorheen o.m. wethouder en adviseur structuurvraagstukken ministerie van Justitie.

Praktijkervaringen met decentralisatie van rijkstaken

I. **Inleiding**

Een verhandeling over decentralisatie van rijkstaken kan niet los worden gezien van het proces van reorganisatie van het binnenlands bestuur.
In het wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur heeft de minister van Binnenlandse Zaken voor dit proces als hoofddoelstellingen geformuleerd:

– het tot stand brengen van een democratisch, doeltreffend en doorzichtig openbaar bestuur;
– het versterken van de positie van de provincies en de gemeenten;
– het bewerken van een meer evenwichtige verdeling van taken en bevoegdheden over de bestuurslagen.

De verwezenlijking van deze hoofddoelstellingen van de bestuurlijke reorganisatie staat of valt naar mijn mening met het welslagen van een aantal onderling nauw samenhangende maatregelen, die kort samengevat neerkomen op:
– het door decentralisatie van rijkstaken tot staan brengen van de steeds verder, zowel openlijk als sluipend, voortgaande centralisatie;
– het doen overgaan van een beperkt aantal gemeentelijke taken met een structureel regionaal karakter naar de provincie;
– het verkleinen van het provinciale draagvlak door provinciale herindeling;
– het vergroten van de gemeentelijke schaal door een streeksgewijze herindeling van gemeenten.

Het mag in redelijkheid niet verwacht worden dat al deze beleidsvoornemens in één keer tot stand gebracht worden. Vandaar dat het proces van reorganisatie van het binnenlands bestuur een *meersporig* proces dient te zijn.

Ik onderschrijf het van regeringswege gekozen bestuursmodel voor de organisatie van het binnenlands bestuur, waarbij de overheidstaken worden gespreid over *drie* integrale bestuurslagen, bestaande uit rijk,

provincies en gemeenten.
Binnen dit kader dient elke overheidstaak te worden toevertrouwd aan het laagste, zo dicht mogelijk bij de burgers staande bestuurslichaam dat die taak naar behoren kan vervullen. Daarbij heb ik principieel een duidelijke voorkeur voor integraal bestuur boven sectorbestuur.
Het bestuur dat door rijk, provincie en gemeente wordt uitgeoefend dient te worden gekenmerkt door integraliteit, dat wil zeggen door de samenhang die er bestaat tussen de verschillende onderwerpen van zorg van de door haar te behartigen taak. Deze samenhang maakt het mogelijk dat belangen tegen elkaar worden afgewogen.[1]

Alvorens nader in te gaan op de vraag hoe aan de doelstelling de voortgaande centralisatie tot staan te brengen door decentralisatie van rijkstaken concreet inhoud kan worden gegeven is het noodzakelijk het begrip decentralisatie nader te omschrijven.
In navolging van de bovengenoemde CDA-commissie-Fibbe versta ik onder decentralisatie het overlaten of toekennen van taken en bevoegdheden aan de zogenaamde lagere publiekrechtelijke lichamen (provincies, gemeenten en waterschappen), waarbij de vormgeving van het beleid en de controle op de uitvoering van dat beleid geschiedt door gekozen vertegenwoordigers.
Met betrekking tot de decentralisatie wil ik nog een tweetal algemene kanttekeningen maken, die bij de beoordeling van decentralisatievoorstellen naar mijn mening een belangrijke rol dienen te spelen.
Ten eerste zal decentralisatie van taken en bevoegdheden altijd gepaard moeten gaan met toedeling van voldoende financiële middelen. Zo dit niet gebeurt, is, gezien de bezuinigingsoperaties op rijksniveau, het afwentelen van de problematiek van 's rijks financiën op provincies en gemeenten niet denkbeeldig (verdeling van de armoede!).
Ten tweede mag bij decentralisatie van rijkstaken het zgn. integraliteitsbeginsel niet uit het oog worden verloren. Dit betekent dat samenhangende delen van het rijksbeleid, die bij verschillende departementen zijn ondergebracht, integraal dienen te worden gedecentraliseerd.
Het integraliteitsprincipe is een maximum doelstelling. Mij dunkt dat een dusdanig geformuleerde doelstelling zich bevindt tussen utopie en realiteit. Terecht formuleerde de huidige bewindsman van Binnenlandse Zaken: Het is onjuist om zich alleen te richten op het integraal overhevelen van taken vanaf de beleidsvorming tot en met de evaluatie.[2]
Het Kabinet opteert met name ook voor versoepeling van de sturingsinstrumenten. Ik meen dat het in een aantal gevallen noodzakelijk is hardnekkig aan het integraliteitsprincipe vast te houden. Dat bij de wijn van deze stelling om praktische redenen wel eens water moet worden gedaan zal aanstonds blijken.

Aan decentralisatie van delen van het volkshuisvestingsbeleid, het sociaal-economisch beleid en het welzijnsbeleid naar in eerste instantie het provinciale niveau dient naar mijn mening voorrang te worden verleend, teneinde een meer integrale afweging op dit niveau van met name woon-, werk- en welzijnsaspecten mogelijk te maken.
Onderstaand zal ik bij wijze van voorbeeld enige beleidsvelden belichten, waarmede de provincie in het kader van de decentralisatie geconfronteerd wordt.

[1] *Op het goede spoor;* rapport van een commissie van de wetenschappelijke instituten van KVP, ARP en CHU; mei 1978.

[2] Men raadplege de Memorie van Antwoord; Kamerstuk 14.322; Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten, strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur; pagina 20 en verder.

II.1 Regionaal sociaal-economisch beleid

Het Kabinet is voornemens enkele onderdelen van de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR) naar het provinciale niveau te decentraliseren.
Zo wordt gedacht aan het toekennen aan de provincies van de bevoegdheid de melding al dan niet om te zetten in een vergunningsplicht en afhankelijk daarvan de vergunning al dan niet te verlenen voor projecten met een investeringsbedrag tot *f* 10 mln, waarbij de zgn. vrije voet (= het bedrag waaronder geen meldingsplicht geldt) wordt opgetrokken naar *f* 1,5 mln. Uiteraard behoudt het rijk in deze een aanwijzingsbevoegdheid.[3]
Als ook de termijnen in het nieuwe systeem van de Wet SIR enigszins zouden worden verruimd, waardoor op provinciaal niveau een betere afstemming van deze procedures met die van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zou kunnen plaatsvinden, zou mijn instemming met deze vorm van decentralisatie overgaan in grote tevredenheid.

In de nota Regionaal Sociaal-Economisch Beleid kondigen de verantwoordelijke bewindslieden nog decentralisatie aan in een andere sector van het onderhavige beleidsveld.
In dat kader zal een bedrag van *f* 65 mln in het Provinciefonds worden gestort om de provincies in de gelegenheid te stellen verkeerswegen uit te voeren voor de ontsluiting van bedrijfsterreinen.
Het beschikbaar stellen van dit bedrag voor deze provinciale maatregelen is aangekondigd in samenhang met een afschaffing van de heffing op investeringen (SIR), een verlaging van de premies op investeringen in de Wet Investeringsrekening (WIR) en het samenvoegen van enkele regionale investeringspremieregelingen in zwakke regio's.
Hoewel de decentralisatie in de sector van het economische beleid moeizaam gaat, kan toch – mede gezien het bovenstaande – gesteld worden dat de intentie om te decentraliseren zeker aanwezig is.
Anders ligt dit in de sector van het sociale beleid. In de meergenoemde nota van de verantwoordelijke bewindslieden mis ik node voorstellen met betrekking tot decentralisatie van het arbeidsvoorzieningenbeleid. In interprovinciaal verband is hierop meermalen aangedrongen. Ik moet hieruit tot mijn spijt dan ook concluderen dat de intentie tot decentraliseren bij het departement van Sociale Zaken niet of nauwelijks aanwezig is. Op eventuele gevolgen hiervan voor het integraliteitsbeginsel komt ik hieronder terug.

II.2 Residentiële voorzieningen voor jeugdigen

In navolging van de Decentralisatienota van de huidige bewindsman van Binnenlandse Zaken [4] pleit ik in beginsel voor een integrale functionele decentralisatie in deze sector.
Dat betekent dat stukken verkokerd beleid op hoofdonderdelen in Den Haag eerst geharmoniseerd moeten worden alvorens die in samenhang gedecentraliseerd worden. Een en ander ongeacht of de decentralisatie plaatsvindt naar provinciaal niveau, of naar de gemeente.

Ter illustratie geef ik de volgende voorbeelden:

– Het ministerie van Justitie (Directie Kinderbescherming) spreekt over 'goedgekeurde inrichtingen' en 'aanvaarde instellingen' op basis van de Beginselenwet voor de Kinderbescherming.
Op basis van dezelfde wet zijn er Rijks-

[3] Nota decentralisatie van rijkstaken van 17 november 1980; Kamerstuk 16.492.

[4] Idem; Bijlage: lijst van onderwerpen waarbij het Kabinet eventuele decentralisatiemogelijkheden gaat onderzoeken.

inrichtingen. De particuliere inrichtingen en de Rijksinrichtingen hebben een bepaalde doelstelling. In de particuliere sector bijvoorbeeld opvang, observatie, opvoeding etc. De Rijksinrichtingen bijvoorbeeld opvang, tuchtschool, buitengewone behandeling etc.
De particuliere inrichtingen worden derhalve door Justitie erkend, gesubsidieerd en geïnspecteerd. Kwantitatief speelt Justitie een belangrijke rol voor wat betreft de residentiële hulpverlening aan jeugdigen.

– Het beeld bij CRM met betrekking tot de 'blauwe en groene nota' [5] is als volgt:
Inrichtingen toegelaten op basis van de Algemene Bijstandswet:
Gesubsidieerde inrichtingen op basis van de Rijksbijdrageregeling jongeren en jongvolwassenen (met name voor drugverslaafden).
Een aantal inrichtingen op basis van de rijksbijdrageregeling dagcentra voor schoolgaande jeugd (de zgn. Boddaerttehuizen).
Voorts de Internaten voor Bijzonder Jeugdwerk (de B.J.-internaten). De betaling geschiedt direct via de jaarlijkse rijksbegroting van CRM.
Onder het eerstgenoemde vallen een groot aantal uiteenlopende voorzieningen, bijvoorbeeld niet-medische kindertehuizen, opvangcentra etc.
Erkenning c.q. toelating geschiedt door de Bijstandsminister en door de voorzieningenminister gezamenlijk.
Qua toezicht worden de hier genoemde voorzieningen geconfronteerd met twee 'inspectielijnen', te weten een lijn via de provinciale bureaus van CRM en een lijn via de voorzieningenminister.
De vormen van hulpverlening van CRM 'staan' onder 'toezicht' van de provinciale bureaus van CRM. De bemoeienis van de lokale overheid is echter ook niet gering. Meestal komt die tot uiting in de aanvang en (soms) continuering van de subsidie.

– Het ministerie van Volksgezondheid kent erkende voorzieningen binnen het kader van de AWBZ, bijvoorbeeld debielen-internaten, kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken, medische kindertehuizen en medische kleuterdagverblijven. Het toezicht berust bij de Inspectie Geestelijke Volksgezondheid van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid. De financiering vindt plaats uit de sociale verzekering.

– Het ministerie van Onderwijs kent een aantal schippersinternaten. Het toezicht berust bij de Directie Speciaal Onderwijs. De financiering geschiedt via een subsidieregeling.

Ter afronding van dit totaalbeeld het volgende.

Qua planning (waar is welke soort van inrichtingen ten behoeve van de residentiële hulpverlening nodig) vraagt Justitie advies aan het WIJN (Werkverband Integratie Jeugdwelzijnswerk Nederland). CRM vraagt advies aan de provincie en de gemeente. Het een en ander met uitzondering van de B.J.-internaten.

Volksgezondheid vraagt advies aan de provincie, aan het College van Ziekenhuisvoorzieningen en aan de Inspectie Geestelijke Volksgezondheid.

Sedert kort vragen vrijwel alle advies aan de provinciale beraadsgroepen. Deze ontstonden enige jaren geleden op initiatief van het ministerie van Justitie en het WIJN als reactie op de 'koude sanering' van de door Justitie erkende inrichtingen.

[5] Interim-rapport van de Interdepartementale werkgroep Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen;
deel I: februari 1979;
deel II: oktober 1980.

Ter illustratie merk ik nog het volgende op.
De behoefte aan *regionale* planning van de door Justitie erkende en gesubsidieerde inrichtingen manifesteerde zich duidelijk vanwege de 'koude sanering'. Deze voltrok zich in de jaren zeventig.
Door de sterke terugloop van het aantal justitiële maatregelen en de uithuisplaatsingen kampten een groot aantal inrichtingen met een chronische onderbezetting. Het bizarre beeld deed zich wel voor, dat enkele door Justitie erkende inrichtingen in een provincie bijna of geheel failliet gingen, terwijl andere inrichtingen, niet door Justitie erkend, maar met een min of meer vergelijkbaar pedagogisch regiem 'floreerden'.
Het waren met name de directies en de besturen uit de door Justitie erkende inrichtingen die hun collegae uit de correlante werkvelden met deze problematiek confronteerden. De roep om planning, ordening en harmonisatie klonk derhalve voor het eerst in een bepaald segment van de residentiële hulpverlening voor jeugdigen.
Ik waag de stelling te verdedigen dat de over- en ondercapaciteit èn de grotendeels *niet* te motiveren plaatsingsstromingen van jeugdigen door geheel Nederland een ongehoorde kapitaalsvernietiging vergen van de Nederlandse volkshuishouding. Ik koester een geringe verwachting dat dit door de decentralisatie minder omvangrijk wordt.
Een conclusie moet getrokken worden.
De planning en de ordening van de voorzieningen voor de (semi) residentiële hulpverlening voor jeugdigen is nog een lappendeken.
Het is onjuist, indien één departement zonder meer tracht iets van die planning en ordening te decentraliseren naar de provincies. Deze bonte lappendeken kan pas na harmonisatie op hoofdlijnen gedecentraliseerd worden.
Het behoeft geen nadere toelichting dat een provinciale planning en ordening uitsluitend kan plaats vinden binnen het kader van door 'Den Haag' getrokken 'hoofdlijnen'. Men denke alleen reeds aan de bestaande over- en ondercapaciteiten, het grensverkeer etc. Dat de voorzieningen overigens zo dicht mogelijk bij huis gepland dienen te worden behoeft, naar het mij lijkt, geen nadere adstructie. Het handelt immers om uit-huis (dus weg)-plaatsingen van jeugdigen, althans in een groot aantal gevallen . . . en dat is niet niks. Zij die verantwoordelijkheid dragen voor de bestuurlijke organisatie dienen ook naar pedagogen te luisteren.

II.3 **Monumentenzorg**

Hoe de centrale overheid denkt over de decentralisatie van de monumentenzorg is (nog) niet bekend.
In de Memorie van Toelichting op de rijksbegroting 1981 voor CRM wordt over dit onderwerp het volgende opgemerkt.
"Over de mogelijkheid van decentralisatie van de monumentenzorg is in de afgelopen periode diepgaand van gedachten gewisseld. Hoewel deze gedachtenwisseling nog niet is afgerond, lijkt toch als voorlopige conclusie aanvaardbaar, dat het mogelijk moet zijn sommige delen van het monumentenbeleid aan de lagere overheden over te dragen, maar dat dit voor andere delen niet of nooit het geval zal kunnen zijn." [6]
Ook wordt in deze Memorie van Toelichting gepleit voor de harmonisatie van het CRM- en het Ruimtelijke Ordeningsbeleid.

In de Decentralisatienota van de huidige bewindsman van Binnenlandse Zaken wordt omtrent decentralisatiemogelijkheden van monumentenzorg het volgende gesteld.

[6] Zie Memorie van Toelichting rijksbegroting CRM.

"Onderzocht zal worden, of met handhaving van een nationale zorg ten behoeve van nationale monumenten voor het overige de aanwijzing van objecten tot monument, de beoordeling van restauratieplannen en de financiering van restauraties naar de lagere publiekrechtelijke lichamen kunnen worden overgeheveld. Thans zijn bij de financiering van restauraties Rijk, provincies en gemeenten, naast de eigenaren betrokken. Ook het Gemeentefonds participeert erin via de verfijningsregeling monumenten.

In de overheidssfeer bestaat thans geen duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden. Een decentralisatie, met een duidelijke taakafbakening, zou beleidsbepaling en financiering naar één bestuursniveau moeten brengen. Overwogen wordt ook, samen met VRO, te komen tot het omzetten van de huidige financieringsregeling inzake woonhuisrestauraties in een rijksbijdrageregeling ten behoeve van deze projecten".[7]

Bij decentralisatie van taken op het gebied van de monumentenzorg zullen als uitgangspunten onder meer moeten gelden:

– meer duidelijkheid voor de burgers (slechts met één instantie te maken hebben in plaats van met 3 à 4 instanties);
– efficiënter werken (afschaffing koppelsubsidies; één subsidiërende instantie);
– betere coördinatie met beleidsterreinen, die raakvlakken met de monumentenzorg hebben (ruimtelijke ordening: streek- en bestemmingsplannen; volkshuisvesting: rehabilitatieplannen).

Om deze uitgangspunten te realiseren verdient het de voorkeur, dat de monumentenzorg wordt geconcentreerd bij één overheidsinstantie, die redelijk dicht bij de burgers staat, die een goede kijk heeft op de typische streekeigen monumenten, die zich niet laat leiden door plaatselijke belangen en politiek en die objectieve beslissingen kan nemen.

Als men deze eisen op een rijtje ziet, dan is er maar één conclusie mogelijk: de monumentenzorg moet bij de provincies worden ondergebracht.

Op dit principe kan een tweetal verfijningen worden aangebracht:

a. beslissingen omtrent bepaalde, landelijk belangrijke, monumenten behoeven de goedkeuring van het rijk;
b. de provincies moeten bepaalde taken – onder hun supervisie – kunnen delegeren aan grote gemeenten met veel monumenten, die over een goed geoutilleerd, deskundig apparaat beschikken.

Maar ook bij deze verfijningen moeten de hiervoor geformuleerde uitgangspunten niet uit het oog worden verloren.

Een decentralisatie van taken op het gebied van de monumentenzorg, zoals hiervoor geschetst, zal slechts geleidelijk kunnen worden ingevoerd.

Het is bekend, dat over decentralisatie van de monumentenzorg ook opvattingen bestaan, die duidelijk afwijken van de hiervoor weergegeven opvatting.

Zo zijn er stromingen, die voor de provincies juist een kleinere taak zien weggelegd en het zwaartepunt van de monumentenzorg bij de gemeenten willen leggen.

In deze gedachtengang zou het rijk de monumenten moeten aanwijzen, de provincie bij het rijk een plan moeten indienen met prioriteiten ten aanzien van uit te voeren restauraties en de gemeente moeten optreden als 'centrale financier' bij restauraties, rehabilitaties en onderhoud van monumenten.

Anderen zien de decentralisatie van de monumentenzorg in een scheiding van taken op grond van een driedeling van de

[7] Nota decentralisatie van rijkstaken d.d. 17 november 1980; zie Bijlage: lijst van onderwerpen waarbij het Kabinet eventuele decentralisatiemogelijkheden gaat onderzoeken, pagina 60, punt 4.

monumenten. In deze opzet zou het rijk de volledige zorg (aanwijzing en subsidiëring) op zich moeten nemen voor de nationale monumenten en de provincie voor de rest. Welke criteria aan deze verdeling ten grondslag moeten liggen is niet aangegeven.
In mijn opvatting behoort na decentralisatie de zorg voor monumenten met name in provinciale handen te berusten. Doelmatigheidsoverwegingen behoren daarbij een grote rol te spelen. Een veronderstelbaar positief neveneffect zal daarbij zijn dat de provincies met name het streekeigene kunnen conserveren.[8]

II.4 Volkshuisvesting

In de recent aan de Tweede Kamer aangeboden nota van de bewindslieden van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening worden een aantal gedachten ontvouwd met betrekking tot de decentralisatie van het volkshuisvestingsbeleid.
Hoezeer ik ook waardering heb voor het feit dat de bewindslieden deze complexe materie in discussie hebben gebracht zal ik aanstonds toch niet de verleiding kunnen weerstaan hier en daar een kritische kanttekening te plaatsen bij de visie terzake van de bewindslieden, zonder overigens de nota in extenso aan een beschouwing te onderwerpen.
Mijn eerste punt van kritiek is dat de bewindslieden zich in hun nota te veel beperken tot uitsluitend planning, programmering en budgettering van de woningbouw. Diverse onderdelen van de volkshuisvesting komen onvoldoende, dan wel geheel niet aan de orde. In dit verband wijs ik op de wenselijkheid te komen tot een integrale wetgeving inzake de volkshuisvesting. Deze wetgeving zal regelen moeten bevatten, niet alleen inzake planning, programmering en budgettering van de (ver-)nieuwbouw, maar ook inzake beheer en verdeling van de bestaande woningvoorraad.
Een tweede punt van kritiek is dat decentralisatie naar mijn mening méér is dan voorbereiden en uitvoeren van een beleid door lagere overheidsorganen, zoals uit de nota van de bewindslieden is af te leiden.
In de inleiding van deze verhandeling heb ik al uiteengezet dat decentralisatie eveneens betreft bepaling en vaststelling van een beleid door lagere organen onder een eigen politieke verantwoordelijkheid.

Uitgaande van de bovenstaande opvatting

[8] Niet onbesproken mag blijven dat de Rijksdienst voor de Monumentenzorg zich in 1973 vestigde in Zeist, in de fraai gerestaureerde panden op het Broederplein, die in 1967 geheel afbrandden. Voorzover ik kon nagaan is over deze vestiging in de formele sfeer generlei overleg gevoerd tussen 'Den Haag' en 'Utrecht', terwijl deze vestiging toch een aanzienlijke druk legde op de woningmarkt van Zeist en omgeving en terwijl juist in die tijd de provincie Utrecht in aanvaring kwam met de rijksoverheid over de woningbouw in het fraaie Vecht- en Plassengebied. Ik kan de verleiding niet weerstaan om hier even nader op in te gaan.
Kort nadat minister Udink in 1972 uiting had gegeven aan zijn voornemen om de provincie Utrecht een aanwijzing ex artikel 38 WRO te geven tot herziening van het toenmalige streekplan Vecht- en Plassengebied, gepaard gaande met een verzoek om hangende de verdere besprekingen niet mee te werken aan woningbouw van enige omvang in dit gebied bleek, dat het ministerie van Onderwijs kort tevoren had meegewerkt aan de erkenning van het Instituut voor Bedrijfskunde gevestigd op het kasteel Nijenrode te Breukelen tot Instituut voor Wetenschappelijk Onderwijs, gelieerd met de Erasmus-universiteit en een daaruit voortvloeiende forse uitbreiding van het instituut.
Ook hier generlei overleg met de provincie en waarschijnlijk evenmin met de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de coördinator op rijksniveau, althans dat leid ik af uit het uitblijven van enigerlei reactie van laatstgenoemde bewindsman. Waar deze — inmiddels drs. J. P. A. Gruijters — enerzijds stringente beperkingen predikte of beter herhaalde, werd anderzijds weinig gedaan om in overleg met de provincie te bekijken of bepaalde nationale verplaatsingen wel zo wenselijk waren.

inzake decentralisatie kom ik in de sector volkshuisvesting globaal tot de volgende verdeling van taken en bevoegdheden over de drie bestuurslagen:

Het *Rijk* zal zich vooral moeten richten op de hoofdlijnen van het volkshuisvestingsbeleid en de daarmee samenhangende financiële kaders.
De *gemeente* zal onder eigen politieke verantwoordelijkheid een volkshuisvestingsbeleid moeten initiëren, bepalen en uitvoeren. De grondslag voor het beleid is een volkshuisvestingsplan op basis waarvan jaarlijks een woningbouwprogramma wordt vastgesteld.
Tijdens de uitvoering van dit programma dient de technisch-financiële toetsing niet meer plaats te vinden door de Hoofdingenieur-Directeur van de Volkshuisvesting maar door de gemeente zelf.
De rol van de *provincie* inzake de volkshuisvesting vloeit voort uit:
– de samenhang tussen woningbouw en ruimtelijke ordening;
– de noodzakelijke afstemming van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid op de karakteristieken van de regionale woningmarkt.
Met dit uitgangspunt voor ogen zal de provincie het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid alleen toetsen in zoverre interdan wel bovengemeentelijke effecten aan de orde zijn.
Een streekplan, een sectorplan volkshuisvesting en de provinciale woningbouwplanning en - programmering vormen tezamen, dan wel afzonderlijk het beleids- en toetsingskader voor de gemeentelijke volkshuisvestingsplannen. In een dergelijk toetsingskader dient de provinciale coördinerende en plannende taak met betrekking tot volkshuisvesting en ruimtelijke ordening tot uitdrukking te komen. Het gemeentelijke woningbouwprogramma wordt aan de hand van de provinciale meerjarenplanning getoetst, daarbij primair inachtnemend de regionale woningbehoefte, de ruimtelijke aspecten, de woningdifferentiatie en de financiële gevolgen.
De gezamenlijke gemeentelijke woningbouwprogramma's vormen mede de basis voor de provinciale budgetclaim (de zgn. opgaande lijn).
De provincie wijst de financiële steun toe, na een globale toetsing van bouwplannen aan het jaarprogramma. De technisch-financiële toetsing van bouwplannen wordt een gemeentelijke zaak (de zgn. neergaande lijn).
Ik kies hiermee duidelijk voor een provinciale budgettering met als doel de regulering van de regionale woningmarkt.

Ik ben van mening dat in de nota van de bewindslieden onvoldoende aandacht wordt besteed aan de samenhang van de planning ten behoeve van volkshuisvesting, de ruimtelijke planning en de financiële planning. Deze samenhang moet niet alleen horizontaal maar ook verticaal tot uitdrukking komen.
Ten aanzien van het *gemeentelijke planningskader* ben ik van mening dat de gemeente een zo groot mogelijke autonomie dient te hebben. Dit betekent ondermeer dat volkshuisvestingsplannen *geen* goedkeuring van het Rijk noch provincie behoeven te hebben. De gemeente is het primair verantwoordelijke orgaan voor het lokale volkshuisvestingsbeleid.
Wat de verantwoordelijkheid voor het *regionale planningskader* betreft ben ik van mening dat dit onder verantwoordelijkheid van de provincie dient te worden vastgesteld, hetgeen onontbeerlijk is voor de samenhang met het provinciale beleid betreffende de ruimtelijke ordening.
Consequentie van het bestuurlijke samen doen gaan van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening is dat de provincie over budgetteringsbevoegdheden dient te beschikken. Dit betekent *geen* loketverschuiving, omdat de budgetteringsbevoegdheid in het teken dient te staan van:

– intergemeentelijke afstemming van de woningbehoefte;
– flexibiliteit in de budgettering. Dit wil zeggen dat indien een gemeente niet toekomt aan het volledig opsouperen van het budget, het restant doorgeschoven kan worden naar een andere gemeente.

III. Toetsing aan het integraliteitsprincipe

Terug naar het integraliteitsprincipe. Welnu, ik ben van oordeel dat genoemd principe per se gehandhaafd dient te blijven voor de residentiële hulpverlening aan jeugdigen. Handhaaft men dit niet dan gaat de decentralisatie door departement X ten koste van departement Y. Terzijde van die interdepartementale onjuistheden wordt alsdan ook niet bereikt een samenhangend pakket per provincie (c.q. per provincies) van residentiële hulpverleningsmogelijkheden.
Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van het regionaal sociaal-economisch beleid. In dat beleidsveld zal het departement van Sociale Zaken qua intentie in het voetspoor van het departement van Economische Zaken moeten treden

Het integraliteitsprincipe voor de volkshuisvesting ligt m.i. enige graden anders. Decentralisatie van de budgetten acht ik daar niet onder alle omstandigheden noodzakelijk. De budgetten mogen uiteindelijk rechtstreeks gaan van de centrale naar de lokale overheid, mits het provinciaal bestuur in de positie verkeert vooraf het licht op groen te zetten.
Alleen de provincie kan beoordelen waar, wat en in welk tempo gebouwd kan worden. Te denken valt hierbij aan het streekplanwerk, de beraadslagingen in het vooroverleg ex artikel 8 Besluit Ruimtelijke Ordening, het overleg binnen de PPC (Provinciale Planologische Commissie), stand van zaken artikel 19-procedures (verklaringen van geen bezwaar), toezicht gemeentefinanciën ex artikel 228 Gemeentewet etc.

Kortom, in dit geheel neemt de provincie een spilfunctie in. Dit rechtvaardigt niet dat per se via de decentralisatie de budgetten voor de volkshuisvesting naar de provincie komen; dit rechtvaardigt wel dat de beslissingsbevoegdheid omtrent het moment van aanwending van de budgetten wel in provinciale handen komt.

IV. Decentralisatie en het provinciale beleidsplan

In de tweede Nota van Wijzigingen bij het wetsontwerp Reorganisatie Binnenlands Bestuur stelt de regering voor een wettelijke verplichting voor de minister van Binnenlandse Zaken in te voeren om jaarlijks aan het parlement verslag te doen van de regeringsactiviteiten ter beperking van centralisatie en ter bevordering van decentralisatie.
Deze verplichting betekent een waarborg dat de Staten-Generaal periodiek in de gelegenheid zullen zijn de consequenties van het rijksbeleid voor de provincies en de gemeenten te toetsen.
Een provinciaal beleidsplan zie ik als onderdeel van deze jaarlijkse rapportage, namelijk als contramal, waardoor over en weer democratische controle op oneffenheden kan plaatsvinden.
In de meergenoemde Memorie van Antwoord zet het kabinet nogmaals uiteen op welke wijze de rol van de provincie kan worden versterkt door het provinciaal beleidsplan. Een dergelijk beleidsplan kan een drietal functies vervullen, namelijk:
– instrument voor de afstemming en afweging van het eigen provinciaal beleid;
– hulpmiddel bij de planning, coördinatie en sturing van het gebruik van bevoegdheden door de gemeentebesturen;
– hulpmiddel bij de afstemming van het beleid van provincie en departementen.

In tegenstelling tot de heer Hennekam in Binnenlands Bestuur van 9 januari j.l. zie ik bepaald voordelen in het functioneren van een provinciaal beleidsplan. Dat

via een omweg hiermee hetzelfde wordt bereikt als met de inmiddels m.i. terecht verlaten gedachte aan een negatieve lijst wijs ik van de hand. Evenmin maakt het beleidsplan de gemeente tot, zoals de heer Hennekam aanduidt, vazal van de provincie.
Overigens betekent vazal volgens de 'Van Dale': leenman. Zet men deze middeleeuwse constructie van leenheren en leenmannen over op provincies en gemeenten dan kan daaruit in complementaire bestuursrelaties toch nog iets moois groeien.
Veel zal afhangen hoe in de praktijk de provincies zullen omgaan met de nieuwe bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen.
Om sturend en coördinerend te kunnen optreden zal de provincie moeten kunnen beschikken over de nodige bevoegdheden en middelen. Het geven van richtlijnen en aanwijzingen aan gemeenten kan naar mijn mening een uitstekend instrument zijn. Op een andere wijze is het mij dunkt moeilijk het zgn. regionale gat in onze bestuurlijke organisatie hoofdzakelijk te laten opvullen door de provincie.[9]
De keerzijde van de medaille is dat de provinciale planning, coördinatie en sturing middels het beleidsplan zich tot de hoofdlijnen zal moeten beperken. Voor de lokale overheid moet binnen die hoofdlijnen voldoende ruimte blijven. Er zal voor gewaakt moeten worden dat door de provincie onnodig en te detaillistisch zou worden getreden in gemeentelijke bevoegdheden. In dat verband ben ik er voorstander van dat de aan de provincie te geven bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen aan de gemeenten wordt aangevuld met waarborgen voor de gemeenten, zoals een beroepsmogelijkheid op de Kroon.
De bevoegdheid tot het geven van richtlijnen en aanwijzingen zal naar mijn smaak per afzonderlijke provinciale bestuurstaak een grondslag moeten hebben in de daartoe strekkende wettelijke regeling.

V. **Slotopmerkingen**

Ik heb de indruk dat de effectuering van de decentralisatie door vele factoren vertraagd – soms zelfs tegengewerkt – wordt. Alle factoren kan ik niet noemen. Laat staan behandelen. Slechts drie stip ik aan. De eerste factor noem ik altijd de 'psychologische herverkaveling'. De tweede 'notulaire kruisbestuiving'. De derde noem ik 'het veranderde beeld van de politiek verantwoordelijke wethouder in de kleine en middelgrote gemeenten'.
Met dit alles bedoel ik het volgende. Menig topambtenaar op centraal niveau bouwde een geölied apparaat op, en uit. Het doet bepaald naïef aan van betrokkene te verwachten, dat hij zonder meer op korte termijn beleidsvoorbereiding, uitvoering en evaluatie aan derden, derhalve aan lagere publiekrechtelijke lichamen overlaat. Zeker niet aan de voor hem vaak 'mistige' bestuurslaag de provincie. Bij gemeenten kan hij zich nog wat voorstellen, hetzij positief, hetzij negatief. Hèt provinciale beleid wordt qua beeldvorming voor de topambtenaar in Den Haag nog vaak bepaald door de beeldvorming om-

[9] In de provincie Utrecht hanteert het provinciaal bestuur bij de goedkeuring van bestemmingsplannen de zgn. Vijf-Vinger-Theorie (VVT, criteria ter bepaling van de eigen woningbehoefte).
Het functioneren van deze VVT staat of valt met het welslagen van het beleid om per regio een goed overleg tot stand te brengen tussen opvanggemeenten, waarvoor dan een regionale VVT wordt gehanteerd, en donorgemeenten.
Het beste kan dit beleid worden geëffectueerd door harmonisering van de gemeentelijke inschrijvingscriteria voor woningzoekenden per regio.
Dit provinciale instrumentarium is nodig om de soms conflicterende belangen van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting met elkaar in evenwicht te brengen. Op dezelfde wijze kan bijvoorbeeld een provinciaal toetsingskader voor de bedrijfsterreinen worden gehanteerd.

trent de gedeputeerde.[10]
De Memorie van Antwoord bevat een kort zinnetje, dat bij lezing de indruk wekt van een feitelijke constatering. De passage luidt: "De coördinatie binnen en tussen departementen levert problemen op".[11]
Een ieder die geen vreemdeling is in het Jeruzalem van de departementen weet dat dit gigantische problemen oproept, met name de interdepartementale coördinatie. De zeer vele interdepartementale ambtelijke werkgroepen zijn hiervoor het symptoom van het verschijnsel. Ik moet dit thema nu verder laten liggen. Onder de titel 'geestelijke volksgezondheid' van de interdepartementale werkgroepen zou een boeiend opstel geschreven kunnen worden.

Met de 'notulaire kruisbestuiving' beoog ik te karakteriseren dat een ongehoord groot aantal personen en instituties zich met de materie als zodanig bemoeien. Als indicatie som ik slechts op: VNG-IPO/A-IPO/BO- en alle overige IPO's bij zaken hen betreffende – alle pregewesten – alle gemeenten, talloze wetenschappelijke onderzoekers etc.
Negatief, of maximale participatie? Twee uitersten. Daartussen echter vele varianten. En dito nuances. Hoe deze laatste ingekleurd worden, bij voortduring kan iemand, of een instituut, weer vele pro's en contra's aanvoeren bij het gestelde. Een ieder grabbelt in 'de ton van het voor of tegen'. In de oeverloze discussies 'verbleekt de milieuvervuiling' bij de voortwoekerende 'begripsvervuiling' met betrekking tot de bestuurlijke organisatie.[12]

Tot voor kort was er sprake (generaliserend gesproken) van de oude vertrouwde wethouder. Zeker in de kleinere gemeenten. Eenmaal per vier jaren kwam betrokkene via de lokale kiesvereniging op de lijst en 'het' beleid functioneerde weer vier jaren. Thans doet meer en meer zijn intrede de jongere wethouder, niet zelden gedreven door de politieke achterban. De verslagen van gewestraden spreken boekdelen. De verlangens (vaak eisen) uitgesproken tijdens die vergaderingen kloppen weer niet (althans vaak niet) met de pogingen tot een evenwichtig lokaal bestuur, inclusief de verwerking tot de aanzetten van decentralisatie, met vaak dito aanzetten tot verwarring.
Hetzelfde anders gezegd: de 'oude' wethouder in het hierboven geschetste beeld koerste vrijwel steeds 'recht-toe-recht-aan'. De 'nieuwe' wethouder moet vaak tussen de Charybdis (functionele decentralisatie) en de Scylla (lokale en regionale verlangens) zeilen.

[10] Mijn ervaring is dat vele topambtenaren op de departementen hoogst onvoldoende op de hoogte zijn met het feitelijk functioneren van de gedeputeerden in Nederland. Nog velen projecteren de volgende beeldvorming:
Een rustige, al dan niet sigaar rokende toezichthouder op het financiële beleid van de gemeenten, hoeder voor de kwaliteit van de provinciale wegen, bewaker van de waterschapsbelangen etc.
Het beeld uit het rapport 'De Gedeputeerde'; een onderzoek naar zijn positie en functioneren, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, afdeling Sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek, december 1980 projecteert een volstrekt ander beeld. Men leze hoofdstuk 3 'De functie van gedeputeerde; de inhoud en het activiteitenpatroon'. Het oude beeld is tanende, maar taai!
[11] Men raadplege de Memorie van Antwoord, kamerstuk 14.322; Wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en een aantal andere wetten strekkende tot reorganisatie van het binnenlands bestuur; pagina 21 en verder.
[12] Ik verwijs slechts naar:
Gaston Sporre *'Vorm van een dubbele betutteling'* Binnenlands Bestuur 23-1-'81 (bestuurskundige K.U. Nijmegen);
mr. Stoffelen P. R., *'Impopulair, maar 't gaat door'* Binnenlands Bestuur 23-1-'81 (lid Tweede Kamer PvdA);
drs. Hennekam B. M. J., *'Provinciale herindeling: aanhouden'* Binnenlands Bestuur 9-1-'81 (lid Tweede Kamer CDA);
dr. Faber S. *'Gedecentraliseerde eenheidsstaat'* Binnenlands Bestuur 7-11-'80 (lid Tweede Kamer CDA).

door drs. G. J. Hazenkamp



drs. G. J. Hazenkamp is sinds 1975 directeur van de stichting landelijke Gereformeerde raad voor Samenlevings-Aangelegenheden (GSA) te Leusden. Vanaf 1977 heeft hij zitting in de Provinciale Staten van Utrecht voor het CDA.

Welzijnswerk: solidariteit, profijt en deskundigheid

Twee absolute uitspraken die elkaar uitsluiten, kunnen niet tegelijkertijd beide waar zijn. Met betrekking tot het welzijnswerk vallen de laatste tijd twee dergelijke uitspraken te beluisteren. De ene luidt: Hoe meer problemen, hoe meer welzijnszorg. De andere luidt: Hoe meer welzijnszorg, hoe meer problemen.

Op de eerste uitspraak die aansluit bij een voor de hand liggende gedachtengang, zijn het bestaan en de groei van het welzijnswerk in Nederland gebaseerd. Bij een toenemend aantal mensen, categorieën van mensen en samenlevingsverbanden dat met persoonlijke en maatschappelijke problemen kampt, dienen binnen bepaalde grenzen dan meer welzijnswerkers te worden ingezet. In de door Christendom en Humanisme geïnspireerde cultuur is een der belangrijkste verworvenheden niet voorbij te gaan aan persoonlijk en maatschappelijk leed van medemensen. De grenzen bij de inzet van meer welzijnswerkers liggen bij deze uitspraak dan ook meer op het terrein van de beschikbare financiële mogelijkheden dan op ideëel terrein.

Op de tweede uitspraak die de titel vormt van een hoofdstuk uit het boek van Achterhuis 'De markt van welzijn en geluk' [1], is een actuele discussie over de zin en de doelmatigheid van het welzijnswerk gebaseerd. Het is daarbij opvallend, dat deze discussie, ook ver buiten de kring van het welzijnswerk, samenvalt met een tijdsperiode van economische recessie. De uitspraak is er echter niet minder intrigerend om. Maar welke uitspraak is nu waar?

Achterhuis: het aanbod schept de vraag

In zijn hiervoor genoemde boek sluit Achterhuis aan bij een verklaringsmodel dat Illich voor de gezondheidszorg heeft uit-

[1] Achterhuis, dr. H., *De markt van welzijn en geluk,* Ambo; Baarn; 4e druk; p. 25.

gewerkt. Laatstgenoemde stelt dat de zich steeds sneller uitbreidende medische wetenschap en de hierop berustende professionele institutionele gezondheidszorg het omgekeerde veroorzaken van wat ze beogen: zij bedreigen de gezondheid in plaats van die te bevorderen [2]. Illich hanteert in dat kader het begrip 'iatrogenese', dat in de medische vakliteratuur gebruikt wordt om nieuwe ziekten, waarvan artsen, ziekenhuizen en geneesmiddelen de verwekkers zijn, mee aan te duiden. Het begrip kan onderscheiden worden in een klinische (schadelijkheid van een medische ingreep is groter dan de mogelijke voordelen), een sociale (de gezondheidszorg dient er steeds meer toe om de politieke omstandigheden die de maatschappij ongezond maken, te verhullen) en de structurele iatrogenese (het medisch systeem heeft de neiging de mens zijn vermogen om zichzelf te genezen en zijn eigen levensomstandigheden te bepalen, te ontnemen) [3]. Een van de vele sprekende voorbeelden die Achterhuis noemt, is het gegeven dat in Duitsland het aantal blindedarmoperaties drie keer zo hoog ligt als in Nederland. Toekomstige chirurgen in Duitsland moeten een vastgesteld aantal blindedarmoperaties verricht hebben alvorens zij als medisch specialist worden erkend. De 'blindedarmmarkt' blijkt zeer beïnvloedbaar te zijn door het aanbod, aldus Achterhuis [4].

Overstappend naar de welzijnssector probeert Achterhuis aan te tonen, dat ook het aantal welzijnswerkers en niet de objectief geregistreerde welzijnsnood en welzijnsbehoeften van mensen, de voornaamste voorspellende factor is voor het aantal interventies in de welzijnssfeer [5]. Hij doet dat aan de hand van een groot aantal uitspraken en ervaringen van deskundigen op welzijnsterrein. Bij ontbreken van voldoende wetenschappelijk onderzoeksmateriaal op welzijnsterrein kan op de bewijsvoering van Achterhuis die zelf weinig of geen praktijkervaring op welzijnsterrein heeft, het nodige worden afgedongen. Bovendien heeft hij uiteraard zoveel mogelijk die citaten en uitspraken verzameld die passen in het vooropgezette schema van aanbod naar vraag. Niettemin gaat het hier om een boeiende studie op welzijnsterrein die velen binnen het welzijnswerk aan het denken heeft gezet, en velen daarbuiten in verwarring heeft gebracht. Inhoud en omvang van menselijk leed en verdriet, zowel persoonlijk als maatschappelijk, heeft hij niet beschreven en ook niet ontkend. Het gaat hem vooral om de invloed van het aanbod op de vraag. En daarmede is zijn uitspraak als hiervoor geciteerd, meer te beschouwen als – waardevolle – correctie op de eerste uitspraak. Een uitspraak die dan bovendien begrensd wordt door zijn hantering van het marktmodel voor het welzijnswerk.

Kiezels of Tegels: De vraag bepaalt het aanbod, maar niet onbeperkt

In 1975 nodigde de toenmalige minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn uit gedachten en voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot de toekomstige taak, rol en werkwijze van de zgn. nationale koepels, mede gezien in het licht van de voorgenomen decentralisatie van planning en besluitvorming aangaande het welzijnswerk. In 1977 werd de zgn. Onderzoekgroep Funktioneren Landelijke organisaties onder voorzitterschap van de heer H. J. L. Vonhoff geïnstalleerd. Na tussentijds verschijnen van

[2] Achterhuis, p. 25.
[3] Idem, p. 25.
[4] Idem, p. 96.
[5] Idem, p. 27.

een aantal deelrapporten werd medio 1980 het eindrapport 'Kiezels of Tegels, kiezen of delen in welzijnsland', uitgebracht. Dat eindrapport beperkt zich niet tot het huidige externe en onderlinge functioneren van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn en zijn ruim 50 lidorganisaties, maar bevat ook een aantal voorstellen voor de vernieuwing van het welzijnsbeleid en het welzijnswerk in Nederland die in hun samenhang de verandering van het complete welzijnsbestel betreffen.
Evenals Achterhuis maakt de Onderzoekgroep gebruik van het marktmodel, maar dan in omgekeerde zin. De vraag naar de toekomstige taak, rol en structuur van een landelijk systeem van welzijnsorganisaties kan volgens de Onderzoekgroep alleen op fundamentele wijze benaderd worden door na te gaan, eerst hoe de vraag naar, vervolgens hoe het aanbod van welzijnswerk zich in de komende tien à vijftien jaar zullen ontwikkelen [6]. In de aanpak van de Onderzoekgroep staat de benadering van onderop, dat wil zeggen vanuit de vraagzijde denken, centraal. In één van de deelrapporten, uitgebracht onder de titel 'Een handvol kiezels' wordt het denken vanuit de vraagzijde nader uitgewerkt in een schets van ontwikkelingen rond arbeid en primaire leefvormen. De menselijke en maatschappelijke problemen die alleen al op deze gebieden verwacht worden, zullen evenwel volgens de Onderzoekgroep leiden tot een zodanige vergroting van de vraag dat een immens welzijnszorg-apparaat zou moeten worden opgebouwd [7]. Een samenleving kan niet 'wel zijn' wanneer een groot gedeelte van de bevolking 'in behandeling' en dus afhankelijk is, zo stelt de Onderzoekgroep. Zij is dan ook van oordeel dat de huidige zorgactiviteiten (reparatief denken) een naar verhouding kleiner aandeel gaan vormen in het totaal van activiteiten, een minder centrale plaats gaan innemen. Welzijnsactiviteiten in hun totaliteit moeten gericht zijn op 'weerbaarheidsvergroting', op het actief bezig zijn met eigen welzijn door individuen en groepen. Er komt een andere vulling van het begrip preventie, n.l. activering van individuen en groepen [8].

Beheersing van vraag en aanbod

Teneinde de verhouding van vraag en aanbod zo goed mogelijk kwantitatief en kwalitatief op elkaar af te stemmen, kiest de Onderzoekgroep voor een nieuw ordenings- en besturingssysteem. Op micro-niveau vindt het uitvoerend welzijnswerk plaats. Op meso-niveau, dat zijn in het voorstel gebieden van 60.000 tot 100.000 inwoners, in vele gevallen derhalve bovengemeentelijk, vindt een strategische meerjarenplanning met een tijdhorizon van ca 5 jaar plaats. Op dat niveau dient ook het management en beheer ten dienste van het uitvoerend werk op micro-niveau te worden georganiseerd in zgn. 'mantelorganen'. Op macro-niveau tenslotte vindt een oriënterende planning met een tijdshorizon van 10 à 15 jaar plaats.

Voor de planorganen op meso-niveau, door de Onderzoekgroep ook wel 'balancerend tussenniveau' genoemd in verband met de vertaal- en spilfunctie tussen het macro- en micro-niveau, acht de Onderzoekgroep een semi-publieke rechtsvorm te overwegen, omdat daardoor de samenwerking tussen overheids- en particulier systeem goed gestalte kan krijgen.
Evenals voor organisaties op micro- en meso-niveau acht de Onderzoekgroep ook

[6] *'Kiezels of Tegels', Kiezen of delen in welzijnsland,* eindrapport van de Onderzoekgroep Functioneren landelijke organisaties, uitgebracht in opdracht van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn te 's-Gravenhage, juli 1980, p. 8.

[7] Idem, p. 20.

[8] Idem, p. 21.

voor het op macro-niveau te situeren landelijk orgaan voor oriënterende welzijnsplanning een politiek-bestuurlijke verankering noodzakelijk. Maar het landelijk orgaan dient daarnaast onafhankelijk te zijn en niet te berusten op bestuurlijk hiërarchische of representatieve lijnen. Het houdt zich bezig met de ontwikkeling van toekomstgerichte beleidsvoorstellen, analyse van materiaal en onderzoek, van voorwaarden op het terrein van technologie, financiën, bemanning en organisatie, en met beleidsbeïnvloeding.
Anders dan de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn dient de nieuwe landelijke organisatie volgens de Onderzoekgroep het accent te leggen op integratie en samenhang van de welzijnsplanning op een breed welzijnsterrein. Daarom dienen rond actuele en toekomstige welzijnsthema's 'verzamelingen' van landelijke organisaties gevormd te worden.
In een volgende fase dienen de tot nu toe landelijk verrichte activiteiten, inclusief personeel, overgedragen te worden aan het meso-niveau. In de laatste fase tenslotte vindt verdergaande integratie binnen het landelijk orgaan voor oriënterende planning en afbouw van de landelijke welzijnsorganisaties plaats [9].

Welzijnswerk uit de greep van het marktmodel

Zowel Achterhuis in zijn boek 'De markt van welzijn en geluk' als de Onderzoekgroep van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn in haar eindrapport 'Kiezels of Tegels' maken gebruik van het marktmodel, hetzij ter gedeeltelijke analysering van de huidige situatie, hetzij ter sturing en ordening van de toekomstige situatie.
Vanzelf rijst dan de vraag in hoeverre nu dit marktmodel het enige model is voor het inhoud geven aan de toekomstige ontwikkeling van het welzijnswerk in Nederland. Het is Van den Berg geweest die in een inleiding onder de titel 'Vraagtekens bij het marktdenken in het welzijnswerk' [10] gewezen heeft op het bestaansrecht van andere modellen dan het marktmodel. Hij noemt in dat verband het sociale controlemodel en afwijkend gedrag, het diffusiemodel en de waarden en het finale model en de doeleinden. Bij deze andere modellen een enkele kanttekening ter verduidelijking. Bij het sociale controlemodel en afwijkend gedrag is, aldus Van den Berg, geen sprake van uitwisseling of ruil tussen een vragende en een aanbiedende partij, die beiden op ethisch neutrale wijze worden opgevat. De vragende partij is hier de categorie van mensen met afwijkend gedrag, waarbij de aanduiding afwijkend niet geassocieerd dient te worden met psychische defecten, maar met afwezigheid van normen en waarden. Daarbij sluit Van den Berg aan op de gedachtenwereld van de Franse socioloog Durkheim, die zich verzet tegen een onkritische aanvaarding van onbegrensde behoeften bij de mens, en die wijst op het grote gevaar van normloosheid voor een samenleving.
Bij het diffusiemodel en de waarden worden de partijen in het welzijnswerk volgens Van den Berg benaderd als zenders en ontvangers van boodschappen. Het gaat daarbij om de verspreiding van nieuw inzicht bij de ontvangers met betrekking bijvoorbeeld tot allerlei sociale problemen. Het betreft boodschappen die de pretentie hebben dat verwerping of aanvaarding ervan bepalend is voor de kwaliteit van het bestaan, voor het welzijn.
Bij het finale model en de doeleinden ten-

[9] *'Kiezels of Tegels'*, p. 85.

[10] Van den Berg, prof. dr. H. *'Vraagtekens bij het marktdenken in het welzijnswerk'*, inleiding gehouden ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Stichting landelijke Gereformeerde raad voor Samenlevings-Aangelegenheden (GSA) te Leusden, op 24 oktober 1980. De inleiding is opgenomen in de jubileumpublikatie van voornoemde stichting.

slotte wordt het welzijnswerk, aldus Van den Berg, begrepen vanuit wat het wil bereiken en vanuit de middelen, die ter bereiking van gestelde doeleinden worden ingezet. Dit van de politicologie afkomstige model beschouwt de sterkste oorzaak van bijvoorbeeld een sociaal probleem niet vanzelfsprekend als het beste middel tot leniging van nood. Er is in dit denken meer dan alleen maar oorzakelijkheid en noodzakelijkheid, er is ook vrijheid en keuzemogelijkheid, mogelijkheid van een eigen handelingsontwerp. Tot zover Van den Berg.

De grote betekenis van de bijdrage van Van den Berg is geweest, dat het niet aangaat de ontwikkeling van het welzijnswerk eenzijdig op basis van het marktmodel te beschouwen. Met name de zgn. normatieve welzijnsorganisaties waartoe o.a. de welzijnsorganisaties van confessionele signatuur behoren, functioneren eerder vanuit het sociale controlemodel en vanuit het diffusiemodel dan vanuit het marktmodel. Dezelfde situatie doet zich overigens ook voor met betrekking tot normatieve omroeporganisaties en tot normatieve publiciteitsmedia die uit de greep van het marktmodel willen blijven.

Omgaan met leed in de spanning van planning en solidariteit

Wie in de christelijke traditie van het welzijnswerk staat met haar wortels in Evangelische noties over de verhouding van mens tot medemens en over het werken aan een duurzame samenleving waar gerechtigheid heerst en de identificatie met de eigen samenleving groot is, kan in de verleiding komen volstrekte afstand te willen nemen van het marktmodel en de daarmee in de moderne samenleving verbonden noodzaak tot planning. Die verleiding wordt sterker naarmate uit de genoemde publikaties, gebaseerd op het marktmodel, blijkt, dat aan de religieuze dimensie van menselijk en maatschappelijk leed geen aandacht wordt besteed. Dat voorts aan de ontwikkeling van verwachte vragen en behoeften het karakter wordt gegeven van een wetmatigheid die tot aanpassingsreacties dwingt. Dat tenslotte vanuit een eenzijdig geaccentueerd individualisme met betrekking tot mensen met persoonlijke en maatschappelijke problemen aan de grote betekenis van medeverantwoordelijkheid, van solidariteit van medemensen in grote mate voorbijgaat. Voor de christen die maatschappelijk actief wil zijn, lijkt het alternatief dan duidelijk: terug naar de periode van de jaren vijftig en zestig toen de vergaande professionalisering, ontzuiling en deconfessionalisering nog niet hun intrede in het welzijnswerk hadden gedaan. Toen confrontatie met menselijk en maatschappelijk leed nog een directe aanleiding kon en mocht zijn tot het scheppen van een eigen levensbeschouwelijke voorziening tot bestrijding of verzachtig van dat leed. Toen particulier initiatief nog initiatief was in de meer letterlijke betekenis van het woord.

Toch is die weg terug niet meer in alle opzichten begaanbaar. Meer dan enkele decennia geleden wordt welzijnswerk thans als een essentiële functie van onze moderne samenleving erkend. Het marginale karakter van het welzijnswerk met de daaraan verbonden voordelen, zoals hiervoor in deze paragraaf grof geschetst, maar ook met de daaraan verbonden nadelen in de sfeer van kwaliteit, continuïteit, flexibiliteit en management, is daarmee grotendeels verdwenen. Bij die erkenning van de essentiële functie van het welzijnswerk en de daaruit voortvloeiende beschikbaarstelling van financiële middelen door de overheid behoren beleid en planning. Het eerste begrip duidt op de ontwikkeling van doelstellingen en het tweede begrip op het uiteenleggen van de verschillende tijdsfasen ter bereiking van de doelstellingen. In een steeds verande-

rende samenleving dienen beleid en planning, ook op het terrein van het welzijnswerk, periodiek te worden bijgesteld om de aansluiting met die samenleving en haar veranderende behoeften te behouden. En wie behoeften zegt, komt daarmee weer dicht in de buurt van het marktmodel. Dat is ook daarom niet te vermijden waar in een samenleving met de positief te waarderen toegenomen mondigheid en zelfbepaling van de burgers, aan de uitspraken van die burgers zelf ten aanzien van hun sociale problemen niet voorbij kan en mag worden gegaan. Maar om in die uitspraken de absolute norm van de oplossing te leggen, zoals bij een rigide toepassing van het marktmodel plaatsvindt, leidt tot een onaanvaardbare eenzijdige benadering. De solidariteit van mensen met medemensen, tot uiting komend in de bereidheid tot vrijwilligerswerk en bestuurlijk werk in welzijnsorganisaties, wordt dan verdrongen door een exclusieve gerichtheid op profijt.
De grote opgave van de toekomst zal zijn hoe met gebruikmaking van beleid en planning, de worteling van het welzijnswerk in de samenleving en haar verbanden, weer sterker kan worden. Daartoe zal in het overheidsbeleid meer aandacht worden geschonken aan de externe democratisering van het welzijnswerk, met andere woorden er zal nauwer op moeten worden toegezien dat met name bij welzijnsorganisaties van algemene signatuur toch zoveel mogelijk samenlevingsverbanden in de besturen van die organisaties vertegenwoordigd zijn.

Welzijnswerk op drie niveaus

Zoals in paragraaf 4 reeds vermeld, gaat de Onderzoekgroep in haar eindrapport 'Kiezels of Tegels' uit van drie territoriale niveaus waarop het welzijnswerk georganiseerd dient te worden, waarbij op microniveau uiteraard het uitvoerende werk zoveel mogelijk dient plaats te vinden. Dat uitvoerend werk, waarbij een sterk accent dient komen te liggen op voorkoming van welzijnsproblemen, zou volgens de Onderzoekgroep meer en meer moeten worden ondergebracht in 'harde' kaders, zoals de school, de organisatie voor eerstelijns gezondheidszorg, de arbeidsorganisatie, het sociale zekerheidsstelsel, de woningbouworganisatie en de politie. Met dit voorstel van de Onderzoekgroep hebben velen in het welzijnswerk, terecht, grote moeite, omdat in die situatie aan het welzijnswerk zijn autonoom kritische en dienstverlenende functie ten opzichte van de samenleving geweld wordt aangedaan en de aanpassingsmechanismen worden versterkt. Aan die bezwaren kan nog worden toegevoegd, dat vooral ook het solidariteitsaspect vanuit de samenleving en haar verbanden nog verder zal worden verzwakt. Het micro-niveau zal volgens de Onderzoekgroep in belangrijke mate samenvallen met buurt, wijk en burgerlijke gemeente, maar niet volledig waar zij ook de regionale schaal blijft hanteren. Helaas ontbreekt in dat verband een sterk pleidooi voor schaalverkleining van het welzijnswerk op micro-niveau in zelfstandige bestuurlijke eenheden, zoals onlangs de gemeente Beek en Donk heeft gedaan met betrekking tot het kruiswerk [11]. Deze gemeente is de eerste gemeente in Nederland die in het kader van de decentralisatie van het welzijnsbeleid, een meerjaren welzijnsplan heeft uitgebracht. Daarin wordt o.a. bepleit om de regionaal werkende kruisorganisatie zodanig te reorganiseren dat in Beek en Donk weer een

[11] Ontleend aan de CRM-uitgave *'Dichterbij'*, nr. 1, 1981 'Op weg naar gedecentraliseerd welzijnsbeleid', p. 10.
N.B. Hierbij dringt zich ook een vergelijking op met het schaalverkleiningsproces in het woonwagenbeleid, dat thans plaatsvindt na erkenning van de nadelen van schaalvergroting op dit terrein.

zelfstandige bestuurlijke eenheid die binnen de eigen gemeente werkzaam is, tot stand komt. Het is te hopen dat dit signaal van Beek en Donk ook elders en op een breder welzijnsterrein zal weerklinken.

Het meso-niveau valt voor de Onderzoekgroep niet samen met het provinciaal niveau, maar met gebieden van 60.000 tot 100.000 inwoners. Wie kiest voor een ordening van het openbaar bestuur in Nederland met drie bestuurslagen, waarbij het aantal provincies beperkt wordt uitgebreid, kan dit voorstel van de Onderzoekgroep als onwenselijk, maar ook als onrealistisch afdoen. Valt het meso-niveau wel samen met het provinciaal niveau, dan past het in het decentralisatiedenken dat aan het provinciaal niveau van het openbaar bestuur de planningstaak wordt toegekend en aan het provinciaal niveau van het particulier initiatief de zgn. steunfunctie-taken ten dienste van het micro-niveau, zoals thans krachtens de in werking zijnde rijksbijdrageregelingen reeds het geval is. Management en beheer van de uitvoerende welzijnsorganisaties op micro-niveau ook als een steunfunctietaak te beschouwen, is op provinciaal niveau, maar ook op het meso-niveau van de Onderzoekgroep, ongewenst in het licht van de versterking van de autonomie op micro-niveau in relatie tot de betrokkenheid van die 'micro-samenleving' op het uitvoerende werk.

Aan het landelijk niveau als macro-niveau valt in tegenstelling tot het huidige beleid van het ministerie van CRM in het kader van de rijksbijdrageregelingen volgens de Onderzoekgroep slechts de functie van oriënterende planning toe. De steunfunctie-taken van het landelijk niveau komen daarbij niet in het vizier. Het nieuwe landelijke orgaan voor oriënterende planning dat de Onderzoekgroep zich voorstelt tot ontwikkeling te brengen, zou dan bovendien onafhankelijk dienen te zijn ten opzichte van het meso- en micro-niveau. Dat voorstel past allerminst in het gescheiden verantwoordelijkheden-model tussen overheid en particulier initiatief. In dat model heeft de overheid, ook op landelijk niveau, een eigen planningsverantwoordelijkheid, en heeft het georganiseerd particulier initiatief, ook op landelijk niveau een eigen verantwoordelijkheid om een inbreng te leveren in het door de overheid te ontwikkelen en te voeren beleid en de daarbij behorende planning.

Het is duidelijk dat er tussen de drie niveaus van welzijnswerk organisatorische verbindingen dienen te bestaan. Ook de Onderzoekgroep acht zulks noodzakelijk, tussen het meso- en micro-niveau, waar nodig, directief van aard, en tussen het meso- en macro-niveau, naast wederzijds beïnvloedend, ook zgn. 'dringend-adviserend' van aard. Van een van onder-op vertegenwoordigingssysteem rept de Onderzoekgroep niet. En dat valt te betreuren, omdat een vertegenwoordigingssysteem, ondanks de daaraan ook te onderkennen bezwaren van belangenbehartiging en zelfhandhaving, aansluit bij de terecht bestaande verlangens naar betrokkenheid. Dat die verlangens soms doorslaan naar uitersten in de zin van organisaties op micro-niveau die volledig het beleid en beheer opeisen van de steunfunctie-organisaties op provinciaal en landelijk niveau, is geen reden met een ander uiterste te komen. Recht doend aan de eigen verantwoordelijkheden van de drie territoriale niveaus dient gezocht te worden naar mengvormen van vertegenwoordigingen vanuit de lagere niveaus en van vertegenwoordigingen vanuit het provinciaal en landelijk niveau zelf. Zo zouden kerken en andere ideële verbanden, die maatschappelijke verantwoordelijkheden willen dragen, op provinciaal en landelijk niveau bestuurskader kunnen leveren voor de op die niveaus functionerende welzijnsorganisaties.

Differentiatie en integratie in het welzijnswerk

Tot dusverre is in het voorgaande geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende werksoorten van welzijnswerk. Een bekende, maar grove tweedeling is die tussen zorg en educatie. Een voorbeeld van een zorg-werksoort is het gezinsverzorgingswerk, een voorbeeld van een educatie-werksoort is het club- en buurthuiswerk. De differentiatie als proces van verbijzondering heeft in het welzijnswerk een grote vlucht genomen en is daarbij ook samengegaan met verbijzondering naar afzonderlijke organisaties. Zo is een grote verscheidenheid van organisatieprincipes ontstaan naar functie (gezinsverzorging), naar categorie (zwakzinnigen), naar verschijnselen (huwelijksproblematiek), naar medium (telefonische hulpdiensten), naar preventie (opvoedingsvoorlichting), naar nagestreefde verandering (integratie homosexualiteit) en naar levensbeschouwing. Dat heeft geleid tot een onoverzichtelijk organisatiepatroon in het welzijnswerk op alle niveaus. Tegenover differentiatie staat integratie als proces van samengaan der afzonderlijke componenten. In het eindrapport van de Onderzoekgroep 'Kiezels of Tegels' is integratie hét remedium voor het probleem van de te ver voortgeschreden differentiatie. En waar het onderzoek van de Onderzoekgroep in de eerste plaats gericht was op het functioneren van de landelijke welzijnsorganisaties, wordt het remedium 'integratie' dan ook vlot gehanteerd voor een fasegewijs doen afbouwen van die landelijke organisaties. Het is echter zeer de vraag of die door de Onderzoekgroep voorgestelde aanpak een adequate oplossing van het differentiatieprobleem zal opleveren.

Gegeven de drie territoriale niveaus waarop het welzijnswerk georganiseerd dient te worden en gegeven de uitgesproken voorkeur in dit artikel om op lokaal/micro-niveau weer te streven naar kleinschalige organisatie, is het voor de hand liggend dat naarmate de territoriale schaal groter wordt de differentiatie kan toenemen. Met andere woorden: op landelijk niveau kan de differentiatie groter zijn dan op provinciaal niveau, en op provinciaal niveau groter dan op lokaal niveau. In 'Kiezels of Tegels' komt een dergelijke benadering niet voor. In tegenstelling tot de verwachting ontbreekt in 'Kiezels of Tegels' ook een krachtige aanzet om tot een nieuwe indeling van organisatieprincipes te komen. Voor welzijnsorganisaties die oprecht naar verandering van het welzijnsbestel willen streven, biedt de Onderzoekgroep in haar deelrapporten en in haar eindrapport 'Kiezels of Tegels' een grote hoeveelheid waardevolle analyses en informatie. De praktische toepasbaarheid laat evenwel door de éénzijdige keuze voor het marktmodel en door het achterwege laten van geconcretiseerde voorstellen over de verhouding differentiatie en integratie, alsmede van een uitgewerkte classificatie van welzijnsvoorzieningen, veel te wensen over.

Landelijke welzijnsorganisaties waarheen?

Het beleidsuitgangspunt van het ministerie van CRM dat het decentralisatiebeleid op het terrein van het welzijnswerk kan en moet leiden tot verkleining van het aantal gesubsidieerde formatieplaatsen op landelijk niveau is ten principale juist. De omvang van de beoogde verkleining van het aantal formatieplaatsen is voor een deel van politieke opvattingen over de eigen plaats van het landelijk niveau en over de verhouding van het particulier initiatief en de overheid op dat niveau afhankelijk. Voor een ander deel wordt de omvang van de beoogde verkleining bepaald door de mate van differentiatie van werksoorten van welzijnswerk. De noodzaak van een nieuwe classificatie van welzijnsvoorzieningen c.q. werksoorten wordt daardoor nog eens beklemtoond. Wan-

neer de uitbouw van het provinciaal niveau met zijn steunfunctie-taken in voldoende mate heeft plaatsgevonden, is voor landelijke welzijnsorganisaties de omvang van het werk op lokaal en provinciaal niveau niet langer bepalend voor de personele omvang van de landelijke apparaten. Ter verrichting van steunfunctietaken op landelijk niveau, waarbij met name te denken valt aan werkzaamheden op het terrein van onderzoek en innovatie, kan het overweging verdienen voor alle werksoorten een gelijk, maar zeer beperkt aantal formatieplaatsen vast te stellen. De binnen de nieuwe classificatie van welzijnsvoorzieningen passende landelijke, zelfstandige welzijnsorganisaties zouden dan verder in het kader van een nieuw te vormen landelijk samenwerkingsorgaan van het particulier initiatief op basis van een multidisciplinaire benadering werkzaam moeten zijn aan daarvoor in aanmerking komende welzijnsvraagstukken. In het gescheiden verantwoordelijkhedenmodel van overheid en particulier initiatief zou bedoeld samenwerkingsorgaan ook de kritische gesprekspartner zijn voor de rijksoverheid, die met inschakeling van organisaties als het Sociaal-Cultureel Planbureau e.d., de eigen verantwoordelijkheid voor de landelijke planning blijft dragen.



door prof. dr. Th. L. M. Thurlings

De identiteit van katholieke wetenschapsmensen. Annalen van het Thymgenootschap, jaargang 68, nr. 2. Uitg. Amboboeken, Baarn, 1980, 305 blz. Prijs f 39,50.

Dit boek wordt besproken door prof. dr. Th. L. M. Thurlings, hoogleraar in de Staatshuishoudkunde aan de Landbouwhogeschool te Wageningen en voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De identiteit van katholieke wetenschapsmensen

Nadat lange tijd de katholieken in Nederland, in hun strijd om erkenning in een volk dat zich een protestantse natie noemde en om behoud van eigen geloofsovertuiging in een wereld die door liberalisme en modernisme werd beheerst, hun kracht in de afzondering hadden gezocht, vermeerderden zich in het eerste decennium van de 20e eeuws allengs de tekenen die duidden op eeen culturele vernieuwing.

Een daarvan was de zogenaamde 'Klarenbeekse Club', een groep van progressieve jongeren, zoals Gisbert Brom, Aalberse, Ariens, Poels, Ruys de Beerenbrouck, Schrijnen, A. van Wijnbergen, M. Poelhekke en Nouwens, priesters en leken, wier gezamenlijke afkeer de culturele achterstand, de ghettogeest en het clericalisme van de katholieken gold en wier streven was gericht op de verwerkelijking van het christelijk-democratisch ideaal [1]. De samenwerking tussen priesters en leken riep verzet op bij de kerkelijke overheid en de Klarenbeekse Club werd geliquideerd, maar zijn ideeën waren uitgezaaid. In 1904 geschiedde de oprichting van de 'Vereeniging tot het bevorderen van de beoefening van de wetenschap onder de Katholieken van Nederland', uitdrukkelijk bedoeld niet als een katholieke vereniging – dat zou slechts de bevoogding door het episcopaat hebben in huis gehaald – en evenmin als een apologetische vereniging. Zij wilde slechts de achterstand die Katholieken op het stuk van de beoefening der profane wetenschappen vertoonden – deels doordat zij in feite voor tal van ambten werden gepasseerd, deels doordat de invloed van de encycliek Quanta Cura (1864) en de daarbij gevoegde Syllabus Errorum nog steeds niet geheel was uitgewerkt –, helpen bestrijden. Evenals de Klarenbeekse Club kenmerkte deze vereniging zich door haar afkeer van de roomse isolatiedrang. In 1947 werd zij toegankelijk ook voor priesters en veranderde zij haar naam in die van Thymgenootschap, daarmede eer betonend aan de grote emancipator J. A. Alberdingk Thym, die immers steeds had gestreefd naar een open katholicisme, dat uit zijn ghetto naar buiten in de nationale samenleving zou treden.

In de jaren vijftig en zestig heerste er in katholieke kring een levendige discussie over het thema van openheid en gesloten-heid, waarbij de leken-academici zich nogal eens presenteerden als de voorvechters van openheid en de priesters afschil-

[1] Zie J. M. G. Thurlings, *De Wankele Zuil,* Nijmegen 1971, blz. 107.

derden als de 'sociale organisatoren, die door kritiek van de leken uit de sleur van organisatietechniek en bureaucratie moeten worden getrokken' [2]. Dat was niet geheel terecht. Aldra immers kwam ook uit de gelederen der priesters de roep om openheid en vernieuwing. De zuil wankelde, en in de jaren zeventig vergruizelde zij. Niet alleen echter werden de oude stellingen gesloopt van waaruit het katholieke volksdeel zijn emancipatiestrijd had gestreden, ook trad een geloofscrisis aan de dag, onder de priesters niet het minst, en nam het verschijnsel van ambt- en kerkverlating steeds grotere vormen aan. In godsdienstoefeningen verdween niet slechts het kerk-latijn, ook oude vertrouwde instellingen, zoals de Mariaverering, werden in de vergeethoek geplaatst. Het transcedente, het op de eeuwigheid gerichte van de geloofsbeleving, dat voorheen had overheerst, maakte plaats voor een vrijwel alles verdringend bezig zijn met maatschappelijke problemen. Tegenover de eendracht van eertijds stond voortaan de tweedracht tussen behoudenden en veranderingsgezinden. De vraag naar de identiteit van de katholiek werd allengs luider en luider.

In 1979 vierde het Thymgenootschap zijn vijfenzeventigste verjaardag met een congres gewijd aan het thema 'De identiteit van katholieke wetenschapsmensen'. Het Katholiek Studiecentrum (KSC), belast met de voorbereiding, had aan de inleiders de volgende vragen voorgelegd:

– In hoeverre is er sprake van een behoud of verlies aan katholieke identiteit bij katholieke wetenschapsmensen?
– Wat zijn daarvan de oorzaken?
– Hoe moet deze ontwikkeling worden gewaardeerd?
– Welke elementen uit deze identiteit blijven voor heden en toekomst van belang?

De voordrachten, op dit congres gehouden, zijn na bewerking door de auteurs samengebracht in de Annalen van het Thymgenootschap, jaargang 68, aflevering 2. Na een voorwoord van de voorzitter prof. dr. D. A. A. Mossel en een inleidende beschouwing van kardinaal Alfrink volgen een twaalftal artikelen op het gebied van de psychologie (W. Berger en J. Jansen), op dat van de geschiedenis (drie referaten, resp. van J. A. Bornewasser, A. F. Manning, J. Roes), ideologiekritiek (G. van den Brink, D. Meerman en Th. de Wit), filosofie, met name over het neo-thomisme (A. G. M. van Melsen), geneeskunde, d.w.z. de houding van de katholieke artsen en hun ethische opvattingen (A. Th. L. M. Mertens), theologie (E. C. F. A. Schillebeeckx), sociologie (O. Schreuder), biologie, in het bijzonder de evolutietheorie à la Darwin (P. Smit), economie (A. A. J. Smulders) en rechtswetenschap (J. J. M. van der Ven).

Het Katholiek Studiecentrum had bij zijn vraagstelling nagelaten te omschrijven wat verstaan werd onder 'katholieke identiteit' en het wordt de lezer aldra duidelijk dat de onderscheiden inleiders nogal moeite hebben gehad om voor zichzelf een omschrijving te vinden. Schillebeeckx's artikel getiteld 'Het theologisch zoeken naar katholieke identiteit in de twintigste eeuw' zegt ervan:

'Als we over de identiteit van de katholieke theoloog willen spreken doen we er goed aan ons vooraf er aan te herinneren dat er ook een identiteit van de katholiek en van de katholieke theoloog blijkt te bestaan die hem wordt opgedrongen en als het ware haast autoritair wordt aangezegd door lieden die zich niet-gelovig noemen [3] . . . Zij pinnen de katholiek vast op de normen van hun korte memorie van de verschijningsvorm van de katho-

[2] Uit 'Welvaart, welzijn en geluk. Een katholiek uitzicht op de Nederlandse samenleving', deel IV, Hilversum-Antwerpen 1973, p. 35, geciteerd door kardinaal Alfrink in zijn bijdrage tot de bundel *De identiteit van katholieke wetenschapsmensen,* blz. 18.

liek in de negentiende en begin twintigste eeuw, hierbij dan nog de diepere lagen van ook deze christelijkheid vergetend . . . Met een pluralistische katholicisme, waarin de ene katholiek op het CDA, de tweede op de PvdA, de derde op PPR of PSP stemt, een vierde of vijfde enerzijds op de VVD, anderzijds op de CPN, en tenslotte een zesde katholiek die het helemaal niet meer ziet zitten, weten deze lieden inderdaad geen raad meer. Dan stort heel hun wereld, hun eigen gefixeerde image van 'de katholiek' helemaal in elkaar, en dit brengt wel enige onzekerheid'. Schillebeeckx zegt dan vervolgens dat er alom sprake is van een identiteitscrisis, hetgeen niet inhoudt dat mensen geen identiteit meer bezitten, maar dat zij zich verzetten tegen 'de identiteit die de concrete, maatschappelijke of kerkelijke, samenleving hun heeft opgedrongen en aangepraat' (blz. 176).

Verscheidene van de bijdragen verhalen nu juist over de inhoud van deze opgedrongen identiteit en over het verloop van het proces van bevrijding, zodanig vaak dat de katholieke wetenshapsmens in zijn wetenschapsbeoefening tenslotte zich niet onderscheidt en zich ook niet wenst te onderscheiden van zijn niet-katholieke medeburgers.
Voor de psychologen was de inzet de bevrijding van de benauwenis veroorzaakt door de vrees van theologen dat het leerstuk van de vrije wil van de mens en daarmede dat van zonde, schuld en boete door de experimentele psychologie zou worden ondergraven.
Voor de historici van de 19e en begin 20e eeuw was de geschiedbeoefening het middel bij uitstek om aan te tonen hoe rijk de katholieke cultuur wel was geweest, hoe weinig reden er was om de strijd tegen Spanje als een uitsluitend Calvinistische aangelegenheid af te beelden, en hoe zeer katholieken verdienden als gelijkwaardige Nederlanders te worden beschouwd. 'Daarnaast was er de pretentie van wetenschappelijke superioriteit, door de eigen geloofsovertuiging gewaarborgd' (blz. 46). Zich van die bewust gekleurde geschiedschrijving te bevrijden en zich te verweren tegen bovenbedoelde pretentie, was het waarvoor latere katholieke historici zich inzetten, soms daarbij het gevaar niet geheel ontlopend – aldus Bornewasser – van naar de andere zijde te overdrijven.
De sociologie kon als empirische wetenschap pas na zeg 1950 armslag krijgen nadat de normatieve maatschappijleer, die zich eveneens als sociologie aandiende, zijn primaat en overwicht had verloren.
De biologen moesten op het stuk van de evolutietheorie lange tijd het hoofd bieden aan kerkelijk wantrouwen, maar gingen hun eigen gang.

De professionele psycholoog, socioloog of historicus ontleende wellicht bijzondere belangstelling voor of affiniteit tot bepaalde onderwerpen aan het feit dat betrokkene katholiek was, doch het was geen katholieke psychologie, sociologie of geschiedschrijving die men begeerde te bedrijven. Hetzelfde geldt voor econoom en jurist.

In het referaat van Van Melsen gaat het niet zo zeer om de identiteit van de katholieke filosoof, als wel om die van de katholieke academicus in het algemeen. De katholieke geloofsvisie, aldus Van Melsen, is altijd gericht geweest op de totaliteit, op de gehele werkelijkheid en op het gehele leven. Als reactie op de steeds verder voortschrijdende specialisatie greep men in katholieke kring terug op de middeleeuwse wijsbegeerte, die men aanpaste aan de moderne tijd. Het neo-thomisme heeft het zelfvertrouwen van vele wetenschapsbeoefenaars versterkt en is, aldus

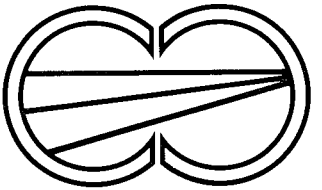
[3] Schillebeeckx (blz. 175) noemt J. Blokker van de Volkskrant, J. L. Heldring van de NRC, Gerard Walschap in Vlaanderen.

Van Melsen, 'een van de belangrijkste factoren geweest in de emancipatie van de katholieken. Het heeft in de eerste helft van de twintigste eeuw de identiteit van de katholieke intelligentia in belangrijke mate bepaald' (blz. 98). Het neo-thomisme heeft nadien aanzienlijk aan gezag ingeboet, hetgeen Van Melsen de vraag doet stellen of het een levend lijk dan wel een schijndode is geworden. Wat daarop ook het antwoord moge zijn, duidelijk is dat Van Melsen een identiteitsverlies signaleert.

Schillebeeckx is van mening dat christelijke en katholieke identiteit geen statisch gegeven is, niet vast te pinnen op één model of één historische verschijningsvorm, maar dat er door alle discontinuïteit heen niettemin continuïteit heerst 'gelegd door een en dezelfde diepere visie op God en de mens in de geschiedenis' (blz. 179). Identiteit is, lijkt mij, tweeledig op te vatten: enerzijds als datgene waarin een mens zichzelf herkent, anderzijds als dat waarin anderen hem herkennen. Schillebeeckx maakt de indruk in het bijzonder met de eerste vraag bezig te zijn; andere schrijvers daarentegen veel meer of zelfs uitsluitend met de tweede. Wat dit laatste nu betreft, mag gezegd worden dat zich een vermenging van drie invloeden voordoet: de strijd om erkenning van het katholieke volksdeel van Nederland, de grondslag van het Christelijk geloof en kracht van het kerkelijke leergezag. Voltooiing van de emancipatie (Roes betwijfelt of die ooit werd bereikt) verzwakte een belangrijke component in de identiteit van de Nederlandse katholieken. Het laïceringsproces dat onmiskenbaar werkzaam is, tastte de tweede component aan; de derde, het kerkelijk leergezag is door allerlei ontwikkelingen danig in diskrediet geraakt.

Kardinaal Alfrink in zijn artikel 'Ontwikkelingen, verschuivingen, vragen, onzekerheden' stelt, dat tot voor een generatie het probleem geloof en wetenschap voornamelijk in een apologetisch perspectief werd gezien: 'Is geloven in strijd met de wetenschap of is de wetenschap in strijd met het geloof? Denk aan de kwestie Galilei of aan de onrust betreffende de vermeende tegenstelling en onverenigbaarheid van de evolutieleer en het scheppingsverhaal van de schrift' (blz. 23). 'Thans', zo vervolgt kardinaal Alfrink, 'ligt het probleem van de verhouding tussen geloof en wetenschap veeleer op het terrein van de ethiek'. Kardinaal Alfrink doelt hierbij niet alleen op het feit dat een zeer groot deel – hij noemt 95 % – van de wetenschapsbeoefening ligt op het terrein van de toegepaste research, waar ethische problemen aan de orde van de dag zijn, maar ook op dat van de fundamentele research (het onderscheid tussen beide is trouwens, naar mijn mening, weinig scherp). Zijn de toegepaste methodes moreel te verantwoorden? Is het niet beter sommige terreinen maar niet te betreden? Kardinaal Alfrink's constatering is juist, wat niet wegneemt dat er ook op het terrein van de zuivere wetenschap ernstige botsingen kunnen ontstaan tussen opvattingen die door het kerkelijk leergezag worden gehuldigd en de bevindingen waartoe een onderzoeker geraakt. De generatie waartoe prof. Rutten behoorde, die in 1931 tot buitengewoon hoogleraar in de experimentele psychologie in Nijmegen werd benoemd en bij die gelegenheid door Mgr. A. Diepen, bisschop van het diocees van 's-Hertogenbosch (waaronder Nijmegen ressorteert) op het matje werd geroepen in verband met het leerstuk van de vrije wil (blz. 27), voelde zich nog gesterkt door de gedachte dat er uiteindelijk geen tegenspraak kon bestaan tussen de bevindingen van de wetenschap en de inhoud van de Openbaring, zoals die door het kerkelijk leergezag werd uitgelegd. Van de thans levende generatie kan dat, zoals men uit de doorwrochte zeer lezenswaardige bijdragen tot deze bundel kan opmaken, niet meer worden gezegd.

Van de redactie



Het is goed gebruik een kabinet na afloop te beoordelen op zijn daden. Deze evaluaties van kabinetsbeleid plegen veelal geschreven te worden door toeschouwers van dat beleid. Daar is veel voor te zegggen, omdat daarmede een kritische distantie ten opzichte van het gevoerde beleid gewaarborgd kan worden.

De zwakte van dit soort beschouwingen is meestal dat zo overduidelijk blijkt dat deze geschreven zijn door *buiten*staanders. Men stond aan de wal, en niet op het schip; en het is niet uitgesloten dat de schipper meer heeft gezien en beleefd dan de toeschouwer. Vandaar dat de redactie in dit nummer vijf bijdragen bijeen brengt van bewindslieden die schrijven over de barrières en knelpunten die zij de afgelopen jaren hebben ervaren bij de realisatie van hun idealen op de respectievelijke vakgebieden. Aldus kunnen meer achtergronden van het gevoerde beleid zichtbaar gemaakt worden, op basis waarvan vermoedelijk tevens een aantal lijnen zijn te trekken voor het de komende jaren te voeren beleid. Een evaluatie dus van de makers van dat beleid: Albeda, Beelaerts van Blokland, Gardeniers, De Geus en De Ruiter.

Er is nog een ander motief om in dit nummer de direct betrokkenen aan het woord te laten. Wij doelen op het volgende.

Gangbare evaluaties van kabinetsbeleid gaan vrijwel altijd uit van de vooronderstelling, dat een kabinet de belangrijkste bouwmeester in onze samenleving is. Aldus dreigt snel, dat dit soort beschouwingen gaan over het al dan niet juist aanwenden van macht van een aantal personen, waarvan het maar de vraag is of men deze macht feitelijk had. Evaluaties van kabinetsbeleid worden pas echt interessant, wanneer de vraag aan de orde komt welke macht en verantwoordelijkheid een kabinet metterdaad heeft in een samenleving, waarin het heersen van de politiek over andere levenssferen door grote groepen wordt afgewezen als ongewenst en niet efficiënt. 'Het kabinet is er zich van bewust, dat de overheid niet bij machte is alle tekorten in onze samenleving te verhelpen en in alle noden te voorzien', aldus de verklaring van het kabinet-Van Agt in januari 1978.

Maar het is wel een vraag of het kabinet-Van Agt heeft kunnen voorkomen dat er te overspannen verwachtingen omtrent zijn optreden zijn ontstaan. Is het kabinet er met het toenemen van de druk van de problemen, voldoende in geslaagd steeds opnieuw de vraag aan de orde gesteld te krijgen wie, in welke mate, voor welke vraagstukken verantwoordelijk gesteld moet worden. Zijn parlement en kabinet de laatste jaren niet overspoeld geraakt door een samenleving, die de problemen eenvoudig op de stoep van de overheid wenste te deponeren: onmachtig (naar eigen besef) maar vooral onwillig om er zelf mee aan de slag te gaan. Aan de andere kant wenst dezelfde

samenleving geen politiek centralisme en wordt een eigen verantwoordelijkheid op tal van terreinen gevraagd.

De vraag komt op of de laatste jaren de bal niet te zeer in de voeten is gespeeld van een college dat niet is toegerust om het spel te maken en daartoe evenmin competent is. Moet de vraag naar de daden van een kabinet dan ook in feite niet verlegd worden naar een analyse van de heersende politieke cultuur? Zijn de daden van een kabinet niet veel meer het produkt van politiek/culturele omstandigheden waarin het komt te verkeren, de druk die het daaruit krijgt te verwerken, de uitdagingen waarvoor het komt te staan dan dat de politieke kleur een doorslaggevende verklaring oplevert?

Dit is een wat ontmoedigende benadering voor al die partijen die menen dat het verlossende woord in tal van problemen vóór alles uit Den Haag moet komen. Voor een analyse vanuit christen-democratische optiek lijkt het echter essentiëler te onderkennen, dat het realiseren van onze idealen niet alleen een politieke strijd vraagt en wellicht zelfs niet in de eerste plaats. Wanneer de politieke cultuur beslissend is voor de wijze waarop een kabinet optreedt en kan optreden, dan moet een kabinet niet beoordeeld worden naar wat het concreet heeft gedaan aan het zelf oplossen van de problemen; het zal dan allereerst en vooral geanalyseerd moeten worden op de vraag wat het heeft gedaan om de crisisverschijnselen in onze samenleving ter bevoegder plekke bespreekbaar en hanteerbaar te maken. De lezer oordele zelf.

Het nummer wordt afgesloten met een boekbespreking van dr. H. van Ruller van 'Politiek, de staat en het staatsapparaat' door dr. U. Rosenthal.

door dr. W. Albeda



Dr. W. Albeda is minister van Sociale Zaken sinds 19 december 1977. Voor zijn benoeming tot minister was hij hoogleraar in de vergelijkende arbeidsverhoudingen bij de interfaculteit bedrijfskunde van de Stichting Bedrijfskunde in Delft.

Koers houden bij tegenwind

Ervaringen

Negentien december 1977. Daar stonden we dan. Een kleine meerderheid in het parlement. Rumoer over onenigheid in het CDA. Wat kon het worden?

Op zaterdag 10 december had ik samen met Piet Vos van de Industriebond FNV een praeadvies verdedigd over de overlegeconomie voor de Vereniging voor Staathuishoudkunde. Mijn basisstelling: in een moderne welvaartsstaat behoort overleg tussen regering en sociale partners een hoeksteen te vormen voor het beleid. Ongewild werd die bijeenkomst van 10 december een soort verklaring vooraf van de minister-in-spé. Het woord overlegeconomie heeft mij dan ook nogal achtervolgd sindsdien. En terecht. Men mag ook een bewindsman aan zijn woord houden.
Ik had weinig illusies. Het is bekend hoe de vakbeweging in haar geheel, en de FNV in het bijzonder reageert op een kabinet, waarin de VVD wel, en de PvdA niet zetelt. Daarbij komt dan nog de niet geringe problematiek waarmede de vakbeweging in eigen huis (het fusie-proces NVV-NKV nog niet voltooid, onenigheid over beleid) en in haar werkterrein te maken had. Groeiende werkloosheid, dreigende bedrijfssluitingen. In wezen moest veel gevraagd en kon weinig beloofd worden.
Bestek '81 was veel meer dan een bezuinigingsnota. Men vindt daarin aanzetten voor een geïntegreerd inkomensbeleid, arbeidsmarktbeleid, medezeggenschap en werkgelegenheidsbeleid. Maar naar buiten toe vielen de pijnpunten op: Men zag wél de kortingen op de sociale zekerheid en niet de aankondiging van de wettelijke vastlegging van de koppelingen; de aangekondigde kortingen voor ambtenaren en trendvolgers werden aanleiding tot een niet meer ophoudende discussie. Het in wezen optimistische Bestek '81 (wij gingen uit van 4 jaren met 3 % economische groei) werd als een alleen maar negatieve nota afgedaan door de vakbeweging. De kansen voor de overlegeconomie waren van het begin af niet groot.

Het begon allemaal nog wel aardig. Mijn eerste wetje (de niet-cao-inkomens) pas-

seerde nog vóór de regeringsverklaring, met algemene stemmen de Tweede Kamer. Maar al gauw veranderde de sfeer. Pasen '78 lanceerden wij een ongekend grote steunactie voor de scheepsbouw en de zware industrie. Bijna 1 miljard werd voor een aantal bedrijven op tafel gelegd. De reactie van de Industriebonden was, zoals men kon verwachten, negatief. Er gingen ondanks de reddingsoperatie vele banen verloren en men was nog niet zover het onvermijdelijke in te zien. De regering evenmin. De steunoperatie was te genereus. We waren nog te optimistisch over de komende jaren. De toon waarmee over het kabinet werd gesproken in 'Zin' – het blad van de Industriebond FNV – was rabiaat. Over overlegeconomie werd nog slechts sneerend gesproken. Maar het overleg brak niet. Dit werd blijkbaar het overlegmodel tegenover een 'verkeerd' kabinet. Men was te realistisch om de overlegeconomie op te breken, maar de achterban moest wèl weten hoezeer het tegen de borst stuitte, dat het moest. De conclusie, die velen trokken, dat de onredelijkheid van de verwijten het falen van de overlegeconomie betekende, was dus onjuist. Ik wil niet zover gaan, dat het omgekeerde het geval was. Maar uit tal van symptomen bleek en blijkt, dat niemand van de overlegeconomie af wil. Het probleem is slechts, dat met name de FNV haar participatie daarin begeleidt met (meestal ongetwijfeld gemeende) beledigingen. Een niet geheel onbedenkelijke en ook niet ongevaarlijke methodiek. De achterban zou de scheldkanonnades kunnen gaan geloven. Daarmede zijn én de overlegeconomie én veel zorgvuldig opgebouwde vakbondsinvloed verdwenen. Wie maandelijks 'Boemerang', het jongerenblad van de FNV leest, begrijpt wat ik bedoel. Onversneden en onverstandig gepolariseer, dat geen ruimte laat voor de bereidheid tot dialoog zonder welke de overlegeconomie – maar voor de democratie geldt hetzelfde – niét kan leven.

De overlegeconomie bleef functioneren, stel ik vast, maar zonder grote voldoening. Ons systeem van arbeidsverhoudingen is, bepaald als het is door een geschiedenis van 80 jaar, te solide om aan het wantrouwen van de leiding in een 'verkeerd' kabinet te gronde te gaan. Maar het functioneert minder dan optimaal. Dat er geen akkoorden kwamen, is vrij normaal. Afgezien van '73 (maar dat was er dan ook naar) hebben wij geen centrale akkoorden gehad in Nederland. We hadden overigens een redelijke mate van arbeidsvrede. Maar de prijs daarvoor was in '78 en '79 te hoog. Ondanks de tegenvallende economische groei bleven de reële lonen stijgen, met negatieve gevolgen voor de concurrentiepositie en voor het overheidsbudget.

Het blijft te betreuren, dat het bijnaakkoord van eind '79 mislukte. Ik vond het moeilijk te verteren, dat bij zoveel inspanning van de zijde van alle partijen wantrouwen en onwil toch weer zegevierden. Daarbij kwam toen nog de snelle achteruitgang van de wereldeconomie. Weer draaide de overlegeconomie op volle toeren. Een vrijwillige loonpauze. Voortgezet overleg. Maar de weerstand was te groot. De eerste loonmaatregel was onvermijdelijk. Ik heb mij fel verzet tegen de gedachte van Andriessen en anderen, meteen maar voor twee jaar een maatregel te nemen. Mijn uitgangspunt moest blijven: vertrouwen in overleg.
Men weet hoe het gelopen is. Overleg over een vervanging van de prijscompensatie per 1/1-'81 mondde uit in zoveel eensgezindheid, dat ik het avontuur van een partiële loonmaatregel aandurfde. Die blijkt overigens nog redelijk te functioneren ook. Ondanks alle protesten ligt er nu een vorm van ingrijpen op tafel die de onderhandelingsvrijheid maar weinig aantast. Er is geen aanleiding voor somberheid over onze arbeidsverhoudingen. Ondanks alle bitterheid, ondanks pijnlijke aanvaringen met vakverenigingen èn werkge-

versorganisaties was er altijd weer reden voor waardering voor de verantwoordelijkheidszin van beide zijden.

Teleurstelling

De echte, diepe, teleurstelling was de bijna explosieve groei van de werkloosheid na het begin van 1980. Ondanks de tegenvallende groei van '78 en '79 was de werkloosheid vrij stabiel gebleven. De werkgelegenheid brokkelde wat af in de industrie. Maar de cijfers over '79 gaven wat hoop. In '79 lanceerden wij een arbeidsplaatsenplan om de stagnerende werkgelegenheid in de particuliere sector wat te compenseren. Maar de economische groei liep verder terug in 1980. De nieuwe golf van olie-prijsstijgingen deed de wereldhandel sterk tegenvallen. Hoewel de schoolverlaters eigenlijk nog redelijk een baan wisten te vinden leidde de groei van de beroepsbevolking tot een stijging van de werkloosheid overeenkomstig netto-aanwas.

Het najaar van 1980 en het voorjaar van 1981 lieten sterke groei zien van de werkloosheid. Met name het inzakken van de bouw, door de combinatie van een hoge rente, stagnerende investeringen, èn aantasting van de koopkracht leidde tot een kettingreactie in het bedrijfsleven. Forse injecties in de bouwnijverheid in zomer, najaar en voorjaar konden noch de bedrijfsinvesteringen, noch de aarzelende kopers op de woningmarkt voldoende motiveren om de aanzwellende werkloosheid een halt toe te roepen.

Maar bovendien was er de groei van het aantal mensen met een inkomen maar zonder werk, en dat vertaalde zich mèt de tegenvallende belastingontvangsten in een groeiend financieringstekort. Dat laatste beperkte de armslag voor financiële injecties voor de koopkracht, werkgelegenheid en investeringen. Een hoogst onaantrekkelijke situatie, waarin overigens vrijwel alle Europese landen zich bevinden. Maar dat laatste geeft weinig troost.

Het is moeilijk terug te denken aan Bestek '81 met zijn bescheiden correcties en achteraf toch eigenlijk pretentieuze doelstelling: 150.000 werklozen in 1981, zonder een gevoel van frustratie en teleurstelling. Staat daar nu ook iets tegenover? Ik denk dat er inderdaad wat tegenover staat: een groeiende bewustwording van de omvang en de ernst van de crisis. Men mag de periode '77-'81 zien als een periode van overgang na de jaren van de ongekende economische groei zoals die tot het begin van de jaren '70 nog plaatsvond. Op het herstel van die groei werd in de periode-Den Uyl – ondanks zijn wijze uitspraak: 'het wordt nooit meer zoals het geweest is' – nog steeds gerekend. Wij weten nu, dat Den Uyl op dat moment, sprekende als minister-president (ex cathedra) meer gelijk had, dan hij zelf achteraf geloofde (althans hij gedroeg zich daar niet naar).

Langzaam maar zeker kwam de boodschap over. Men had niet te maken met een wat somber en conservatief kabinet: wij maken een depressie door als in de jaren dertig. En – wat ernstiger is – net als toen is er geen simpel en aansprekend middel voor het economisch herstel. Voor alle zekerheid vraagt de oppositie dan ook om een 'ander beleid' zonder de kiezer te vertellen, dat dat andere een variatie is op een thema, dat de burger uitermate bekend zal voorkomen: matigen, bezuinigen èn industrialiseren.

In wezen komen we er niet uit zonder een internationale aanpak. De depressie heeft internationale oorzaken. Daar alleen kan de fundamentele oplossing liggen. Vandaar ons voorstel om te komen tot een 'Verenigde Raad', een bijeenkomst van de ministers van Sociale Zaken, Economische Zaken en Financiën uit de Europese Gemeenschap. In die bijeenkomst (in de wandeling de Jumboraad genaamd) moet worden getracht te komen tot een gezamenlijke gecoördi-

neerde aanpak van de werkloosheidsproblematiek. Op 11 juni is inmiddels een eerste bijeenkomst van de 'Verenigde Raad' gehouden. Wie daarvan de uiteindelijke oplossing verwacht, verwacht veel te veel. De problemen zijn groot, de marges voor nieuw beleid zijn gering, bovendien is de bereidheid tot een fundamenteel-Europese aanpak niet groot. Maar wellicht is dit een eerste stap op een weg die op iets langere termijn hoop geeft op meer.

De ontwikkeling van een inkomensbeleid

Ik vind en vond, dat er een raamwet inkomensvorming moest komen. Dat bleek een veel grotere opgave, dan velen denken. Het was al een grote opgave om de adviesaanvraag aan de SER samen te stellen. Dit kostte diepgaand en langdurig overleg binnen het ministerie en tussen de verschillende departementen.
Inkomensbeleid is immers zeer ingrijpend en veelomvattend. Zo speelde en speelt er een moeilijke discussie met betrekking tot de vraag hoe ver de coördinerende rol van de minister van Sociale Zaken precies moet gaan. Er is geen verschil van mening over dat de coördinatie door de minister van Sociale Zaken de verantwoordelijkheid van de andere bewindslieden niet uitsluit. Een probleem ligt er bij de relatie tussen Sociale Zaken en Financiën. Hoever strekt de coördinatietaak van Sociale Zaken zich uit? Valt hieronder ook de belastingheffing of valt die daar buiten? Traditioneel wordt de belastingheffing gezien als een zaak apart.
Ik denk dat het zo niet kan blijven. Belastingheffing is, behalve een middel om de schatkist te vullen, ook een instrument van inkomenspolitiek. En dat betekent een moeilijk coördinatieprobleem tussen de minister van Sociale Zaken en die van Financiën. Wie de adviesaanvrage leest ziet hoe omzichtig deze problematiek benaderd is.
De SER heeft het advies over de Raamwet nog niet uitgebracht. Dat betekent dat de regering nog geen wetsontwerp kon indienen. Wèl ligt er een voorontwerp klaar, dat binnenkort aan de SER zal worden gezonden, als uitwerking van de adviesaanvrage.
Maar ook al is het advies er nog niet, er moet natuurlijk toch inkomenspolitiek worden gevoerd en dat kan en mag niet alleen een loonbeleid zijn. Vandaar dat in de praktijk toch grote stappen moesten worden gedaan in de richting van een samenhangend inkomensbeleid. Dit betekent, dat het beleid dat Lubbers en Boersma hadden ontwikkeld voor de inkomens van de vrije beroepen verder moest worden uitgebouwd. Daaraan is hard gewerkt. Op basis van enquêtes over de inkomens en kosten, en van in overleg met de betrokken groepen 'geprikte' norminkomens werden 'restinkomens' in positieve of negatieve zin vastgesteld. Men kent het vervolg. Onenigheid met de Landelijke Specialisten Vereniging over de afbouw van de positieve restpost leidde tot een kort geding, waarbij de rechter uitsprak, dat de Prijzenwet onvoldoende wettelijke basis vormt voor een inkomensbeleid met andere dan conjuncturele doelstellingen. Dit leidde er weer toe, dat beide Kamers op de valreep de 'Tijdelijke wet normering inkomens vrije beroepsbeoefenaars' behandelden en unaniem goedkeurden. Daarmede werd weer een stapje gedaan naar een sluitend systeem.

Ook de inkomens in de quartaire sector vroegen om een wettelijk instrumentarium. Bestek '81 kwam met het voorstel niet slechts de inkomens van de ambtenaren, maar ook die van de trendvolgers iets te korten op grond van de voorrechten die beiden hebben (bestaanszekerheid, pensioenrechten etc.).
Dit betekende dat toen de werkgevers en werknemers in de trendvolgers-sectoren zich hiertegen verzetten ook op dit terrein ad hoc wetgeving moest worden ontwik-

keld. Ook deze wetgeving loopt vooruit op de Raamwet. Uniek was, dat uit de discussie met de betrokken vakverenigingen een voorstel rolde om tegenover de kortingen (waarvoor de basis zwakker was dan voor de ambtenaren) een aanbod van 5.000 arbeidsplaatsen te doen. Helaas was ook op die basis geen vrijwillig akkoord bereikbaar.
Naar mijn gevoel spreekt het vanzelf, dat de inkomensvorming in de quartaire sector niet zonder meer aan vrije onderhandelingen kan worden overgelaten. Het gaat immers om instellingen die òf door de schatkist òf door premies worden gefinancierd. Gegeven de financieringsmethodiek die hier overheerst is er geen tegenstelling tussen 'werkgevers' en 'werknemers' in deze bedrijfstak. Men kan het vrij gemakkelijk eens worden en de rekening bij de overheid presenteren. In de definitieve Raamwet zal een op deze sector toegesneden paragraaf moeilijk kunnen ontbreken. Dit betekent uiteraard niet, dat wettelijke bevoegdheden altijd zouden moeten worden gebruikt. Overleg in vrijheid en met eigen verantwoordelijkheid van de sociale partners is uiteraard verre te prefereren boven regeling van bovenaf.
Andere belangrijke elementen in het inkomensbeleid waren het salarisbeleid voor ambtenaren, waarbij speciaal het beleid ten aanzien van de hoogste inkomens aandacht verdient (een domein van de minister van Binnenlandse Zaken, die zijn beleid echter afstemt met de minister van Sociale Zaken).

En dan is er tenslotte uiteraard het loonbeleid, waarover ik reeds sprak. Er was dus wel degelijk een samenhangend inkomensbeleid en meerdere bouwstenen daartoe werden gelegd. Maar mijn ambtsopvolger zal de moeilijke opgave krijgen met die bouwstenen de Raamwet tot stand te brengen. Hij of zij kan daartoe gebruik maken van veel ervaringen, en van veel reeds geleverd voorwerk.
Een nieuw ontwerp voor de Vermogensaanwasdeling dat na moeizame discussies binnen het Kabinet tot stand kwam ontmoette zoveel kritiek van links en rechts en van iedereen, dat wij besloten tot een grondige wijziging van ons ontwerp. Meer en meer rijst bij mij in ieder geval de twijfel of we wel op de goede weg zijn met het zoeken naar een wettelijke regeling gebaseerd op het moeilijk definieerbare en daarmee moeilijk hanteerbare begrip 'overwinst'. Nu het liggende ontwerp door de stilzwijgende samenwerking van PvdA en VVD op een wat langere baan is geschoven is er alle aanleiding voor nieuwe bezinning.
Ik denk dat de nieuwe ideeën over een werkgelegenheidsfonds en investeringsloon veel meer uitzicht bieden voor een combinatie van bezitsvorming en richtinggeving aan de economische ontwikkeling

De sociale zekerheid
Behalve op het terrein van de arbeidsverhoudingen lagen onze moeilijke problemen op het terrein van de sociale zekerheid. De sociale zekerheid zit in de portefeuille van staatssecretaris De Graaf. Met hem heb ik een ideale samenwerking. Wij behoeven elkaar niet uitvoerig te spreken om het eens te worden. Een gemeenschappelijke achtergrond leidt tot eenzelfde aanpak en een goede vriendschap is de basis voor een volmaakte coördinatie.
De structuur van ons systeem van sociale zekerheid is zodanig dat een economische groei van 0 % gepaard gaat met een groei van de sociale uitkeringen (inclusief de volksgezondheid) van rond 3 % per jaar. Houdt men er daarbij rekening mee, dat dit gehele complex rond één derde van het nationaal inkomen opeist, dan is daarmede de problematiek van de sociale zekerheid op tafel gelegd. Wie voorkomen wil dat de kosten van het stelsel onze gehele economie uit het lood gaan brengen,

moet iets aan de ingebouwde groei van dit stelsel doen.
Maar daarmede ligt een probleem op tafel dat niet slechts technisch moeilijk is, economisch zeer dringend om een oplossing vraagt en sociaal-economisch als een struikelblok klaar ligt voor ieder kabinet, maar vooral sociaal-ethische gevolgen inhoudt waarmee de christen-democratie het terecht moeilijk heeft.
Iedereen weet dat er iets gebeuren moet op het terrein van de sociale zekerheid. Maar het gaat hier om het grote goed van de maatschappelijke solidariteit. Dat moet bij het corrigeren van een structureel te kostbaar systeem voortdurend in gedachten worden gehouden. Daarom is het veel beter te zorgen dat minder mensen uitkeringen nodig hebben, dan dat uitkeringen omlaag gebracht worden. Maar volumebeleid is technisch moeilijk en kost tijd. Bovendien, bij een zeer trage groei hebben we enerzijds die tijd niet, en anderzijds komen we er niet met een volumebeleid alleen.

De omvangrijkste operatie tot nu toe was de Wet Aanpassingsmechanismen. In deze wet vindt men beide elementen: correcties die verdedigbaar zijn uit solidariteitsoverwegingen en een niet geringe bezuiniging. Daarnaast is er de operatie Kinderbijslag die de staatssecretaris geheel door de beide Kamers loodste. Thans zijn twee complexe ontwerpen voor wetgeving geheel – of bijna geheel – rijp voor parlementaire behandeling.

1. Een eerste aanpak van de WAO (groeier no. 1 binnen onze sociale zekerheid). In de eerste instantie gaat het daarbij om een aanpak, die het karakter heeft van volumebeleid. Mensen moeten niet meer zo gemakkelijk worden afgeschoven naar de WAO. Het gaat in deze wetgeving immers om twee zaken:

a) revalidatie en weer inschakeling
b) uitkeringen.

Juist het eerste punt vraagt meer aandacht. Daarnaast ligt er het probleem van de uitkeringen. Op dat punt steekt het probleem van de ongelijke positie van de langdurig werkloze: vergeleken met de WAO-er – vooral wanneer het gaat om een WAO-er met een redelijke 'restcapaciteit' – onderscheidt zich immers de een niet zo zeer van de ander. Welke conclusie trekken we daaruit?

2. Er ligt een project klaar om te komen tot een integratie van de diverse werkloosheidsregelingen.

Verder moeten in een latere fase alle loondervingsregelingen onder één noemer gebracht worden.
Dan heb ik het nog niet eens gehad over de aanzetten tot een reorganisatie in de sfeer van de uitvoering van de sociale zekerheid.
Staatssecretaris De Graaf heeft in de afgelopen periode met dat alles een geweldige prestatie geleverd. Een volgend kabinet zal van zijn reeds gedane arbeid en van zijn voorbereidend werk kunnen profiteren.

Inspraak en medezeggenschap
Het Kabinet nam enkele wetsontwerpen over die reeds door het vorige waren ingediend, zoals de wijziging van de Wet op de ondernemingsraden en (op de valreep) de Arbeidsomstandighedenwet. In de ondernemingsradenwet brachten wij enige veranderingen aan, maar de gedachte van de verzelfstandiging van de OR bleef gehandhaafd. Dit laatste lag niet helemaal voor de hand.
Persoonlijk vond ik de verzelfstandiging zoals die nu in de wet ligt aanvaardbaar omdat de gekozen constructie ruimte laat voor meer dan één manier van functioneren van de raad. De Arbeidsomstandighedenwet werd in een unieke vorm van overleg met de Tweede Kamer (de Vaste Commissie voor Sociale Zaken wijdde er

drie uitgebreide Commissievergaderingen aan), gewijzigd en daarna met algemene stemmen, – in de Tweede én in de Eerste Kamer – aanvaard.

Moeilijker lag het met het Wetsontwerp ondernemingsraden voor kleine ondernemingen. Dit ontwerp lag om twee redenen moeilijk. Enerzijds wilde de vakbeweging en dus ook de PvdA voor de kleine onderneming dezelfde opzet en rechten als de 'grote' OR. Ik vond dat niet aanvaardbaar.
Anderzijds wilde men van de zijde van de kleine ondernemers liever een veel hechtere constructie dan de nu voorgestelde. Het bleek mogelijk een ontwerp met een krappe meerderheid door beide Kamers te loodsen. Met name het tegenstemmen van de PvdA viel mij tegen. Maar mijn suggestie, dat dit te maken kon hebben met de komende verkiezingen, leidde bij hen tot grote verontwaardiging in de Eerste Kamer.

Met deze drie regelingen (ondergebracht in twee wetten, maar nauw samenhangend) is een ingrijpende vernieuwing in de medezeggenschap gerealiseerd, waarop ik eigenlijk wel trots ben. Bij de SER liggen nog advies-aanvragen die uitzicht bieden op twee verdere stappen in dezelfde richting: een herziening van de structuur van de Raden van Commissarissen en de mogelijke instelling van bedrijfstakraden. Ook op deze punten konden wij dus aanzetten leveren, die in een volgende periode tot een verdere ontwikkeling kunnen leiden.
Bij een krimpende sociaal-economische ruimte behoort een intensieve samenwerking en dus een groeiende medezeggenschap. In die zin ligt hier een hoeksteen van het beleid.



door jhr. drs. P. A. C. Beelaerts van Blokland



Jhr. drs. P. A. C. Beelaerts van Blokland is minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Vóór zijn optreden als minister (19 december 1977) was hij burgemeester van Amstelveen.

Het beleid, barrières en bottlenecks

Inleiding

Een vraag is gemakkelijker afgevuurd, dan een antwoord gegeven. Een redactie kan echter niet zonder reacties bestaan.
De vraag, een bijdrage te leveren over de barrières en de knelpunten uit de kabinetsperiode bij het realiseren van beleidspunten op het eigen terrein, is geen eenvoudige. In de maalstroom van de verkiezingen en het gewone werk, doet zo'n vraag op je bord naar lucht happen.

Er ligt daarmee meteen een knelpunt op tafel, te weten, werkelijk tijd vinden om iets te overdenken binnen de roes van de dag. Natuurlijk kan het, maar het kost overleg en ruimen, een andere bezigheid moet immers wijken. Dit betekent een keuze. Een keuze die gemakkelijker is naarmate de bezigheid aantrekkelijker wordt gevonden. Is het aantrekkelijk te schrijven over barrières en knelpunten? Over versperringen en punten, waardoor een gewenste ontwikkeling wordt verhinderd? Of is met barrière bedoeld 'de ingang van een circus'? Tenslotte is er ook een politieke arena.
Hoe het ook zij, het is wellicht leerzaam barrières en bottlenecks te etaleren. Het gevaar is dan aanwezig dat door de vraagstelling een wat pessimistisch relaas ontstaat, alsof er geen perspectief is, terwijl de christen-democratische visie dat nu juist wel inhoudt.

Het richtsnoer en het afstemmen

Als lid van de commissie, die belast was met het opstellen van het program '77-'81 was er bij alle ontwerp-arbeid steeds de kernvraag, of met het verkiezingsprogram een werkelijk antwoord werd getracht te geven op de oproep tot dienst aan God en medemens.
Het aanvaarden van het Evangelie, als richtsnoer voor het politieke handelen, legt de verplichting op steeds te putten uit de bron, die ons is gegeven. Het zit diep in de mens eigen smaak toe te voegen en het water als het ware te kleuren, gestoeld op veronderstelde eigen wijsheid. Het geputte water verliest zo de herkenbaarheid. Het herkenbaar blijven is dé opgave. We

treden als het ware als vertaler op. Dit houdt in een voortdurend zoeken en grote behoedzaamheid bij het ontwikkelen en brengen van beleid. Het is immers allerminst zeker of we goed vertalen, te minder mogen we lichtvaardig verwijzen naar het Woord om te suggereren dat we het hebben gevonden. In de politiek zal dit inhouden, dat er sprake is van zowel zekerheid als twijfel. Zekerheid over de bron, maar twijfel over de vertaling. Dit houdt in, dat er geen sprake kan zijn van een positie innemen alsof wij het alleen weten. Het legt ook de verplichting op, acht te slaan op de naaste.
Deze wat meer zoekende opstelling, die de bereidheid inhoudt de eigen mening wat te relativeren, kan een handicap zijn. Politiek houdt immers deels in, flink uit de verf komen. De leidraad impliceert eerder, zich niet direct op de voorgrond willen plaatsen, niet het toneel opeisen. In de politiek gaat het er vaak om je te verkopen; voordat je het weet is het een uitleveren en een verwijdering van de plaats die je dienend behoort in te nemen. Als minister in de wereld verkeren lijkt mooi. Je dienaarschap verkeert echter gemakkelijk in meesterschap. Je bent wellicht wel de situatie meester, maar je raakt uit de werkelijke koers. Politiek werk vraagt een voortdurend toetsen; dit strookt met de christen-democratische opvatting, dat er sprake is van een nimmer aflatende Evangelische oproep.

Alles heeft zijn tijd, ook een rijstebrijberg?
De zandloper blijft doorlopen, de tijd vliedt voort. Tijd kost meer dan geld. Procedures zonder tijdgrenzen, eindeloos beraad en overleg en een adviesraderwerk zodat er een rad van avontuur ontstaat. Het geduld in de samenleving wordt zo bijna te sterk op de proef gesteld. Er ligt een rijstebrijberg voordat met de realisering van het beleid kan worden begonnen.

Het zogenaamde Kroonberoep kan hier genoemd worden.
Een ieder kan bezwaren indienen tegen een bestemmingsplan. Dit kan zich drie maal herhalen. Eerst bij de gemeenteraad, dan bij Gedeputeerde Staten en vervolgens bij de Kroon.
De grondregel drie maal is scheepsrecht heeft hier toepassing gevonden op het land. Het levert een lange weg op. De plaatselijke samenleving staat hierbij soms voor het blok. Er kan bijvoorbeeld niet meer worden gebouwd, want er is geen goedgekeurd bestemmingsplan.
Het gaat om de spanningsverhouding van de rechtszekerheid en anderzijds de gewenste ontwikkeling. Een geschil beslechten op drie niveaus, daar is niets op tegen. Er is pas iets tegen wanneer de tijdsfactor te overheersend wordt. Een plan dat vier jaar wordt opgehouden, betekent een lokale verlamming. Er is uiteindelijk in de laatste beroepsfase geen enkele tijdsbegrenzing, zodat de hele planning op losse schroeven komt te staan. Om de proceduregang te verbeteren is veel gebeurd, nochtans blijft het tijdsbelang zorgelijk.

De voorstellen tot wijziging van de Wet Ruimtelijke Ordening geven verdergaande verbeteringen waarbij het Kroonberoep zelf intact blijft. Te hopen valt dat straks de werking beter is, qua tijdsduur. Een te lange rechtsgang werkt ondermijnend. Regels stellen en procedures uitstippelen is op zichzelf goed, maar de totale tijdsduur mag daarbij niet uit het oog worden verloren omdat een samenleving recht op voortgang heeft.
In het algemeen is er dan ook naar gestreefd procedures kritisch te bezien en te verbeteren. Een teveel aan regelingen kan eveneens schaden, vandaar bijvoorbeeld het streven om de Voorschriften en Wenken op te heffen.

Coördinatie in de ruimtelijke ordening
Voor een minister belast met coördine-

rende taken is interdepartementaal overleg geboden. Dit is geen spectaculair werk maar wel erg belangrijk. Het overleg kan op zichzelf erg uitputtend zijn en voortgaan tot je een ons weegt. Gelukkig valt dit in de praktijk mee. Het zal overigens altijd betrekkelijk veel tijd kosten. Er wordt immers naar gestreefd alle betrokken departementen op één noemer te krijgen.

De coördinerend minister kan procedures uitzetten. Dit houdt in: besprekingen beleggen en tijdpaden uitstippelen, maar hij blijft afhankelijk van een zekere medewerking van de collega's. Er kunnen bij gebreke van overeenstemming knopen worden doorgehakt in de ministerraad. Dit laatste is geen kroon op het werk, maar eerder een ultimum remedium.
Een aangelegenheid voor een bepaalde regio en/of voor een beleidssector van belang, is vaak voor de gehele ministerraad van minder belang. Een te veel opvoeren van geschillen zou de ministerraad ontwrichten. Dit kan dus niet. Derhalve wordt er naar gestreefd door overleg er uit te komen. Dit kan veel tijd vergen, vooral bij patstellingen.
Een samenleving kan echter niet té lang wachten. Voortgang in een besluitvormingsprocedure moet eerder meer dan minder aandacht krijgen en worden verbeterd.
Op het terrein van de ruimtelijke ordening is een organisatorische structuur ontstaan, die zekere waarborgen biedt voor een dergelijke voortgang. Er is een interdepartementale commissie onder een onafhankelijke voorzitter (Rijks Planologische Commissie, RPC) en een onderraad van de ministerraad onder leiding van de minister-president (Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne, RROM). In het algemeen bestaat de neiging het advieswerk op te rekken. Een adviesaanvrage verdwijnt dan in de brievenbus van te veel interdepartementale organen. Er is dan weer behoefte aan één advies, dat het totaal omvat.

Om te vermijden, dat teveel adviserende arbeid wordt verricht, is er een commissie die speciaal beziet wie wat doet op het terrein van de ruimtelijke ordening en de milieuhygiëne. Het is ook niet beslist nodig dat elke interdepartementale commissie aan de slag gaat. In de RPC zijn bijvoorbeeld alle departementen vertegenwoordigd, zodat veel terreinen bestreken worden. Ter aanvulling zij vermeld dat er nog een dwarsverbinding bestaat met de samenleving door het bestaan van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), waarin onder meer tal van organisaties zijn vertegenwoordigd. Deze raad kan gevraagd en ongevraagd adviseren.
De coördinatie is wel verzekerd, zo zou ter afsluiting kunnen worden opgemerkt. De organisatorische structuur is zelfs wettelijk verankerd. Op zichzelf is het daarbij geen nadeel dat door overreding getracht moet worden een oplossing te vinden. Overigens kunnen zich hierbij knelpunten voordoen. Knelpunten die in sommige gevallen eerder zouden kunnen worden opgelost wanneer er voor de ruimtelijke ordening sec middelen op de begroting zouden staan. Bij de middelen gaat het echter uitsluitend om onderzoek; een post met een stimulerende werking, zoals die voor de bufferzones is een uitzondering.

Nog moet worden opgemerkt dat in het algemeen coördinatie niet echt wordt opgelost door zoveel mogelijk bijeen te vegen binnen één departementale muur. Dit kan temeer niet wanneer het facet zelf een vrij breed terrein raakt.

Afstemming binnen het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening

Voorts zijn er bepaalde vorderingen gemaakt met de afstemming van het beleid door het werken aan de derde nota voor

de ruimtelijke ordening en de verschillende structuurschema's. Voorbeelden liggen op het gebied van landinrichting, openluchtrecreatie, natuur- en landschapsbehoud, burgerluchtvaartterreinen, volkshuisvesting en verkeer en vervoer. Totaal zijn er in de kabinetsperiode acht als beleidsvoornemen naar buiten gebracht en ten aanzien van vijf structuurschema's viel de regeringsbeslissing. Wanneer daarnaast nog wordt gedacht aan de vaststelling van de Verstedelijkingsnota en aan planologische kernbeslissingen als de Waddenzee, dan is er veel beleid uitgekristalliseerd.
Bij een structuurschema gaat het om nota's over te voeren lange-termijnbeleid ten aanzien van bepaalde voorzieningen, die van betekenis zijn voor het ruimtelijk beleid en waarvoor het rijk in belangrijke mate verantwoordelijkheid draagt. Door deze structuurschema's wordt de samenhang in het nationale beleid bevorderd. De mogelijkheid wordt tevens geschapen tot afstemming van het beleid tussen rijk, provincie en gemeente. Hierbij heeft de provincie via het streekplan en de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten, een sleutel in handen. Een voordeel is voorts dat door de structuurschema's het rijksbeleid op langere termijn beter te volgen is.

Om het beleid op het terrein van de ruimtelijke ordening te voeren blijft in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat de medewerking van andere bestuurslagen onontbeerlijk. Hierbij is veel overleg nodig. In principe is er een instrumentarium waarmede het beleid kan worden afgedwongen. Dit is echter meer er op gericht te zorgen dat iets niet gebeurt dan wel. Een actieve ontwikkeling kan praktisch alleen maar worden afgedwongen met de grootst mogelijke moeilijkheden. Ons bestuurlijk bestel is er nu eenmaal meer op gericht elke bestuurslaag zoveel mogelijk in zijn waarde te laten. Dit houdt in, dat een gemeente oog moet hebben voor rijksbeleid. Is dit niet het geval, dan roept de gemeente zelf de vraag naar centralisatie op.
Onderwerpen van rijkszorg, zoals een nationale luchthaven, natuurterreinen van hoge waarde en rijkswegen moeten nu eenmaal ook ruimtelijk veilig onder dak worden gebracht.
Wanneer eenmaal het beleid op nationaal niveau is uitgekristalliseerd en na het doorlopen van de hele planologische kernbeslissingsprocedure de regeringsbeslissing is genomen, moet er heden ten dage nog veel overleg worden gevoerd voordat het rijksbeleid is veilig gesteld. Dit overleg is op zichzelf goed, omdat in gezamenlijkheid de rijksdraad wordt ingevlochten, maar ontbreekt op provinciaal of gemeentelijk niveau de wil, dan zal een sterker en sneller werkend instrumentarium eigenlijk geen luxe zijn. Er is nu wel erg veel tijd mee gemoeid. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het tot ontwikkeling brengen van nieuwe bouwlocaties. Sommigen denken daarbij overigens dat het rijksinstrument van een aanwijzing in zo geval onmiddellijk uitredding brengt. Hierbij is meer de wens de vader van de gedachte, dan inzicht in het openbaar bestuur.

Adviesorganen

Voordat een onderwerp rijp is voor het parlement is er de adviesronde. Onderwerpen op het terrein van de ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en volkshuisvesting raken vaak andere terreinen. Gauw zijn er meerdere adviesorganen in het spel en daarnaast bestaat de neiging bij sommige instellingen, hoewel zij in een dergelijk orgaan zijn vertegenwoordigd, nog een onversneden eigen geluid te willen doen horen.
Het inschakelen van adviesorganen kost tijd. Theoretisch behoeft de adviesronde in feite niet qua tijd opgerekt te worden bij het inschakelen van een of meer organen, omdat voor elk orgaan dezelfde tijd

beschikbaar wordt gesteld. De praktijk leert dat de termijn lang niet altijd wordt gehaald. Bovendien zit men later met veel adviezen, die natuurlijk dikwijls niet sporen, zodat de uiteindelijke beleidskeuze moeilijk wordt.
Het zou wellicht aanbeveling verdienen dat de verschillende adviesorganen meer afgestemd op elkaar werken en in voorkomende gevallen naar één advies streven. Tussen de RARO en de RAVO (Raad van Advies voor de Volkshuisvesting) bestaat een redelijk contact. Het lijkt gewenst, in daarvoor in aanmerking komende gevallen, de arbeid van de adviesorganen meer op elkaar af te stemmen.
Buiten de adviesrondes zijn er inspraakrondes te onderkennen. Voordat een wetsontwerp wordt ingediend is er vaak sprake van een adviesronde, wanneer het ontwerp eenmaal bij de Tweede Kamer ligt volgen er nog inspraakrondes. Qua tijd gemeten betekent elke ronde natuurlijk wel een tijdspassering.

De Bouwnijverheid

Bij de bouwnijverheid is het met name te doen om zoveel mogelijk continuïteit in de bouw te krijgen en tot planning te komen. Het is derhalve gewenst dat de coördinerend minister voor bouwnijverheid tijdig over alle relevante informatie beschikt en zo mogelijk over bepaalde bevoegdheden.
De bevoegdheden van een coördinerend minister zijn in feite beperkt tot de mogelijkheid het procedurele voortouw te nemen. Ten behoeve van de bouwnijverheid worden elk jaar de bouwprognoses over een meerjarige periode uitgebracht waarin de planning voor de toekomst is neergelegd. Ten opzichte van de realisering is de directe invloed van de rijksoverheid beperkt. In de bouw- en utiliteitssector is zij slechts voor een gering deel zelf opdrachtgeefster. In de grond-, weg- en waterbouw is de invloed wat groter (20 % tot 25 %).

Met het beleid inzake de bouw hangt het arbeidsmarktbeleid nauw samen. Tussen de ministeries van Sociale Zaken, Verkeer en Waterstaat (GWW-sector) en Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (onder meer invloed bouw woningen en Rijksgebouwendienst) bestaat derhalve een regelmatig contact. Daarnaast zijn er andere bouwdepartementen, die vanwege de bouwactiviteiten van belang zijn, zoals bijvoorbeeld Volksgezondheid, Onderwijs en Wetenschappen en Defensie.
Aangezien de economische ontwikkeling sterk de bouwactiviteit beïnvloedt, is de planning van het Centraal Planbureau voor de bouw van belang en verder het contact met de zogenaamde sociaal-economische driehoek. Hierbij gaat het om de ministers van Economische Zaken, Financiën en Sociale Zaken.
De ontwikkeling bracht in de bouw een zorgwekkende toeneming van de werkloosheid teweeg. Door de verminderde investeringen in de utiliteitsbouw en de grond-, weg- en waterbouw plus het snel teruglopen van de woningbouw in de vrije sector (1978: ± 34.000; 1981 ± 12.000) die in verhouding veel arbeidsintensiever is dan de woningbouw, liep de werkgelegenheid snel terug. De werkloosheidscijfers werden bovendien beïnvloed doordat de in 1979 aangetrokken werkers om de door de vorstperiode opgelopen achterstand in te lopen, na het voltooien van de inhaaloperatie als werklozen geboekt bleven in de bouwsector. Deze ontwikkeling heeft veel gevergd. Er zijn tal van extra impulsen gegeven, onder meer werd het woningbouwprogramma in de sociale sector drastisch opgevoerd.
Bij het de pas inhouden binnen de rijksbegroting of bij de noodzaak van bezuinigingen, wordt al gauw naar de investeringen gekeken. Op jaarbasis is het nu eenmaal moeilijk reeds aangegane verplichtingen (huursubsidie) of gewekte verwachtingen (salarisuitbetalingen) terug te

schroeven. Juist op jaarbasis is een groot deel van de rijksuitgaven niet flexibel en leent zich dus niet voor aanpassing. Vandaar dat de investeringssector het dan dreigt te ontgelden. Deze sector levert op de korte termijn een mogelijkheid op, maar schaadt op de langere termijn (meer werkloosheid enz.).
Gelet op het belang van de bouwnijverheid totaal en de invloed van de overheid, zou de coördinatie op dit punt moeten worden versterkt. In die zin, dat het mogelijk moet worden de hele investeringssector tijdig en nauwer te bewaken.
Dit zou zowel het belang van het totaal raken, als de bouwdepartementen. Aangezien voorts de bouwnijverheid sterk afhankelijk is van particuliere initiatieven, zou een bepaalde vorm van overleg dat de bouwnijverheid omvat te overwegen zijn. Tussen het ministerie en de bouwwereld is een heel netwerk van contacten. Een duidelijk platform alwaar overheid en particuliere bouwwereld elkaar zouden ontmoeten zou aanbevelenswaardig kunnen zijn.
Een apart punt vormen nieuwe ontwikkelingen, die voor de bouw van belang zijn. Deze kunnen op organisatorisch gebied liggen, bij het kostenbewust ontwerpen en bouwen, de energiebesparing en bijvoorbeeld gebruik van nieuwe materialen betreffen. Onderzoek op dit soort punten kan initiërend werken. Van een vast overleg tussen bouwwereld en overheid zouden ook initiatieven van innoverende aard kunnen uitgaan.

Volkshuisvesting

Dit onderdeel van het departement is zo belangrijk, dat het een boekdeel kan vullen. Het Structuurschema Volkshuisvesting is echter pas uitgebracht en enige beperking lijkt gewenst. De kwantitatieve benadering leidt onmiddellijk tot de ruimtelijke ordening en eveneens de stadsvernieuwing. Een zorg daarbij is afweging over bouwlocaties binnen het streekplan. Bij deze afweging zullen de financiële consequenties van een bouwplaats zeker ook moeten worden afgewogen. In de toekomst zal de grootst mogelijke zorgvuldigheid hierbij moeten worden betracht. Hetzelfde geldt voor de opzet van bestemmingsplannen. Dit vergt een andere mentaliteit. Vanuit het groeidenken en een gering kostenbesef kan geen uitvoerbaar plan ontstaan. Het is veel verkieslijker van het begin af aan de inzet van gemeenschapsgeld sterk mee te laten wegen.

Het is verbazingwekkend dat met name in de randstad in de planning het kwantitatieve plan voor wat betreft de woonbehoefte soms te krap is opgesteld. De planning in streekplannen bevat een periode van tien jaar of langer. Op een termijn van tien jaar is het wenselijk te beschikken over een reservecapaciteit van circa 20 %. De planning is vaak te krap zodat wanneer ergens een bestemmingsplan vertraging ondervindt, men de vraag naar woningen niet kan dekken. Met het oog op een verantwoorde planning is enige extra ruimte gewenst. Een te krap gemeten planning brengt met zich mee dat op termijn het dekken van de woonbehoefte verder in het gedrang komt.

Een zeer teleurstellende ervaring is het teruglopen van de vrije sector en verminderde belangstelling voor de premiekoop-B. Hiertegenover staat de grote interesse voor de zogenaamde premie A-woning. Bij de keuze voor deze woning heeft voorop gestaan dat hierdoor ook de lagere inkomensgroep over een eigen woning zou kunnen beschikken. Deze beleidskeuze heeft de eigen woning binnen het bereik gebracht van lagere inkomensgroepen en vormt een wezenlijke bijdrage tot realisering van het program.

Een groot winstpunt is dat het gelukt is de sociale woningbouw drastisch op te voeren en wel met name het deel dat door

woningcorporaties wordt gebouwd. Dit ligt nu zelfs beduidend hoger (53.000) dan in enkele politieke programma's voor de toekomst is geraamd.
In het bijzonder geldt voor deze woningen dat zij betaalbaar moeten zijn. Het huurpeil is erg belangrijk. De kostprijshuur stond onder zware opwaartse druk. Er is sprake van een sterke stijging van de grond- en bouwkosten geweest in de nieuwbouw, trouwens de verbeteringskosten stegen evenzeer. Goeddeels vond deze stijging plaats door exogene oorzaken, zoals het rentepeil. In 1980 verminderde overigens gelukkig het stijgingspercentage van de bouwkosten.
Een aanvaardbaar huurpeil valt te bewerkstelligen door object- en subjectsubsidies. De subsidielast is reeds een zeer zware last voor de gemeenschap. Weinigen realiseren zich dat een woningwetwoning nu reeds gemiddeld het dubbele aan huur zou moeten opbrengen wanneer er van een kostprijshuur sprake was. Een noodzakelijke verhoging van het huurpeil kan de 'koopkrachtige' vraag naar nieuwe woningen afremmen. Een zorgvuldige bewaking van de kosten is voor eenieder die bij de bouw betrokken is dan ook één van de opgaven.
Op het terrein van de volkshuisvesting heeft ook de wetgeving voortdurend aandacht gevraagd. Hierbij valt te denken aan de Leegstandwet, de individuele huursubsidie en de huurprijzenwet.

De stads- en dorpsvernieuwing
Op dit terrein is de coördinatie en afstemming van beleid evenzeer van belang. Een interdepartementale commissie draagt hier zorg voor. Op de verschillende begrotingshoofdstukken komen posten voor die voor de stadsvernieuwing van belang zijn. Er zijn daarbij vele posten, die de stadsvernieuwing raken maar niet geheel ervoor bestemd zijn. Bij posten voor openbaar vervoer en bijvoorbeeld rioleringen, is dit duidelijk. Er is ook openbaar vervoer buiten de stadsvernieuwingsgebieden; hetzelfde geldt voor rioleringen. Hierdoor is zeker vooraf de totale inspanning moeilijk zichtbaar te maken. Om de planning en inzet te vervolmaken zou een aparte onderscheiding van de middelen moeten worden nagestreefd. Dit geldt temeer voor benarde tijden omdat er gevaar bestaat van meer isolationisme en een minder gezamenlijke inspanning naarmate het eigen budget meer onder druk staat. Teneinde prioriteiten dan toch tot gelding te doen blijven is er primair inzicht nodig.
Bij de stadsvernieuwing gaat het om een proces. Een woonstede is natuurlijk nooit af. De gemeentebesturen, woningbouwcorporaties en het particulier initiatief spelen bij de stadsvernieuwing een grote rol. Vanuit het rijk wordt gestimuleerd en worden middelen ter beschikking gesteld. Daarbij is van belang dat deze middelen vrij snel tot resultaat leiden. Een aangegane verplichting door het rijk betekent, dat de middelen als het ware worden gereserveerd. Ze liggen dus vast, pas na uitvoering volgt de gemeentelijke declaratie. Een bepaalde tijdsverhouding is hierbij gewenst, anders worden er gedurende te lange tijd middelen vastgelegd, die niet direct worden aangewend.

In het algemeen is het van groot belang dat op het vlak van de stadsvernieuwing de gemeenten meer zelfstandigheid krijgen. De verantwoordelijkheid is nu te verdeeld en te weinig in één hand. Het ingediende gewijzigde ontwerp van wet stads- en dorpsvernieuwing voorziet hierin.
Een situatie waarbij rijksambtenaren en een bewindsman zich met tal van lokale projecten bezig moeten houden, moet verstarrend werken en komt het verantwoordelijkheidsgevoel niet ten goede. Het bestuursorgaan dat voor de planning primair verantwoordelijk is, moet dit ook kunnen zijn voor de besteding van middelen. Er groeit anders een planning die te veel los

staat van de beschikbare middelen en waarbij de rijksoverheid voortdurend moet bijsturen. Een systematiek waarbij van het begin af aan de eigen verantwoordelijkheid duidelijk is, komt ook de inspraak ten goede. De inspraak vanuit de bevolking heeft dan immers een veel duidelijker gesprekspartner in het gemeentebestuur.

In de stadsvernieuwingsgebieden spelen de huren een belangrijke rol. Om de huren in stadsvernieuwingsgebieden aanvaardbaar te maken is veel verricht. Zo is o.a. het geldende percentage van de huurtabel met 0,75 % punt verminderd bij een vervangende nieuwbouw in stedelijke bebouwing van vóór 1914. Voorts wordt veel objectsubsidie gegeven, waardoor de kosten die leiden tot de huurbepaling lager uitkomen. Het blijft overigens van groot belang, dat een bepaald verband aanwezig is tussen de kwaliteit van de woning en de huurprijs.
Het is voorts van belang, dat hierdoor een objectivering plaatsvindt. Hierdoor is er meer zekerheid van het begin af aan en kan dus met de opzet van het bouwproject rekening gehouden worden met de komende huuruitkomsten.
Bij de verbetering van woningen wordt de zogenaamde 2½ %-regeling toegepast. Dit houdt in dat het oude huurbedrag wordt verhoogd met 2½ % van de investering. Dus bij een oude huur van *f* 110,– en een investering ter verbetering van *f* 80.000,– wordt de huur *f* 110,– + (2½ % van *f* 80.000,–) is ongeveer *f* 276,–.
Het percentage van 2½ % is op deze geringe hoogte vastgesteld omdat aangenomen is dat de helft van de verbetering onderhoud betreft.
Bij hoge investeringen is er overigens veel meer sprake van een totale vernieuwing dan een herstel van achterstallig onderhoud. Het is een regeling die zekerheid biedt. De bewoner weet precies waar hij of zij aan toe is voordat de verbetering plaatsvindt. Voorts blijft de grondregel gelden dat de huuruitkomst nooit hoger behoeft te zijn dan die van het puntenwaarderingsstelsel.
In de grote steden is over deze regeling veel te doen geweest. De huurder krijgt bij een hoge investering praktisch een nieuwe woning, maar wordt tevens geconfronteerd met een voor hem hoge huursprong. Voor het stadsvernieuwingsproces is het dan van belang dat een regeling, die op zichzelf niet onrechtvaardig is, niet wordt afgeschilderd als een puur slechte regeling. De keuze is uiteindelijk toch de voortgang van de stadsvernieuwing te dienen of praktisch alles wegsubsidiëren en de produktie op een laag niveau zetten.
Het is eigenlijk vervelend alleen over knelpunten te moeten schrijven. In het algemeen werden de mogelijkheden voor de stadsvernieuwing immers verruimd en er gebeurde heel wat. Alleen in 1979 en 1980 werd er in stadsvernieuwingsgebieden ruimte geschapen voor de bouw van een 25.000 woningen. Dit staat gelijk met de produktie van een viertal groeikernen.

Een moeilijk punt vormt de verbetering van particuliere woningen. Bij de verbeteringen waar het om hoge investeringen gaat, speelt dezelfde aarzeling een rol als bijvoorbeeld in de koopsector wegens te hoge rentestand. Daarnaast speelt bij particuliere huurwoningen, dat het rendement na verbetering niet aantrekkelijk wordt gevonden. Veel hogere subsidies zouden de aarzeling kunnen wegnemen, maar dit vergt dan een sterk verhoogde inzet van middelen. Gezien de problematiek in de particuliere huursector, waar ook de zeggenschap over de woningen een rol speelt, zou het hier om zeer hoge bedragen gaan. Het valt zwaar in een tijd van schaarste aan financiële middelen hier een oplossing voor te vinden.
Toch zijn er gelukkig veel particuliere

woningen verbeterd en wel uit een oogpunt van energiebesparing. Dit betekent een verhoging van wooncomfort en vaak ook bouwkundige verbeteringen. Een van de onderwerpen die aandacht behoeft zal zeker de particuliere huursector zijn.

Voorts is het van enorm belang dat de decentralisatie wordt doorgetrokken en de middelen voor de stadsvernieuwing worden veiligggesteld en vergroot. Zolang de wet nog niet geldt, verdienen de 80 %-regeling (besluit bijdrage reconstructie- en saneringsplannen) en de ISR (beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing), die in zo'n veertien gemeenten van toepassing is, veel aandacht. Met behulp van deze regelingen kan het stadsvernieuwingsproces zeer positief worden beïnvloed en gebouwd worden in de bebouwde kom. Het is daarbij van groot belang dat die plannen die binnen afzienbare tijd uitvoeringsrijp zijn, voorrang krijgen. Voorts zal in deze tijd van woonbehoefte de nadruk op woningbouw moeten liggen en verdient de bestaande woningvoorraad veel aandacht. De stadsvernieuwing zal per se prioriteit moeten behouden. Activiteiten op dit terrein kunnen voor hen die slecht wonen veel betekenen. Voorts is uit een oogpunt van werkgelegenheid de stadsvernieuwing aantrekkelijk. Wegen om meer middelen geleidelijk vrij te maken moeten worden geopend om het stadsvernieuwingsproces positief te beïnvloeden en een oplopende achterstand te vermijden. Waar het financieel op aankomt is neergelegd in een nota die een overzicht bevat van de financiële aspecten inzake de stads- en dorpsvernieuwing. Vurig valt te hopen dat het lukt de financiële inspaning nog op te voeren. Stadsvernieuwing blijft ook voor het sociaal voortbestaan van de stedelijke samenleving nu en straks van groot belang.

Wetgeving

Wetgeving vraagt veel aandacht. Er is veel deskundigheid nodig. Dit maakt de wetgevende arbeid kwetsbaar, ze komt op enkele schouders neer. Voordat iemand werkelijk in de materie thuis is en legislatieve arbeid kan ontplooien, gaat er nogal wat tijd heen.
In de wetgevende arbeid, net als in de totstandkoming van structuurschema's, gaat veel tijd zitten. Er is namelijk bijna altijd overleg nodig met andere departementen. Voorts is er de adviesronde enz. Het is teleurstellend te ervaren dat er zo veel tijd mee gemoeid is voordat een wetsontwerp kan worden ingediend en vervolgens is er dan de periode waarin het ontwerp de beide Kamers moet passeren. Zo werd de arbeid van een wet op het kadaster en de openbare registers reeds in de zestiger jaren aangevat en nu is het dan zover dat het ontwerp in mei j.l. de ministerraad is gepasseerd. Een ander voorbeeld levert het gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing op. Dit gewijzigde ontwerp ligt nu sedert begin oktober bij de Tweede Kamer.
De materie is vaak bijzonder ingewikkeld. De meningen zijn vaak heel verschillend, zoals uit de adviezen blijkt. Het is wellicht meer verbazingwekkend dat wetten een eindstreep halen, zoals bijvoorbeeld de Leegstandwet, en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Hoe het ook zij, een afdeling wetgeving op een ministerie verdient qua formatie en bezetting in elk geval grote aandacht. Er moet tenslotte toch steeds vernieuwing van het instrumentarium plaatsvinden. Bij wetgevende arbeid past waarschijnlijk beter een kabinetsperiode van zes jaar. In het algemeen zou daar wat voor te zeggen zijn, zij het dat terwille van het democratisch samenspel het nooit vaste periodes kunnen zijn, zodat het misschien meer aandacht verdient in elk geval de vier jaar zo verantwoord mogelijk vol te maken.

Decentralisatie

Er is een duidelijke fundamentele keuze gedaan voor de decentralisatie. Dit sluit

geheel aan bij het CDA-program. Aan het onderwerp is het nodige gedaan. Het ontwerp van de Wet Stads- en Dorpsvernieuwing en de Wet Voorkeursrecht Gemeenten dragen er bijvoorbeeld duidelijke sporen van. Er zijn ook stappen gezet op het gebied van de volkshuisvesting. Voorts is in het besluitvormingsproces, waar mogelijk, een grotere plaats ingeruimd voor de provincies en gemeenten. Binnen het kader van de decentralisatie kan tevens worden gewerkt aan een verdergaande vereenvoudiging en vermindering van het aantal regelingen. Voor het bestuurlijk functioneren is dit van grote betekenis. Op een punt als dit blijft één kabinetsperiode – van bovendien geen vier jaar – te kort om eigenlijk meer dan een ontwikkeling in gang te zetten. Een ontwikkeling die bovendien door allerlei krachten in de samenleving nogal wat tegenstroom ontmoet. Het is een beleidslijn die verder behoort te worden ontwikkeld.

Slotbeschouwing

Wanneer hetgeen bereikt werd en op stapel werd gezet wordt bezien in het licht van het program 'Niet bij brood alleen' dan is een beleid ontwikkeld en gevoerd dat nauw aansluit bij de programpunten. Onder meer zijn te noemen een aan de stadsvernieuwing aangepast voorkeursrecht, het ontwikkelde beleid in de structuurschema's, de decentralisatie, de betaalbare huisvesting en bevordering van het eigen woningbezit voor lagere inkomensgroepen.

Het is waard op zware terreinen de coördinatie te versterken. Kernministeries bieden niet direct een oplossing, noch in echte noch in pseudovorm, omdat het een verplaatsing van de moeilijkheden is en ons bestel zich minder leent voor kernbewindslieden. Oplossingen zullen vooral moeten worden gezocht in een bij het onderwerp passende organisatiestructuur en procedurele afspraken. Bij alles spelen de financiële middelen een grote rol. Dit brengt met zich mee dat er een verantwoorde prioriteitsafweging moet komen waarbij beleidseffecten over de hele linie zo goed mogelijk zichtbaar worden gemaakt. Het beleidsinzicht moet door onderzoek enz. worden vergroot. Er zijn enkele onderwerpen zoals de stadsvernieuwing, waarvoor een prioriteit geboden is en blijft.

Binnen een begroting zou een bewindsman voorts meer vrijheid moeten hebben. Dit stimuleert het herschikken en prioriteiten bepalen evenals het verantwoordelijkheidsgevoel. De Comptabiliteitswet werkt dit niet direct in de hand.

Het management op een departement schijnt onbelangrijk omdat de politiek zich er meestal verre van houdt. Voor het functioneren van een departement is het echter uiterst belangrijk, zodat een bewindsman er meer dan alleen belangstelling voor moet hebben.

Bij de portefeuilleverdeling tussen staatssecretaris Brokx en mij heb ik dit managementaspect meegewogen. In dit verband leek het raadzaam zoveel mogelijk te vermijden dat diensten c.q. directies als het ware twee bazen hebben. Voorts is het van belang dat een portefeuille zoveel mogelijk een afgerond en volledig taakgebied omvat. De verantwoordelijkheid is dan groter en voor het functioneren is het een pluspunt. Een bewindsman, of hij nu staatssecretaris of minister is, dient over een zware portefeuille te beschikken. Een staatssecretaris behoort meer als een onderminister te kunnen functioneren dan als een bijwagen. Het lijkt wenselijk de functie van staatssecretaris in deze richting verder te laten evolueren zodat hij de minister ook bijvoorbeeld in de ministerraad volledig kan vervangen, dus met stemrecht. Een ander punt bij de verdeling is dat die taken die sterk te maken hebben met coördinatie het beste tot de ministersportefeuille kunnen behoren.

Bij de verdeling is afgesproken nauw met

elkaar samen te werken en niet los van elkaar te opereren. Politiek gezien zal dit meebrengen dat de bewindslieden van één kleur zijn. Dit kan mijns inziens zeer wel het geval zijn. In de zogenaamde waakhondfunctie geloof ik namelijk niet. Intern is ook zorggedragen voor een voortdurende afstemming. De samenwerking is goed geslaagd ondanks dat nogal eens pogingen werden gedaan een soort wig tussen ons te drijven.
Besluitvormingsprocedures, ook voor onderwerpen die meer extern liggen, maar voor het departement belangrijk zijn en doelmatig werken, verdienen veel aandacht te krijgen.

Det wetgeving verdient een voortdurende aandacht. In het algemeen is er teveel tijd mee gemoeid. Een grotere inzet moet mogelijk worden gemaakt door bij het toekennen van formatieplaatsen aan deze arbeid in het bijzonder te denken.
Gemakkelijk wordt aangenomen, dat de rijksoverheid alles kan. Toch zijn er grenzen aan de macht. Op het terrein van de volkshuisvesting spelen bijvoorbeeld woningbouwcorporaties, de gemeentebesturen en het particuliere initiatief een belangrijke rol.
Naarmate er meer financiële ruimte is, kan de stimulerende rol van het rijk meer effect hebben. De financiële situatie is belangrijk, maar zeker zo sterk weegt het bestuurlijke en wettelijke kader. Dit is echter allerminst in een handomdraai bij te stellen. Er zijn te veel grensstellende factoren die snelheid in dit opzicht afremmen.

De kernvraag is nog blijven liggen, te weten: hoe heeft een bewindsman een zinvol bestaan. Een ding is overigens zeker, het is beslist een boeiend bestaan.



door mevrouw M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen



Mevrouw M. H. M. F. Gardeniers-Berendsen is minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Van 1971 tot haar optreden als minister in december 1977 was zij Tweede Kamerlid voor de KVP.

Knelpunten in het welzijnsbeleid

Inleiding

Geen beter begin dan een kort citaat uit 'Plichten en Perspectieven', in 1975 uitgebracht door de wetenschappelijke instituten van het CDA.

'We hebben in deze paragraaf, die aan het welzijn is gewijd, niet expliciet gesproken over één ministerie of het terrein dat door één ministerie bestreken wordt. Dat is bewust gedaan, omdat naar onze mening het welzijn juist ten onrechte vaak vereenzelvigd wordt met het werkterrein van slechts één ministerie en enkele daarbij behorende randgebieden. Het welzijn is niet een sector van de samenleving, het is een manier van zijn, het is een dimensie in het leven. Vandaar dat wij aan het welzijn tekort zouden doen indien wij het zouden 'opbergen' in één ministerie. Het is zeer wel denkbaar, dat geld dat geïnvesteerd wordt in de ruimtelijke ordening, in het herstel van de binnensteden, in milieuzuiveringsprojecten, in de democratisering van het overheidsapparaat, in verbetering van de arbeidsomstandigheden op de werkplaats, voor de verhoging van het welzijn van veel groter betekenis is dan tal van op een te beperkte welzijnsdefinitie afgestemde subsidies. Het gaat er thans om, aan het hele leven en aan de hele samenleving een dimensie toe te voegen'.

Deze tendens was duidelijk terug te vinden in het programma van het CDA in 1977, dat de samenhang toonde van de verschillende welzijnsterreinen. Ook in de regeringsverklaring kwam eenzelfde gedachte tot uitdrukking, door het welzijnsbeleid centraal te stellen, met als doel die verantwoordelijke mens te vinden, te hervinden.

In dezelfde uitgave werd duidelijk het vaarwel toegezwaaid aan de welvaartsideologie en voor het zgn. vermalen welzijn enkele richtpunten aangedragen zoals schaalverkleining, het beleid meer naar de mensen brengen, de starheid van structuren doorbreken, terwijl de overheid weer taken zou moeten afstaan aan de burgers, die zelf verantwoordelijkheid kunnen dragen. Allemaal zaken die ook in de achterliggende jaren de kern van de discussie over welzijnsbeleid

uitmaakten. De plaats van CRM als vakdepartement blijft een vreemdsoortige, ik kom daar nog op terug.
In het totale kabinetsbeleid ligt de voornaamste taak van CRM in die coördinerende functie voor het welzijnsbeleid. De minister van CRM niet als de grote slokop, die terreinen wil annexeren, noch als de grote bemoeial, die alles zou moeten verbeteren. Maar wel als degene die vooral naar doelgroepen toe een coördinerende taak heeft, als eerste is aangewezen het voortouw te blijven nemen om het welzijn van de samenleving, de kwaliteit van het bestaan te bevorderen. Doelgroepen als vrouwen, jongeren, bejaarden, dan wel vrijwiligers, werklozen, culturele minderheden. De coördinatie van jeugdbeleid, bejaardenbeleid en emancipatie ligt bij CRM. De coördinatie van het gehele welzijnsbeleid doorkruist kennelijk coördinerende verantwoordelijkheden op andere terreinen, zoals blijkt wanneer het welzijn van werklozen of het welzijn van culturele minderheden wordt genoemd.

Knelpunten in deze kabinetsperiode
De knelpunten zijn te verdelen in *bestuurlijke, financieel-economische* en *politieke knelpunten.*

Bestuurlijke knelpunten

De onduidelijkheid over de consequenties van het coördineren van beleid vraagt om een oplossing. Het is duidelijk dat er grote verschillen bestaan in coördinatie.
Enkele voorbeelden noemde ik hierboven. De onduidelijkheid in het overheidsbeleid wordt erdoor vergroot. De commissie-Vonhoff droeg enkele ideeën aan voor een oplossing. Het doorhakken van de coördinatie-knopen die er bestonden in het beleid ten aanzien van de culturele minderheden toont dat oplossingen mogelijk zijn. Het vanuit een coördinerend beleid onderverdelen naar vakdepartementale terreinen kan de besluitvorming versnellen, zoals dit gebeurt in de subcommissie van de ICM, het ambtelijk voorportaal naar de Welzijnsraad toe.
Toch blijkt ook in het welzijnsbeleid dat vele andere coördinerende bevoegdheden zoals ten aanzien van het bejaardenbeleid, gehandicaptenbeleid, drugsbeleid, residentiële voorzieningen voor problematische jeugd etc. vaak onduidelijkheid van beleid in de hand werken. In deze periode bleek bijvoorbeeld het aan O.&W. toewijzen van de coördinatie van de volwasseneneducatie meer moeilijkheden op te leveren dan op te lossen.

Het grootst te signaleren knelpunt was in deze periode wel de totstandkoming van de *Kaderwet Specifiek Welzijn.* Niet voor niets was deze wet zowel in de afspraken vermeld in het formatiegedeelte met PvdA en D'66 als in het regeerakkoord. Enerzijds omdat met het indienen van het ontwerp in mei 1977 in het kabinet-Den Uyl geen enkele afspraak was vastgelegd over de werking van de toekomstige wet buiten CRM, anderzijds omdat de eigen verantwoordelijkheid niet tot uiting kwam. De kaderwet bleek alleen de wettelijke begeleiding te bieden voor het overdragen van beleidsverantwoordelijkheid en het nemen van initiatief door de burger zelf.
Eenvoudig was het zeker niet. Toch meen ik, dat pas door de interdepartementale doorwerking, uitgaande van de politieke afspraken, deze wet inderdaad een vernieuwingswet is geworden. Inderdaad de wet, zoals die indertijd in 1973 werd genoemd in de motie, ingediend door Andriessen, Aantjes en Kruisinga, die de grondslag voor een samenhangend welzijnsbeleid zou kunnen bieden. Naast de grondwet is dit de eerste wet door de minister-president ondertekend, met als tweede de coördinerend minister voor het welzijnsbeleid, de minister van CRM. De afstemming die heeft plaatsgevonden met een belangrijke wet voor het zorgterrein nl. de Wet Voorzieningen Gezondheidszorg, is op zich een politiek-bestuurlijk

fenomeen. Beide wetten geven het kader aan waarbinnen fasegewijs de vele overheidsvoorzieningen en -activiteiten op verschillende overheidsniveaus hun aanhaakpunt gaan vinden. Niet overhaast, in een duidelijk aangegeven tijdpad, waardoor democratische besluitvorming kan plaatsvinden.

Dezelfde afstemming (telkens binnen de specifieke mogelijkheden van het terrein) is ter hand genomen ten aanzien van verschillende terreinen van het onderwijs, waarbij zowel afstemming om onder het bereik van de Kaderwet te komen, als het direct onder de Kaderwet brengen aan de orde is. Dit laatste bijvoorbeeld voor gedeelten van het terrein van de volwas. -seneneducatie.
Met het terrein van VRO zijn afspraken gemaakt zowel ten aanzien van te decentraliseren taken, als ten aanzien van het afstemmen van de planning van wetgeving RO.
Met de departementen van Justitie en Sociale Zaken zijn gesprekken gaande om ook daar de samenhang van regel- en wetgeving te bevorderen, door afstemming op de kaderwet ter hand te nemen. Al met al een eerste stap op een lange weg om de wet- en regelgeving doorzichtiger te maken, begrijpelijker en dichter bij de burger.
De Kaderwet rust op vier pijlers, ten weten harmonisatie (samenhang), decentralisatie (dichter bij de burger), planning (zoveel mogelijk met de burger), en democratisering (zoveel mogelijk door de burger).

De *democratisering,* ook vermeld in het CDA-program en de regeringsverklaring, kwam naast regels voor inspraak ook tot uiting door het vaststellen van het regeringsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de commissie-Van den Burg. Daarbij speelden verschillende factoren een rol. Wanneer de democratisering tot regels zou leiden voor het bestuur van een gesubsidieerde instelling, hoe verhoudt zich dat tot de afspraken over ondernemingsraden? Welke groepen moeten zitting nemen of vertegenwoordigd zijn in het bestuur? En als laatste vraag: is democratisering ondergeschikt of nevengeschikt aan de doelstelling of identiteit van een instelling?
De discussies hierover met het parlement spitsten zich hierop toe. De algemene uitgangspunten, welke dus minstens in democratiseringsregelen moesten vastliggen, bleken gezien te worden als slappe aftreksels van wat vooral de PvdA en ook de VVD wilden. De laatste liefst met rechtstreekse vertegenwoordiging van het personeel van een instelling in het bestuur, beide eensgezind kritisch in de discussie over de eigen identiteit.
Niet alleen bij de discussie over het regeringsstandpunt kwam dit tot uiting; al eerder bij de Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk waarvoor staatssecretaris Kraaijeveld-Wouters als eerste verantwoordelijk is, maar ook daarna bij de democratiseringsartikelen in het ontwerp Kaderwet, culminerend in de zgn. particulier-initiatiefartikelen van de Kaderwet.
De felheid waarmee PvdA en VVD eensgezind een zgn. gewetensontheffingsartikel voor democratisering weg amendeerden geeft te denken over de zgn. tolerantie. 'Als men niet kan democratiseren vanwege de levensovertuiging, hoeft men toch geen overheidssubsidie te vragen?', aldus de woordvoerder van de VVD. Ontstond op deze wijze niet de schoolstrijd? Hetzelfde ten aanzien van de zgn. particulier-initiatiefartikelen. Al bracht de VVD wel naar voren dat het erom ging de lagere overheden niets voor te schrijven, degene die de Handelingen naleest zal merken, dat niet voor niets politieke druk nodig was om de besluitvorming tot stand te brengen. Herinneren aan het regeerakkoord was noodzakelijk; de tekst van de wetsartikelen werd daaraan aangepast.

Het eigen initiatief van de burger èn die verantwoordelijkheid moeten worden bevorderd. Dat staat nu in de wet. Ook al het geïnterrumpeer van Wim Meijer noch zijn stemverklaring achteraf kan iets wegnemen van de tekst van het artikel en de toelichting bij de nota van wijziging. Zijn vreemde poging om te suggereren dat de Arob-wet niet van toepassing zou kunnen zijn leed schipbreuk.
Met betrekking tot de democratisering zullen per gebied nu in wet- en regelgeving op die gebieden toegespitste maatregelen worden genomen. Het CDA zal zelf naar de instellingen moeten uitdragen dat de democratisering tegemoet moet worden getreden in zelfrespect en de lijn van de levensovertuiging van hen, die het oorspronkelijk initiatief tot de oprichting toonden.

Voorafgaande aan de behandeling van de Kaderwet ontstonden nieuwe knelpunten. Ik noemde al even de *Rijksbijdrageregeling Sociaal Cultureel Werk*. Toch niets nieuws, een rijksbijdrageregeling zou je kunnen denken. Mevrouw Klompé maakte de eerste en ook de heer Meijer voerde voor enkele nieuwe werksoorten zo'n regeling in. Toch was deze belangrijk omdat het niet ging om een nieuw gebied, of werksoort, maar om het werkelijk overdragen van beleidsverantwoordelijkheid. Het ging namelijk om bestaande subsidieregelingen. Instellingen kregen tot dan toe een subsidie, meestal gekoppeld aan steun van gemeente of provincie. De subsidiegever, het rijk, droeg nu de verantwoordelijkheid over aan gemeenten en gedeeltelijk ook aan provincies. Er bleken nogal wat knelpunten, zelfs met het bevriezen van de situatie voor twee jaar. Het zgn. gestructureerd overleg SCW (met VNG, IPO en de landelijke organisaties) en de werkgevers- en werknemersorganisaties, werden gehoord bij het eerste tot en met het laatste concept. Het overleg met de Tweede Kamer bracht keer op keer vertraging.
Toch bleven er knelpunten die nu bijna geheel opgelost zijn zoals: wat doe je met het stimuleren van bepaalde voorzieningen, bijv. alfabetiseringscursussen voor culturele minderheden, emancipatiebeleid, interdepartementale afspraken zoals het onderwijsstimuleringsbeleid. Knelpunten ontstonden in gemeenten, waar het soms zo hevig werd aangepakt (niet door CRM vereist overigens) dat iedereen omkwam in de bureaucratie.
Knelpunten op het departement, waar men met een klein koppeltje deskundigen dit gigantisch pakket werk moest verzetten. Knelpunten ontstonden ook ten aanzien van de zgn. verevening. Hoe groei je toe naar werkelijke decentralisatie, zodat de financieringsstroom straks via gemeente- en provinciefonds kan lopen. Er is een hardwerkende projectgroep voor ingesteld waarin ook ambtenaren van Binnenlandse Zaken en Financiën meedenken. Maar hoe kon je hier die speciale inzet van CRM meenemen, die met het sociaal-cultureel werk niet onmiddellijk academici of inkomstenbelastingbetalers bereikte. De zgn. sociale factor zal nu worden aangepast, waardoor een verfijning kan worden toegepast die rekening houdt met o.a. het aantal bejaarden in de gemeenten en het aantal uitkeringsgerechtigden.

Een tweede, erg boeiende inzet van decentralisatie vormen de zgn. *Ontwikkelingsprojecten,* waarvoor het kabinet m.i. baanbrekend werk verzette. Bestuurlijke experimenten in alle elf provincies, waarvan in Limburg en Zeeland het regio's betreft, terwijl die provincies bovendien op provinciaal niveau nog inzet leveren. Waar gaat het om? Om te bezien hoe men op gemeentelijk niveau kan komen tot een samenhangend pakket van welzijnsvoorzieningen. Met de minister-president voorop zijn vele collega's erbij betrokken, door het installeren van de projectgroep in de gemeenten of regio's, vaak door

herhaald bezoek. Ik noem naast de heer Van Agt, ministers en staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken, Justitie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Sociale Zaken, Onderwijs en Wetenschappen, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Volksgezondheid en Milieuhygiëne.
Telkens heeft het kabinet de stuurgroep Ontwikkelingsprojecten en daarmee de gemeente- en provinciale besturen zowel financiële als bestuurlijke ruimte gegeven om door te gaan. Het zgn. zesde advies van de stuurgroep is daarbij uiterst belangrijk.

Bij de bestuurlijke knelpunten moet ik zeker ook de *emancipatie* noemen. De wijze waarop mevrouw Kraaijeveld dit zowel intercollegiaal, als ook op internationaal terrein (dit laatste gesteund door minister De Koning), heeft opgepakt is mijns inziens in de feministische en overige pers volstrekt ondergewaardeerd. Er was niets op het departement aanwezig. Een directie uit de grond stampen, regelingen ontwerpen, zodat het woord emancipatie niet alleen in Amsterdam, maar tot in de kleinste gemeenten wordt meegenomen, en dat alles in nog geen $3^1/_2$ jaar kreeg de afsluiting in het Nederlands actieprogramma. Toch zal hier de spanning blijven tussen het coördineren van een emancipatiebeleid en fiscaal en sociaal beleid, én de financiële polsstok. De inzet van minister De Ruiter en staatssecretaris De Graaf om vooral in de wetgeving spijkers met koppen te slaan, en de emancipatie-bereidheid van minister Pais maakte de coördinatie niet tot het welbekende vechten om iedere centimeter. Voor de eerste aanpak van het bereiken van de Nederlandse vrouw denk ik dat de christendemocratische aanpak van mevrouw Kraaijeveld voortreffelijk de programmaartikelen heeft verwezenlijkt.

Het natuurbeschermingsbeleid is van ouds-her een competentiestrijd bijvoorbeeld in Staatsbosbeheer met het departement van Landbouw. Beginnend direct na 19 december 1977 met een gesprek met minister Van der Stee hebben wij in deze periode een bestuurlijke oplossing gevonden voor de verantwoordelijkheid die ook CRM moet hebben in het Staatsbosbeheer. Spanning blijft, mede door de beperkte financiële ruimte, over de uitwerking van de zogenaamde groene nota's. Keer op keer leggen wij in de programma's onze verantwoordelijkheid voor het natuurbehoud neer. De afweging tegen andere belangen blijkt telkens ieders volledige inzet te vragen. De christen-democraten (motie-Faber) trachten te komen tot een verschuiving in verkoop en aankoop van rijksbezit. Eenmalig kwam er een oplossing; blijvend zal het om aandacht vragen. De moeilijkheid bij het aanbrengen van ombuigingen is ook keer op keer, juist bij de CRM-begroting, het korten op investeringen, dus uitstel van aankopen, waar tegenover het mogelijk ontslaan van mensen staat in CRM-voorzieningen; het sommetje van 100 gezinsverzorgsters tegen 4 miljoen in natuurbescherming. Maar laat ik niet vooruitlopen op de financiële knelpunten.

Monumentenzorg. Steeds meer gaat het systeem van 'wel aanwijzen als te subsidiëren restauratie, maar later uitbetalen' knellen. De onzekerheid of de eigenaars wel de onderhoudszorg ernstig nemen, heeft geleid tot een voorzichtig nieuw beleid voor de meest moeilijke monumenten als kerken, kastelen en buitenplaatsen. CRM is gestart met een kleine subsidie voor het onderhoud. Dat hier dezelfde moeilijke afweging plaatsvindt als bij natuurbescherming zal duidelijk zijn.

Intra- en extramurale voorzieningen. Als ergens bestuurlijke, financiële en politieke knelpunten elkaar raken is het hier. En juist de zorg-sector waar de christen-

democraten zich zo nauw mee verbonden voelen. Bestuurlijk, financieel en daarmee politiek staan de intramurale voorzieningen steeds het sterkst. Toch zijn we de weg al vele malen gegaan om in het programma de aandacht te vragen voor de zieke, bejaarde, lichamelijk of geestelijk gehandicapte mens, waardoor telkens blijkt, dat wij intramurale voorzieningen willen zien als tijdelijke. Dat wij de mens verantwoordelijkheid willen laten dragen, door enerzijds financiële zekerheid via het sociale zekerheidsstelsel te geven, anderzijds door extramurale voorzieningen dit ook mogelijk te maken. Knelpunten te over. Het loopt door alle welzijnsdepartementen heen, binnen verschillende coördinatiesystemen, door verschillende financieringen. Dan blijkt toch, dat de eenvoudigste, en daardoor meestal goedkoopste handreiking het eerste in de knel komt (gezinsverzorging). Op dit knelpunt kom ik dadelijk terug.

Vrijwilligersbeleid. Ondanks het in de vorige periode telkens als belangrijk CDA-punt naar voren brengen, opnemen in programma en in regeringsverklaring, ontstond een duidelijk knelpunt in het vaststellen van een regeringsstandpunt. Een inventarisatie op CRM gaf al een veelheid van uitleg van het woord vrijwilliger van faciliteiten, van mogelijkheden aan. Een eerste aanzet tot nieuw beleid vormde de zogenaamde pro deo regeling, waardoor uitkeringsgerechtigden vrijwillig werkzaam kunnen zijn bij een gesubsidieerde instelling zonder verlies van uitkering.
Het instellen van een interdepartementale commissie vergrootte alleen maar het aantal knelpunten, zonder veel zicht op het doorhakken van knopen ter verbetering van de situatie. Toch is het duidelijk dat zowel bij grotere werkloosheid, als bij deeltijd, of verkorting van werktijd, veel mensen graag naast hun gewone dagtaak ander werk willen doen, eventueel met onkostenvergoeding, respectievelijk verzekering tegen ongevallen.
Het telkens raken aan andere terreinen blijkt het totstandkomen van een eensluidend kabinetsstandpunt erg te vertragen. Misschien lukt het nog juist. In ieder geval gaat het laatste deelrapport in de zomer naar de Kamer.

In deze periode bleek ook een knelpunt te zijn de opstelling door de *Harmonisatieraad Specifiek Welzijn.* Het kennelijk wat vastzitten aan de gedachte dat de Kaderwet alleen zou kunnen functioneren voor CRM maakte de adviezen van de HRWB wel eens tot een prikkelend gebeuren. Op zich behoeft dit geen enkel probleem te geven; toch bleek het de duidelijkheid niet te vergroten. Al met al denk ik dat de HRWB door beperking van het aantal adviezen en dieper graven ook op de juridische en bestuurlijke harmonisatiepunten zijn wettelijk gefundeerde positie inhoud zal geven. Samen met het Sociaal Cultureel Planbureau wordt een uiterst belangrijk onderzoek ter hand genomen naar de 'Samenhangen in het Welzijnsbeleid', terwijl het advies over de lange-termijnaanpak richtinggevend kan zijn.

Het *Sociaal en Cultureel Planbureau* bij de knelpunten noemen, gebeurt vanuit het vermelden van de personele uitbouw in deze periode om de taakverbreding op zich te kunnen nemen. Langzaamaan heeft het SCP naast het CPB en de RPD de derde hoek bezet in het raadgevend trio van de regering, naast de WRR die vooral de lange-termijnadvisering wetenschappelijk onderbouwt. De samenwerking met het CPB is onder andere van belang gezien de veranderde situatie in Nederland met betrekking tot de werknemers in de quartaire sector en de invloed die daarvan uitgaat op de arbeidsinkomensquote en de belastingdruk. Dit laatste onderwerp brengt mij vanzelf bij de

Financieel-economische knelpunten
De al genoemde veranderde situatie komt op verschillende manieren tot uiting. De demografische veranderingen in de samenleving en de daarmee eigenlijk automatisch samenhangende verschuivende vraag naar voorzieningen voor bijvoorbeeld bejaarden en minder voor jeugdigen, en tegelijkertijd het niet automatisch volgen van de daarvoor noodzakelijke beslissingen, zijn een hard knelpunt. Het feit, dat waar de kwantiteit van werknemers zou kunnen verminderen, de kwaliteitsvráág verandert in kwaliteitséis, blijkt een herschikking van collectieve gelden te blokkeren. Waar bijvoorbeeld in de industrie herscholing van mijnwerkers of textielwerknemers volstrekt normaal werd gevonden, blijkt het noemen van die mogelijkheid in gezondheidszorg bijvoorbeeld naar maatschappelijke dienstverlening toe, of in het onderwijs her/bijscholing naar andere activiteiten, te stoten op een gevoelen dat dit een grote onrechtvaardigheid zou zijn. Toch zal die bereidheid moeten ontstaan; de cijfers zijn onontkoombaar. Zeker is het waar, dat voor onderwijs bijvoorbeeld aan culturele minderheden extra aandacht moet worden gegeven. Wel is de vraag of dat niet juist moet gebeuren door te bevorderen, dat uit die groepen meer mensen in het onderwijs werkzaam moeten kunnen zijn. Wel zou dat betekenen dat er dan een nog grotere doorstroming zal moeten plaatsvinden.

Naast de demografische veranderingen zullen wij als christen-democraten ook *prioriteiten* moeten durven stellen. Ook in deze periode bleek vooral het beleid ten aanzien van culturele minderheden telkens extra middelen te vragen. Omdat dit telkens gaat om nieuw beleid, gaat het niet om grote bedragen. Je krijgt daardoor steeds vreemde besluitvorming (die keer op keer waakzaamheid vraagt) over het automatisme in onze financiële besluitvorming, vaak berustend op oude wetten respectievelijk rechten, mag ik het noemen voorrechten? Een voorbeeld: 400.000 analfabeten in ons land (veel culturele minderheden); 600.000 mensen in ons land komen qua kennis ongeveer tot de 4e klas lagere school (ook veel culturele minderheden). Sociale Zaken heeft daarvoor speciale centra voor beroepsoriëntatie en begeleiding. Kosten bij elkaar ongeveer 15 miljoen. Stelt u daarnaast de getallen en de kosten van ons regulier onderwijs, dan blijkt dat we nog heel wat met elkaar moeten praten om enerzijds ons totale verzorgingspakket kwalitatief hoog te houden, anderzijds geen achtergestelden te creëren!

Tegelijkertijd moet ik hierbij het probleem van de *beheersing van de collectieve uitgaven* noemen. Willen we premie- en belastingdruk beheersen en daarmee de koopkracht, dan is het automatisme dat iedere werkloze een inkomen betekent uit de collectieve uitgaven een rem op de ombuigingsbeslissingen. Zoals ik al vermeldde bij de financiële problematiek van natuurbescherming en de afweging binnen een departement als CRM bij een ombuiging – 100 gezinsverzorgsters tegen 4 miljoen bij natuurbeheer – dan zou ik dat bedrag nog sterk moeten vergroten, want deze werkloze werknemers komen weer terug in de uitkeringen. Dat is dan ook de reden, dat tot nu toe in de ombuigingen het ontzien van werkgelegenheid inzet en zoveel mogelijk uitgangspunt bleef. Dit speelde te meer, daar er voor de voorzieningen binnen de CRM-begroting geen andere werkgever is, terwijl anderzijds de behoefte aan voorzieningen nog groter is (zie opmerkingen bij demografische veranderingen) dan waar momenteel in wordt voorzien.

Hiermee samenhangend is het specifieke probleem van de *werkloosheid* van een groot aantal vrouwen. De werkloosheidscijfers gaan uit van verlies van banen

vanaf 25 uur per week. De opleiding en interesse voor werk blijkt wat vrouwen betreft vaak in de zorgsector te liggen. De opzet van het plan Albeda/ Gardeniers was dan ook steeds: de toch betaalde uitkering te verhogen tot de financiering van een arbeidsplaats. Dit gold niet alleen voor de vrouwen, maar bleek vooral daar zeer effectief.
Bij de werkloosheid blijkt het knelpunt van de opleiding en de dan uitsluitend door de overheid te creëren werkgelegenheid niet alleen te bestaan in de zorg- en onderwijssector, maar ook bij de kunsten. Onze vele kunstacademies leveren goed opgeleide musici, toneel-, ballet- en mimespelers, beeldende kunstenaars. De werkenden hebben over het algemeen veel lagere salarissen dan andere HBO-afgestudeerden. Ook hier als knelpunt de afweging van een uitkering voor een werkloze kunstenaar, drukkend op de collectieve lasten, tegenover een arbeidsplaats.
Geschreeuwd wordt om versterking van de industriesector. Omscholing daarheen zie ik voor deze groepen niet als eerste mogelijkheid.

Secundaire arbeidsvoorwaarden trendvolgers. Bij het ombuigingsbeleid werden in deze periode bij de bezuinigingen op de ambtenarensalarissen de trendvolgers betrokken. Toch bleek al in het eerste jaar, wanneer men het verschil beziet dat er bestaat tussen inkomens van ambtenaren en anderen bij gelijke bruto-inkomens, dat ambtenaren een beduidend hoger netto-inkomen hebben in verband met de secundaire arbeidsvoorwaarden. De motie-Rietkerk, vooral toegespitst op de gezondheidssector, verzocht te bevorderen dat de verschillen tussen vergoedingen van functionarissen in de gezondheidszorg (die in eenzelfde bruto-salarisschaal waren opgenomen, maar door het verschil wel of niet ambtenaar zijn, netto ongelijk waren) zouden worden weggenomen.
Bij het totstandkomen van de CAO Welzijn bleek dat het woord trendvolgers op zich ook een vlag was die een volstrekt verschillende lading dekte. Vooral in de secundaire arbeidsvoorwaarden blijkt bij vergelijking, dat de trendvolgers, die in subsidieregelingen van het departement van Justitie vallen, het dichtst de arbeidsvoorwaarden van de ambtenaren benaderen, de trendvolgers van Volksgezondheid zitten hen op de hielen (toch nog met de motie-Rietkerk wijzende op een onrechtvaardigheid), trendvolgers vallend binnen de CAO Welzijn kunnen zich beroepen op de grootste achterstand in secundaire arbeidsvoorwaarden en zij doen dat dan ook. Verschillende malen hebben we in deze periode inhaalmanoeuvres kunnen uitvoeren. Het gaat dan telkens om miljoenen, zoals bleek toen met de PGGM een grootse operatie tot verbetering van de afspraken over de pensioenen tot stand kwam, die aan de ene kant kon leiden tot verlaging van premies, maar bij CRM, te weten de gezinsverzorging, leidde tot aanmerkelijke meerkosten. In goed overleg heeft het kabinet daarbij de financiële helpende hand geboden, evenals bij de ontstane vreemde situatie rondom de zogenaamde 23e vakantiedag, die alleen voor de gezinsverzorging rond de 4 miljoen kostte. Voor de komende periode zou, als het enigszins mogelijk was, toch weer een kleine inhaalmanoeuvre moeten worden uitgevoerd, waarmee overigens nog niet kan worden aangehaakt bij de gezondheidszorgsector. In vier jaar tijd zou die kleine manoeuvre per jaar 8 miljoen kosten, dus in totaal 32 miljoen. Mijns inziens is dit onontkoombaar, wanneer wij in de ombuigingen van de ambtenarensalarissen de salarissen van de trendvolgers zouden blijven meenemen.

Intra- en extramurale zorg. Financieringsstromen in het welzijnsbeleid

Bij de bestuurlijke knelpunten noemde ik de beslissingen ten aanzien van de samenhang van intra- en extramurale voorzieningen over verschillende departementen verdeeld. Een van de grootste knelpunten daarbij is het bejaarden- intramurale beleid.

Nu de verzorgingstehuizen langzaam door het stellen van de opname-indicatie een steeds sterker zorgkarakter krijgen, gaat het verschil in financiering met bijvoorbeeld verpleegtehuizen erger knellen. Van groot belang is het advies dat de SER moet uitbrengen op de aanvrage ten aanzien van eigen bijdrage in de AWBZ en het verzoek daarbij ook de factor vermogen te bekijken. Juist het in verzorgingshuizen financieren uit de ABW, waarbij het vermogen opgesoupeerd moet worden, doet de vraag opkomen, hoe deze financieringsstromen beter op elkaar zijn af te stemmen. Destijds is al bij de schoolgeldvaststelling meegenomen, dat beide factoren inkomen én vermogen gewogen moeten worden, door een schoolgeldmaatstaf op beide af te stellen. Die kunt uitdenken zou dit knelpunt kunnen oplossen.

Dat betekent nog geen oplossing voor het totale probleem van de collectieve uitgaven, waarbij de kosten van extramurale voorzieningen nagenoeg altijd lager zijn, maar het ten aanzien van de zekerheid voor het totstandkomen van voorzieningen afleggen tegen de kosten van intramurale voorzieningen.

Het knelpunt van de invloed, die de financieringsstromen hebben op de politieke besluitvorming, is in deze periode duidelijk gesignaleerd. De zogenaamde commissie-Van den Dussen heeft een voorbereidend onderzoek gedaan om te komen tot een beraadsgroep van deskundigen om deze problematiek te onderzoeken, te analyseren en van oplossingen te voorzien. De commissie-Van den Dussen gaf een eindrapport in april jongstleden. Op korte termijn hopen wij de beraadsgroep van deskundigen te kunnen installeren.

Als laatste financieel-economische knelpunt de beheersbaarheid van de *Algemene Bijstandswet.* Ik doel daarmee op de zogenaamde IFI-operatie, namelijk de overdracht naar de meest daarvoor in aanmerking komende voorzieningenminister in een subsidie- of rijksbijdrageregeling van voorzieningen, die door gemeenten tot stand werden gebracht, of in stand gehouden uit de bijstandsmiddelen. Een werkelijk gigantische operatie, waarvan ongeveer de helft, namelijk de bejaardenoorden en verzorgingstehuizen al door mij genoemd werden. Het vinden van een andere financieringsbron dan de Bijstandswet was voor deze vorzieningen al langer gaande.

De wijziging van de Bijstandswet voor het tot staan brengen van dit inventief gebruik van de Bijstandswet door indirecte financiering van instituten werd in deze periode door beide Kamers getrokken en in uitvoering gebracht. De vorderingen zijn niet hoopgevend. De eigen bijdrage van de gebruiker bij een dergelijke voorziening is optimaal; anderzijds onttrekt zich het initiatief geheel aan een afgewogen voorzieningenpakket, noch is er grip op (soms aan zichzelf zeer hoog) toegekende salarissen, noch op de kosten van huisvesting, die ook vaak blijken op vreemde constructies te rusten. Het opnemen in een lopende subsidieregeling, dan wel bekostigingsregeling vraagt om extra middelen, reden waarom de voorzieningenministers niet scheutig zijn. CRM zelf zette met de Boddaerttehuizen de eerste stap. Gezien de veelheid en verscheidenheid van voorzieningen blijft de operatie een uiterst moeilijke, hoewel noodzakelijke.

Mijn derde groep van knelpunten heb ik benoemd als

Politieke knelpunten.

Toch is de samenhang met de bestuurlijke

en financiële knelpunten daarbij wel sterk aanwezig.
Tegelijkertijd kom ik terug, zoals gesteld in de inleiding, op de vreemdsoortigheid van CRM als vakdepartement. CRM, als departement gevormd na een voorfase als departement van Maatschappelijk Werk, kan wel genoemd worden als het departement, dat kabinetsbeleid persoons-gericht maakte. Het startte op de uitvoerende taak van de zgn. Ambonezenzorg en kreeg bij de CRM-creatie een veelheid van taken erbij, die bij de verschillende vakdepartementen wat buiten het gareel vielen. Buiten het gareel vallen, het niet passen op het probleem of de groep van de bestaande regels blijkt in feite nog steeds opgeld te doen. Ook de Algemene Bijstandswet blijft als sluitstuk van het sociale zekerheidsstelsel het vangnet voor de persoon waar geen andere regel of wet op past.

Bij de overdrachtsuitkeringen heeft CRM de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Algemene Bijstandswet, en daarnaast de Buitengewone Pensioenwet en de Wet Uitkeringen Vervolgingsslachtoffers. De bedragen daarvoor omvatten 60 % van het budget van CRM. Het grote bedrag van het begrotingshoofdstuk, ± 11½ miljard, dat kennelijk velen opvalt, wordt sterk beïnvloed door het beroep op de Bijstandswet (o.a. bijna 3 miljard voor de bejaardenoorden) maar vanzelfsprekend ook door de grote werkloosheid. Daarnaast komen op de CRM-begroting de omroepuitgaven voor, die gedekt worden door omroepbijdragen en opbrengsten van de STER. Van de ruwweg gemeten totaal 11½ miljard resteert dan nog ongeveer 3½ miljard. Daarvan wordt 1,3 miljard besteed aan gezins/bejaardenverzorging. Resteert ruim 2 miljard waar tenslotte voorzieningen en activiteiten door in stand worden gehouden variërend van monumenten, archieven, musea, orkesten, toneel, kunstzinnige vorming, amateuristische kunst, natuurbescherming, openluchtrecreatie, sport, alle vormen van sociaal-cultureel werk, welzijnswerk voor culturele minderheden, maatschappelijk werk in alle vormen van telefoon-hulpdiensten, kinderdagverblijven etc. tot vrijwilligersbeleid en emancipaitebeleid.

Wanneeer ook CRM zijn aandeel moet leveren in ombuigingen, dan wel het omslaan van het niet halen van ombuigingen elders, zal het ieder duidelijk zijn, dat ombuigen alleen kan gebeuren in het beheersbare gedeelte, omvattend ongeveer 3½ miljard.
Denk niet dat mijn knelpunt alleen een financieel uithuilen zou zijn. Verre van dat. Wel kan ik vaststellen hoe moeilijk dán een voortzetten van prioriteiten stellen is, bijv. als decentralisatie met tempo moet worden voortgezet mét alle vereveningsproblematieken. We hebben met man/vrouw en macht getracht daar niet te bezuinigen, zelfs met extra verschuiving wat zgn. 'knelpunten-geld' te krijgen voor gemeenten met grote moeilijkheden. Wel hebben we – naast éxtra geld voor arbeidsplaatsen in de gezinsverzorging – in de structuur van de gezinsverzorging bezuinigd. Maar in 1982 wordt ook de maatschappelijke dienstverlening gedecentraliseerd en deze zal dus zeker twee jaren, als het ook maar enigszins kan, moeten kunnen rekenen op dezelfde bedragen. U ziet dat onherroepelijk, onontkoombaar opnieuw de vraag wordt: investeringen uitstellen of mensen ontslaan (met vicieuze cirkel naar uitkering – inderdaad niet direct zichtbaar op de eigen begroting –), waarop een antwoord moet worden gegeven.
Ben ik niet bevlogen genoeg? Soms merk ik namelijk zo'n reactie. Mijnerzijds de verzekering, dat juist de zakelijke benadering in de achter mij liggende periode gebleken is in collegialiteit het antwoord te kunnen verschaffen.

Ik kom tot de laatste punten, en niet de minste: de levensbeschouwelijkheid en overheidssubsidie, en ik zal afsluiten met de media.
Ten aanzien van de *levensbeschouwelijkheid:* deze vraag leek bij het aantreden op CRM een afgedane te zijn. Toch bleken er vele discussies nodig te zijn waarna criteria konden worden vastgesteld op grond waarvan afweging kon plaatsvinden.
Wat was namelijk het geval? In de schaalvergroting, die binnen het hele welzijnsterrein had plaatsgevonden en in 1976/1977 was afgerond, was de functionele/territoriale samenwerking een feit. Op landelijk niveau werden centra gesubsidieerd in verschillende levens/wereldbeschouwing. Toch lagen er vele aanvragen om subsidie op grond van de eigen richting van de aanvragers.
Ook bleken bepaalde bevolkingsgroepen alleen via pastores/rabbi's maatschappelijke zorg te kunnen krijgen. Op grond van deze feiten werd besloten, dat voor kerkelijk werk geen subsidie wordt verstrekt, maar een pastor/rabbi wel subsidie kon krijgen voor activiteiten die in een algemene subsidieregeling zijn opgenomen indien de te bereiken groep voor algemene instellingen niet bereikbaar is. Alle andere aanvragen moeten via het landelijk bureau, gesubsidieerd als levensbeschouwelijke organisatie meegenomen worden in de activiteiten, door dat bureau waar te nemen. Eenmalige subsidie voor onderzoek, studiegebeurtenis zal mogelijk zijn, indien met landelijk karakter. Opvallend bleek de noodzaak van het uitdiscussiëren in de voorgesprekken binnen het departement. Enerzijds wreekte zich hier het vroeger wellicht te gemakkelijk eisen van subsidie, alleen omdat men vanuit een eigen levensbeschouwing werk verrichtte, anderzijds en mijns inziens onderschatten van de grote waarde als accu, motor van de samenleving, dat mensen zich voor elkaar inzetten vanuit een levensovertuiging.

Het mediabeleid bleek een knelpunt van de eerste orde. Toch bleek uit het aanvaarden ook in de Eerste Kamer van de omroepwetswijziging van mijn voorganger dat men de geest van de omroepwet nog steeds onderschreef. Juist die wijziging maakte de bepalingen strakker ten aanzien van het representeren van een bepaalde culturele, maatschappelijke of levensbeschouwelijke stroming. De meeste aandacht in deze periode kreeg het zich aankondigende satelliettijdperk, gekoppeld aan de vergrote mogelijkheden van de kabel; daarnaast de regionale omroep, met als sluitstuk het hanteerbaar en controleerbaar maken van de strenge bepalingen ten aanzien van reclame en commercie.
Om met het laatste en m.i. belangrijkste te beginnen: met een aanpak op drie invalshoeken heb ik getracht de commerciële vervuiling in Hilversum tegen te gaan. In de omroep, zowel door radio als bij de tv wordt de samenleving gepresenteerd, in reportages, nieuws, programma's en in die samenleving is reclame een onderdeel van de uitingen; automatisch dan ook een onderdeel van die presentatie. Als onderdeel – dus nooit als doel. De reclame kan en mag dan ook niet overheersend zijn. Dat uitgangspunt is beter controleerbaar als bij voorbaat al criteria vaststaan, die bij voorbaat al als niet toelaatbaar te controleren zijn. Deze regels zijn vastgesteld; voor sportreportages gaan ze in per 1 augustus a.s. Ten aanzien van het zgn. 'pluggen', resp. het accepteren van 'smeergeld' door werknemers heeft de zgn. commissie Belinfante een voortreffelijk rapport uitgebracht, door mij omgezet in een verplichting in het Omroepbesluit voor de werkgevers in omroepland. Als derde punt zal het zojuist afgesloten onderzoek van prof. Nordemann over de commerciële bindin-

gen van de zendgemachtigden uitgewerkt worden. Het blijkt duidelijk hoe moeilijk deze mengeling van bindingen, merchandising etc. is. Toch kan ook hier duidelijk een critirium vastgesteld worden.
De regionale omroep gaf veel moeilijkheden. Was tijdens het kabinet-Den Uyl door de Kamer bijna zonder discussie aanvaard dat de regio deze omroep zelf zou moeten betalen, duidelijk bleek nu dat regionale vertegenwoordiging in een fractie zijn geld kan opbrengen. Zelfs nu het kabinet besloot alle investeringskosten uit de algemene omroepmiddelen te betalen plus een vast bedrag van de exploitatie bleek de discussie hevig. De CDA/PvdA-motie om het regionale aandeel via een regionale opslag op de omroepbijdragen te heffen, bleek technisch en juridisch niet eenvoudig. De wetsontwerpen liggen klaar voor behandeling in de ministerraad.
Daar ligt ook bij een wetswijziging voor het weer onder de omroepbijdragen brengen van de Wereldomroep. Zelf heb ik de uitvoering van de VVD/PvdA-motie ter hand genomen. Het werk van de Wereldomroep bleek bij de begrotingsbehandeling nog al eens onder de verschuivingswensen van D'66 te vallen, die stoelden op m.i. volstrekt onterechte kritiek. De financiële moeilijkheden binnen de rijksbegroting zouden voor het komende jaar extra verzwaard zijn door de noodoplossing van 1981 door dekking uit de gelden van ontwikkelingssamenwerking. Een andere wetswijziging ligt ook klaar voor beslissing, te weten de aanvulling van artikel 48 om te zorgen dat het verderbrengen van in het buitenland uitgezonden, voor Nederland of mede voor Nederland bestemde programma's gebonden is aan een vergunning van de minister van CRM. Deze wetswijziging was het gevolg van de fervente discussie rondom mogelijke Luxemburgse invasie op de Nederlandse markt en de zuigkracht daarvan op het Nederlandse reclamebudget.
Dit is duidelijk een van de schaduwen vooruit van het zgn. sateliettijdperk. De aanvang daarvan omstreeks 1984 zie ik met vertrouwen tegemoet. Internationale contacten zijn gelegd om te komen tot regeling ten aanzien van reclame, zoals dat ook gebeurde in de eigen wetgeving. Uit de kijkcijfers van buitenlandse programma's op de uren dat er geen Nederlandse programma's zijn, blijkt de groeiende belangstelling daarvoor. Daarom zal eind 1982 een voorzichtig begin worden gemaakt met een gefaseerde uitbreiding van zendtijd, die mede de mogelijkheid opent voor extra ruimte voor instructieve omroep, waarbij de aandacht voor de culturele minderheden een onderdeel zal zijn.
De samenhang met de pers blijkt keer op keer, niet alleen uit de gevolgen van reclame, maar ook in de mogelijkheid van verbreding van de pluriformiteit van meningsuiting. Daarom is het van groot belang dat een compensatieregeling voor de pers tot stand komt. Dit bleek één jaar, namelijk in 1980, de BTW-heffing te kunnen tegenhouden. In 1981 bleek echter nog steeds geen sluitende regeling mogelijk; wel blijft individuele steun mogelijk en een sluitende compensatieregeling het doel.
Al met al een mediabeleid waarin het CDA zich kan herkennen. Wel is het duidelijk, dat de steun die wij tot nu toe uit de PvdA ontvingen ook daar onder grote regionale en commerciële druk staat.
Een knelpunt van organisatorische aard wil ik niet onvermeld laten. De totstandkoming van het departement van CRM ging schoksgewijs, met grote verschillen in opbouw van beleidsterreinen. Mijn voorganger voerde een grote reorganisatie door. De beleidswijziging naar decentralisatie bracht een tweede onrustfactor. Overlegstructuren, herscholingsmogelijkheden, begeleiding naar nieuwe functies

en open informatie over het tijdpad waarin en de wijze waarop deze wijzigingen zullen verlopen, was de sociale benadering waarmee ik de geconstateerde spanningen structureel trachtte op te lossen. In de Kamerdiscussie bleek het VVD-standpunt om nu al tot personeelskorting over te gaan, geen steun te krijgen. Hiermee was niet alleen een juiste sociale begeleiding van de beleidswijziging bij voorbaat onmogelijk gemaakt, maar bovendien een zo goed en vloeiend mogelijk verlopende overdracht van beleidstaken.

Tot slot wil ik ten aanzien van het welzijnsbeleid nogmaals benadrukken het belang van een goede coördinatie van besluitvorming en besluituitvoering; CRM zal daarvoor de zware verantwoordelijkheid moeten dragen. Dat gebeurt vanuit de christen-democratische gedachte, dat de dienende overheid tot taak heeft de voorwaarden te scheppen, dat de mens richting kán geven aan het bestaan, ook zijn bestaan.
Bestuurlijk zal zij die taak moeten oppakken, door voor de burger de inrichting van de besluitvorming, van wet- en regelgeving meer doorzichtig te maken, zodat invloed op democratische wijze ook door de burger persoonlijk is uit te oefenen. Financieel-economisch zal dat moeten gebeuren, door in het voorzieningenpakket ook die mensen te bereiken, die door leeftijd, lichamelijke omstandigheid, geboorte of andere oorzaken de handreiking nodig hebben om het eigen-verantwoordelijkheid-dragen aan te kunnen. Politiek zal het tot uiting moeten komen door het stellen van prioriteiten.



door drs. P. B. R. de Geus



Drs. P. B. R. de Geus is sedert 25 augustus 1980 minister van Defensie. Daarvóór was hij werkzaam bij het ministerie van Defensie, het laatst als directeur-generaal economie en financiën.

Knelpunten in het defensiebeleid

Eerlijkheidshalve moet ik opmerken dat ik nauwelijks kan voldoen aan het verzoek van de redactie de barrières en de knelpunten te schetsen, waarop ik als bewindsman ben gestoten bij het pogen de christen-democratische aanpak op het beleidsterrein van vrede en veiligheid te verwezenlijken of aan te geven waar juist de kansen voor die aanpak lagen. Ik ben immers pas op 25 augustus 1980 tot het kabinet-Van Agt toegetreden als opvolger van de tegenwoordige vice-president van de Raad van State, mr. W. Scholten. Anderzijds ben ik – dat zal u niet onbekend zijn – geen vreemde op het gebied van defensie. Bovendien was ik nauw betrokken bij de opstelling van de defensieparagraaf van ons program 'Niet bij brood alleen'. Ik wil daarom toch op het verzoek van de redactie ingaan en hier een en ander naar voren brengen.

Laat ik vooropstellen dat naar mijn mening de afgelopen jaren een goed veiligheidsbeleid is gevoerd. En dat omvat meer dan defensie in strikte zin. Het heeft ook te maken met buitenlandse zaken, met ontwikkelingssamenwerking, met internationale rechtsorde en – vooral ook – met wapenbeheersing. De rechtstreekse verantwoordelijkheid voor die aspecten ligt bij andere ministeries, maar vanuit Defensie denken en praten we daarover mee. De relaties met de departementen die de directe zorg voor deze onderwerpen hebben, is uitstekend. Daar ligt zeker geen knelpunt.
Als ik mij nu tot de defensie zelf bepaal, dan stel ik vast dat in grote lijnen is uitgevoerd wat in het regeerakkoord staat. En dat sloot nauw aan bij wat in het CDA-program 'Niet bij brood alleen' wordt gezegd. Het was een goed beleid. De doelstelling ervan is kort en goed: Het leveren van de militaire bijdrage tot het beschermen van de belangen van de staat. Het tweede deel van deze zin – het beschermen van de belangen van de staat – is ontleend aan de Grondwet. Ik acht het van wezenlijk belang dat dit wordt gedragen door de overgrote meerderheid van ons volk. Dat is nu zo, en dat moet zo blijven. Maar die brede steun voor de landsverdediging is niet onbedreigd en daar zal ik in deze bijdrage op terugkomen. Het is een wezenlijk knelpunt!

Ik schreef liever over de vele positieve aspecten van het defensiebeleid. Dan zou ik beginnen te herinneren aan het besluit af te zien van een krijgsmacht die uitsluitend uit vrijwillig dienend personeel zou bestaan. Dat zou dus betekenen: afzien van de dienstplicht. Daarvan ben ik geen voorstander. Handhaving van het systeem van een kader-militiekrijgsmacht waarborgt betrokkenheid van de bevolking bij de krijgsmacht.
Mijn ervaring is bovendien, dat de dienstplichtigen hun taak uitmuntend vervullen. Zij vormen een doorsnee van de Nederlandse jongeren; ik spreek dus mijn vertrouwen uit in de gehele Nederlandse jeugd waneer ik de dienstplichtigen om hun inzet lof toezwaai.
Maar de redactie vraagt om een uiteenzetting van barrières en knelpunten, aan de hand waarvan vermoedelijk lijnen kunnen worden getrokken voor het in de komende jaren te voeren beleid. Daartoe wil ik twee punten behandelen. In de eerste plaats wil ik stilstaan bij wat ik noem het andere beeld van de wereldsituatie, zoals dat in bepaalde kringen bestaat.
Verder wil ik de budgettaire situatie bespreken. Het zijn deze twee thema's die ik wat breder behandel, al zal ik ook zaken aan de orde stellen die er zijdelings mee verband houden.

Het beeld van de situatie in de wereld
Hoewel de Tweede Wereldoorlog ver achter ons ligt en nog slechts de minderheid van ons volk daarover uit eigen ervaring kan spreken, zijn er weinig Nederlanders die niet weten dat de bezetting door het racistische nazisme een verschrikking was. Iedereen erkent de grote waarde van vrijheid, van zelfbeschikking en van gerechtigheid en de grote meerderheid van ons volk meent dat die verworvenheden moeten worden beveiligd tegen aanranding. Maar wat ik in de afgelopen maanden tijdens spreekbeurten en andere bijeenkomsten heb gehoord, stemt mij pessimistisch. Steeds minder leeft het besef dat een paar honderd kilometer oostwaarts het reusachtige communistische bolwerk begint, dat zich uitstrekt van Helmstedt tot Wladiwostok en dat een bedreiging inhoudt voor onze democratische samenleving. Nog te velen vergoelijken alles wat in Moskou gebeurt en kloppen de feilen aan westerse kant op. Als ik zeg dat het Russische rijk door de eeuwen heen expansief is geweest, en dat nòg is, dan wordt mij herhaaldelijk verweten dat ik een vijandsbeeld aankweek. Als ik erop wijs dat in 1945 de grens van de Sovjet-Unie een paar honderd kilometer naar het Westen opschoof ten koste van alle buurlanden, en dat vóór die grens een rij van satellietstaten met een opgedrongen communistisch regime werd gelegd, dan moet ik soms horen dat dit werd geregeld in Jalta en Potsdam omdat dit het Westen goed uitkwam. Als ik wijs op het feit dat van de vroegere koloniale mogendheden alleen Frankrijk nog een pied-à-terre in Afrika heeft, terwijl Rusland daar nu in zeker 5 landen over militaire faciliteiten kan beschikken, dan wordt van bepaalde kant gewezen op wat Amerika doet in San Salvador.
En als ik stel, dat de Sovjet-Unie anti-semitisch is en door steun aan de PLO en aan sommige Arabische landen Israël naar het leven staat, dan krijg ik het verwijt te horen dat ik diaboliseer wat ik dan kennelijk als mijn vijand beschouw.
Toch berust mijn verhaal op zin voor betrekkelijkheid en op besef voor historie. Ik zeg duidelijk de gevoelens te kunnen begrijpen van de Russische leiders die tijdens hun leven hebben meegemaakt hoe hun land werd aangevallen en hoe het Westen steun verleende aan de tegenstanders van het Bolsjewisme. Ik veroordeel de hulp die onze bondgenoten soms hebben gegeven aan corruptie en absolutistische regimes. Ik constateer dat het Westen voorop heeft gelopen in de kern-

bewapening. Ik ben geen havik en ik acht het mijn taak mijn invloed uit te oefenen om de bewapening in de wereld te beperken. Maar als ik zeg dat er voor onze veiligheid een globaal evenwicht nodig is en als ik een overzicht van de krachtverhoudingen geef, dan begint men prompt over het 'westerse militair-industriële complex', dat de Russische sterktecijfers manipuleert om de wapenwedloop op gang te kunnen houden. Als ik er dan op wijs dat dit in de eerste plaats het Kremlin zou moeten worden verweten, dat immers geen enkel gegeven openbaar maakt, dan moet ik altijd wel een of ander excuus aanhoren waaròm het communistische systeem zo'n gesloten blok is.

Kortom, er bestaat een sterke neiging te vergoelijken wat er achter het IJzeren Gordijn gebeurt en de – ongetwijfeld niet geringe – feilen aan westerse zijde te overtrekken. Daarbij komt vaak ook veel gebrek aan inzicht in datgene wat voor de veiligheid van ons land van rechtstreeks belang is. Bij menigeen blijkt de belangstelling vooral uit te gaan naar de Derde Wereld; er is dan bijv. meer kennis van het verre Chili dan van de bondgenoot Noorwegen, meer van Poli - sario dan van Polen.
Onlangs sprak ik een verwant kamerlid dat niet bleek te weten dat Polen in 1939 niet alleen was aangevallen door Hitler, maar ook door Rusland. Toen ik hem hierop wees was zijn reactie dat die Russische aanval begrijpelijk was, gezien het Duitse gevaar. Hoe de onafhankelijke Polen dat beleefden was voor hem kennelijk van minder belang.

Zo zou ik nog wel een tijdje kunnen doorgaan, maar ik denk dat het beeld bekend is. Ook in kringen, waar men een afgewogen oordeel zou mogen verwachten, is het vooroordeel tegen de eigen bondgenoten sterk. Wij maken deel uit van een gemeenschap van volkeren met goeddeels gelijke opvattingen over democratie en staatkunde, over economische en sociale orde, over mensenrechten en vrijheid, over wetenschap en cultuur. Wat wij gezamenlijk aan materiële verworvenheden en immateriële waarden koesteren, kan slechts binnen die gemeenschap van bondgenoten worden bereikt en bewaard.
Maar wat betreft de defensie, die voor het behoud daarvan van grote betekenis is, bestaan er sterke vooroordelen. Hierop wordt ingespeeld door allerlei actiegroepen en daarbij moet ik ook het Interkerkelijk Vredesberaad noemen. Dat steekt niet onder stoelen of banken een actiegroep met politieke oogmerken te zijn en de kerken te willen gebruiken om mede bepaalde politieke doeleinden te verwezenlijken. En die doeleinden zijn niet die van het CDA.
Een voorbeeld op dit gebied trof ik aan in de Handreiking van de Generale Synode over de kernbewapening. Daar wordt op blz. 45 met instemming geciteerd dat het groeiende technologische vermogen het voor landen weldra mogelijk maakt in enkele dagen of zelfs uren de nucleaire status te krijgen. Er staat bij, dat dit is ontleend aan het jaarboek van 'het gezaghebbende in Zweden gevestigde internationale instituut voor vredesonderzoek SIPRI'. Dit is overigens maar één van de uitspraken van dit instituut, dat al in de geur van heiligheid schijnt te staan omdat het in Zweden gevestigd is. Maar mijn reactie is dan hoe actie zou moeten worden gevoerd tegen kernwapens als 35 staten binnen enkele dagen of uren kernmogendheid kunnen worden. Of denkt men óók die kennis uit de wereld te kunnen krijgen.

Mijn eerste punt vat ik nu samen door te zeggen, dat ik in ons land een toenemende neiging zie kritisch te staan tegenover alles wat met militaire verdediging

heeft te maken. Daarbij staan dan bepaalde groepen in de kerk vooraan. Al eeuwen hebben we een marine die onze zeescheepvaart beveiligt. Al honderden jaren worden marineschepen op onze eigen werven gebouwd. Maar nu ineens wordt daartegen – ook vanuit kerkelijke kringen – actie gevoerd. Het IKV zegt zich tegen kernwapens te keren, maar als er ergens een militaire opslagplaats ten behoeve van de conventionele defensie moet worden gebouwd, of een oefenterrein moet worden aangelegd, dan komt het voor dat plaatselijke IKV-afdelingen vooraan staan om daartegen te protesteren. Toch gaat het in die gevallen om plannen om onze defensie minder afhankelijk te maken van de kernwapens. Wie vandaag door onze steden loopt, komt zelden of nooit een militair in uniform tegen. In de afgelopen tien jaar is terecht en met goed resultaat gewerkt aan 'vermaatschappelijking' van de krijgsmacht, maar juist ook in deze periode heeft de kerk gemeend iets te moeten doen tegen 'toenemend militarisme', óók in Nederland. Ik haal mijn voorbeelden hier – niet toevallig – uit de wereld van de kerk, maar ik zou ook uit andere sectoren vele voorbeelden kunnen noemen.
Het gaat mij om de gevaarlijke parallel met de jaren dertig, toen de westerse landen niet het gevaar wilden inzien dat de democratie bedreigde. Dreigen we wéér de historie te vergeten?

De budgettaire situatie

Een tweede knelpunt ligt in de budgettaire situatie. Om de twee jaar in de oneven jaren, stellen de ministers van defensie van het Noordatlantische bondgenootschap een 'ministerial guidance' op. Daarop baseren de lidstaten hun plannen voor de gemeenschappelijke verdediging. In 1977 stelden de ministers vast, dat ondanks de periode van détente de Sovjet-Unie onverdroten doorging zijn wapenarsenaal uit te breiden. Juist in die jaren hadden de meeste NAVO-bondgenoten met betrekking tot hun defensie de pas ingehouden. Amerika leefde in het post-Vietnamtijdperk en stelde zich terughoudend op. In ons land was het de periode van het kabinet-Den Uyl, dat een lagere prioriteit gaf aan de defensie. Er dreigde een verstoring van de militaire krachtsverhouding. Daarom werd in 1977 afgesproken dat alle NAVO-landen iets extra zouden doen voor hun defensie. Daartoe zouden de defensie-uitgaven reëel met ongeveer 3 % moeten groeien, en er werd een Long Term Defence Plan opgesteld om gezamenlijk binnen een jaar of tien de grootste knelpunten aan te pakken. Deze 3 %-groeinorm werd vervolgens in een bijeenkomst van staatshoofden/regeringsleiders bevestigd. Voor de defensie van ons land werden hierop de meerjarenramingen afgestemd.
In 1974 had minister Vredeling een Defensienota opgesteld. Die besloeg twee planningsperioden van 5 jaar. Bij de kabinetsformatie in 1977 werd afgesproken deze nota kwalitatief uit te voeren. In 1980, toen de eerste planperiode achter de rug was, werd besloten het plan op basis van nieuwe meerjarenramingen bij te stellen en een nieuwe aansluitende planningperiode van 5 jaar toe te voegen. Hoewel de bedragen die beschikbaar kwamen hoger waren dan in de Defensienota van 1974 was voorzien, konden toch nauwelijks extra zaken worden aangepakt. Dat kwam omdat de ramingen van kosten en prijzen in de nota van 1974 te krap waren.
Het nieuwe plan werd gevoegd bij de ontwerp-begroting 1981. Die was eind april 1980 klaar en werd ingediend bij het ministerie van financiën. Op dat moment waren er al de eerste tekenen dat de financiële basis van dit nieuwe plan niet kon worden gehandhaafd. Rond de jaarwisseling van 1979 - 1980 had zich de beruchte tweede golf van prijsstijgingen van olie voorgedaan. Voor Defensie

werkt dat zeer sterk door, omdat vooral de schepen en de vliegtuigen veel brandstof gebruiken. De prijsstijging sloeg een gat in de defensiefondsen, dat met gelden uit de schatkist niet volledig kon worden gedicht.
Bij het vaststellen van de begrotingen in de ministerraad bleek het financieringstekort zo groot te zijn dat verdere ombuiging van de overheidsuitgaven nodig was. Dat betekende een verlaging van het defensie-budget voor 1981 met 180 miljoen. Dit werkt uiteraard door in de volgende jaren.
Daarom moest het plan worden bijgesteld. Besloten werd het programma van aanschaf van nieuw materieel in de tijd uit te rekken. In feite werd het tienjarenplan daarmee tot een elfjarenplan gemaakt, wat betekent dat bepaalde tekortkomingen een jaar langer bestaan. Daarmee nemen we wel risico's.

Intussen is het in april 1981, gezien de precaire situatie van de schatkist, nodig geweest de begrotingen nogmaals bij te stellen. Defensie moet over het lopende jaar nog eens 100 miljoen inleveren. Over de totale planperiode beloopt dat 1 miljard gulden. Op korte termijn kan dit alleen met noodgrepen worden opgevangen, vooral door het verminderen van oefeningen, uitstel van onderhoud, minder aankoop van reservedelen enz. De gevolgen hiervan voor de materiële gereedheid van de krijgsmacht zijn zeer ingrijpend. Nog belangrijker is de nadelige invloed op het moreel van het personeel.
Het is mijn overtuiging dat deze bezuiniging niet met schuiven en uitstellen blijvend kan worden opgevangen. Daarvoor zijn de bedragen veel te groot. Men zou dan moeten gaan denken aan een kleinere krijgsmacht. Ook internationaal is er niet veel te bereiken. Ik heb namelijk niet de illusie van sommigen dat taakspecialisatie en/of standaardisatie op het gebied van het materieel nog tot een grotere efficiëntie kan leiden. Wat dat betreft heeft de Nederlandse krijgsmacht vrijwel de grens bereikt van wat haalbaar is. De conclusie is dus dat er deeltaken op de tocht zijn komen te staan. Ik ben echter van mening dat het kabinet-Van Agt in de laatste weken van zijn bestaan geen beslissingen voor de toekomst behoort te nemen, als het om zulke belangrijke zaken gaat.
Bij de kabinetsformatie zullen besluiten moeten worden genomen over nieuwe financiële meerjarencijfers. Op basis daarvan moet een nieuwe defensienota worden opgesteld. Het nodige voorwerk op het ministerie is op dit moment aan de gang.
De basis bij dit alles dient te zijn dat in de 'ministerial guidance' onlangs de norm van 3 % reële groei per jaar als na te streven doel is gehandhaafd. De redenen daarvoor zijn immers, evenals in 1977, nog ruimschoots aanwezig. De landen van het Warschaupact gaan onverdroten door met het versterken van hun krijgsmacht. Destijds was het vooral de conventionele bewapening, die zorgen baarde. Nu is daarbij gekomen de voorsprong die de Sovjet-Unie heeft genomen op het gebied van de kernwapens voor de middellange afstand: SS-20 raketten en Backfire bommenwerpers. De spanningen in de wereld zijn niet afgenomen, integendeel!
Terecht heeft de Adviesraad Defensie Aangelegenheden kortgeleden in een rapport over de financiering van de defensie uitgesproken dat de defensie-inspanning behoort te worden bepaald door de internationale veiligheidssituatie en niet door de financiële toestand in ons land. Ik onderschrijf dit volledig en zou op grond daarvan willen pleiten voor het vasthouden aan een groeinorm van ongeveer 3 %. Maar dit moet wel worden afgewogen tegen de mogelijkheden van de economie en van de overheidsfinanciën.
In het begin heb ik gezegd dat brede steun uit onze bevolking voor de defensie-in-

spanning noodzakelijk is. Ik denk dat die onder sterke druk zou komen te staan wanneer de defensie-uitgaven jaar na jaar sterker zouden groeien dan het nationaal inkomen, terwijl de particuliere lonen op de nullijn worden gehouden. Daar zit dus een beperking. Maar dat betekent onherroepelijk een kleinere krijgsmacht, dus toenemende risico's in een onveilige wereld.

Daar komt nog bij dat eigenlijk meer geld nodig is voor een defensiebeleid dat minder afhankelijk is van kernwapens. Zo'n beleid houdt immers, gezien de conventionele kracht van het Warschaupact, automatisch in een verbetering van de conventionele bewapening, vooral door het toepassen van geavanceerde techniek. De ontwikkeling van de technologie biedt daarop goede vooruitzichten, maar kost wel veel geld.

Laat mij nu in dit verband ingaan op de positie van ons legerkorps. Langs het IJzeren Gordijn staan 8 legerkorpsen: 3 Duitse, 1 Brits, 1 Belgisch, 1 Nederlands en 2 Amerikaanse. Deze legerkorpsen hebben elk een bepaald vak toegewezen gekregen. De strategie van de NAVO is gericht op afschrikking teneinde oorlog te voorkomen. Dat wil zeggen: een tegenstander kan er zeker van zijn dat hij, zo hij aanvalt, op hardnekkige tegenstand zal stuiten, maar hij blijft in het onzekere met welke middelen die tegenstand wordt geboden. Die middelen omvatten thans zowel conventionele wapens als kernwapens. Vooral de aanwezigheid van kernwapens leidt ertoe dat de tegenstander terughoudend zal zijn ten aanzien van het lanceren van een aanval. Ter voorkoming van agressie moeten de 8 legerkorpsen een gelijkwaardig afschrikkend vermogen hebben. Als de conventionele kracht tekort schiet zal de betekenis van het kernwapen toenemen. In het streven naar geringere afhankelijkheid van het kernwapen was het Nederlandse beleid erop gericht de conventionele bewapening te versterken. Door het invoeren van nieuwe wapensystemen, die nu in ontwikkeling zijn, zou dit mogelijk zijn. Op grond van die ontwikkeling is enige jaren geleden de nuclearisering van de 155 mm artillerie door de CDA-fractie afgewezen. Het risico is levensgroot dat door geldgebrek die moderne wapens er straks niet komen.

Dan zal het Nederlandse legerkorps dat een essentieel vak in de opmarsroute van Oost naar West moet verdedigen, de zwakke schakel worden in de keten van de legerkorpsen. Dat betekent dat in een conflict de tegenstander door deze zwakke plek zal worden aangetrokken, met alle gevolgen van dien. Soortgelijke betogen kunnen ook worden gehouden voor de kernwapentaak van resp. de marine en de luchtmacht.

Wanneer onvoldoende conventionele middelen beschikbaar zijn, zal de druk van de militaire autoriteiten toenemen om de afschrikking geloofwaardig te houden met kernwapens. Dat is strijdig – ik herhaal het nog maar eens – met het CDA-program dat de veiligheid minder afhankelijk wil maken van de kernwapens.

Samenvatting

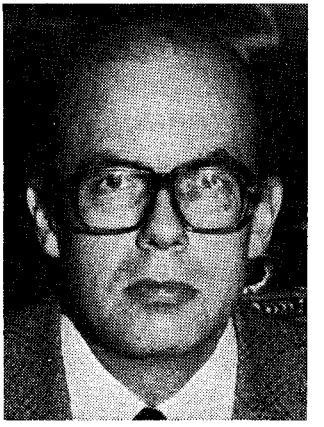
Defensie is niet populair in Nederland en is dat eigenlijk nooit geweest. Dat hoeft ook niet. Het feit dat we een krijgsmacht nodig hebben, is niet iets om over te juichen. Maar we moeten die noodzaak wel bitter ernstig blijven nemen.

Helaas heb ik een aantal factoren moeten noemen, waaruit blijkt dat houdingen uit een neutraal verleden weer opgeld doen. Bepaalde groepen grijpen de kernwapens aan om die houdingen aan te moedigen. Een beleid, gericht op mindere afhankelijkheid van kernwapens, kost geld. Ik toonde aan, dat een financiële in-

greep zoals in het laatste jaar van het kabinet-Van Agt ons naar een defensie leidt met aanzienlijk verhoogde risico's. Het is zaak dat dit bij de kabinetsformatie de aandacht krijgt die het verdient. Het zorgen voor de veiligheid van land en volk was en is een eerste terrein van staatszorg. Het CDA mag dit niet laten liggen.



door mr. J. de Ruiter



Mr. J. de Ruiter is minister van Justitie sinds 19 december 1977. In 1970 werd hij benoemd tot hoogleraar privaatrecht aan de Vrije Universiteit te Amsterdam, waar hij sedert 1 september 1976 tevens rector-magnificus was.

Justitieel terugblikken en vooruitzien

De terugblik op het justitie-beleid gedurende de afgelopen kabinetsperiode wil ik beginnen met een algemene typering van datgene, wat onder verantwoordelijkheid van de minister van justitie gebeurt.

Nederland is een eenheidsstaat, waar rechtsgelijkheid en rechtszekerheid worden nagestreefd zowel ten aanzien van de inhoud als van de handhaving der wetgeving.
De minister van justitie draagt tweeërlei verantwoordelijkheid op het gebied der wetgeving. In de eerste zijn de belangrijke algemene rechtsgebieden, die de rechtspositie van alle burgers bepalen, met de daarbij behorende handhavings- en uitvoeringsorganisaties onder zijn hoede gesteld (burgerlijk recht, strafrecht, procesrecht, de organisatie van rechtspleging, openbaar ministerie, politie, gevangeniswezen, reclassering, kinderbescherming, toelating van vreemdelingen).
In de tweede plaats heeft de minister van justitie een rol als het gaat om wetgeving van andere departementen. Daarin heeft zijn departement toch reeds een werkzaam aandeel indien er bijvoorbeeld burgerlijk of strafrecht in voorkomt, maar sinds enige tijd is aan de minister van justitie ook als bijzondere taak opgedragen te zorgen voor de harmonisatie van alle wetgeving, met andere woorden de eenheid van ons rechtssysteem te bewaken. Met een hier veel gebruikte beeldspraak kan men zeggen dat de verschillende zogenaamde wetgevingsfamilies weer tot één familie moeten worden gemaakt, of tenminste dat duidelijk moet zijn dat zij tot één en dezelfde stam behoren.
Een bijzondere relatie bestaat met de minister van binnenlandse zaken en wel vooral op twee terreinen, te weten een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de politie (binnenlandse zaken heeft het opperbeheer over de gemeentepolitie en justitie het beheer van de rijkspolitie), een deel van het

administratieve recht en de daarbij behorende rechtspleging.
Het zal reeds uit het voorgaande duidelijk zijn, dat justitietaken rijkstaken zijn die zich niet lenen voor decentralisatie, willen wij althans Nederland als eenheidsstaat behouden. Anderzijds is evenzeer duidelijk dat de in wetten voorkomende bestuurlijke én strafrechtelijke handhavingsstelsels overleg over de uitoefening van rijkstaken met lokaal en/of provinciaal bestuur noodzakelijk maken. En dit niet alleen omdat de grenzen tussen de verschillende bevoegdheden en taken soms niet scherp te trekken zijn, maar vooral omdat afstemming van beleid door goed overleg de kwaliteit van het overheidsoptreden alleen maar ten goede kan komen.
Als algemeen voorbeeld kan hier dienen het zogenaamde driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en korpschef van de plaatselijke politie. Handhaving van de rechtsorde en handhaving van de openbare orde zijn beide taken van de politie die ten nauwste samenhangen. De verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het een en van de burgemeester voor het andere kunnen alleen in samenspraak goed worden beleefd. Als voorbeeld op een specifiek terrein noem ik het milieurecht. De keuze van de handhavingsinstrumenten (bestuurlijke en/of strafrechtelijke) dient in nauw overleg te worden gemaakt om de effectiviteit der wetgeving te verhogen. Dit voorbeeld zou overigens met vele andere kunnen worden aangevuld.
Ik schreef hiervoor dat decentralisatie van de echte justitiële rijkstaken niet mogelijk is. Deconcentratie van rijkstaken is dat wel (vergelijk het openbaar ministerie, de raden voor de kinderbescherming) en het lijkt zeker niet uitgesloten dat in de toekomst deconcentratie nog meer onze aandacht zal vragen; als voorbeeld dient zich hier aan het een dezer dagen ingediend wetsontwerp regelend de van overheidswege gefinancierde rechtshulp.

Na deze algemene opmerkingen wil ik in het vervolg van dit stuk aandacht geven aan een drietal kanten van het werk die ons in de achter ons liggende jaren in het bijzonder hebben bezig gehouden, namelijk wetgeving, rechtshandhaving en de daaruit voortvloeiende zorg voor de rechterlijke macht, de politie en het gevangeniswezen.

Om de omvang van dit stuk binnen de perken te houden moet ik helaas andere belangrijke beleidsterreinen als de kinderbescherming en de reclassering onbehandeld laten.
Ook over het zozeer in discussie geweest zijnde vreemdelingenbeleid wil ik niet uit weiden, omdat dit tot een bijdrage op zichzelf zou uitgroeien. Wel wil ik zeggen dat dit terrein door de staatssecretaris van justitie, mevrouw Haars, op bewonderenswaardige wijze is bewerkt en dat het verheugend is dat bij alle problemen van juridische en emotionele aard die er zijn en ook wel zullen blijven bij de toepassing van het vreemdelingenrecht toch in belangrijke mate zakelijke overeenstemming over haar beleid met het parlement is gegroeid.

Wetgeving
Dankbaar mogen wij zijn dat in de afgelopen jaren in goed overleg met de medewetgever, het parlement, heel wat wetgeving is tot stand gebracht of op het spoor gezet. Ik constateer dit, in herinnering brengend wat ik schreef in de toelichting op de eerste onder mijn verantwoordelijkheid verschenen begroting, namelijk dat een bewindsman vaak oogst wat een voorganger heeft gezaaid en dat wat hij voorbereidt door een opvolger moet worden afgemaakt. Ook wil ik – en dat geldt trouwens voor al het werk – nog eens getuigen van mijn dank, respect

en bewondering voor de ambtenaren van het departement, die met zoveel inzet en deskundigheid ertoe bijdragen dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet een schrikbeeld is.
Op bijzondere wetgevingsprojecten wil ik hier niet ingaan, noch zelfs maar een opsomming geven. De geest waarin het werk werd verricht wil ik wel wat meer belichten en wel allereerst door enige citaten uit de inleiding tot de justitiebegroting 1978-1979:
'De functie van het recht is het welzijn van de burger te bevorderen door het ordenen van de maatschappij vanuit bepaalde normatieve gezichtspunten. Met deze uitspraak is nog allerminst uitgemaakt wat welzijn inhoudt en welke wettelijke regelingen dit welzijn zouden bevorderen. Dat is ten diepste ook geen interndjuridische maar een maatschappelijke vraagstelling. Door de verantwoordelijke politieke organen moet op basis van de maatschappelijke ontwikkeling en de meningsvorming in de maatschappij worden beslist welke vraagstukken in de bedoelde ordening zullen worden betrokken. Daarmee is niet gezegd dat het 'volgen van maatschappelijke ontwikkelingen' voor alle situaties een formulering van goed wetgevingsbeleid zou zijn. Enerzijds zal een zekere mate van duurzaamheid moeten worden gevergd. Nieuwe zaken zijn in het algemeen pas rijp voor nieuwe wetgeving als een zekere consolidatie is opgetreden. Anderzijds zal wetgeving soms juist dienen tot het tegengaan van ongewenste maatschappelijke verschijnselen of tot het opheffen van in de maatschappij aanwezige belemmeringen voor structureel zwakkere groepen in de samenleving.
Veel wetgeving waarvoor de Minister van Justitie verantwoordelijk is betreft onderwerpen, die elementair zijn voor de inrichting van elk mensenleven en voor het functioneren van de rechtsorde. Eerbied voor de individuele mens moet daarbij het richtsnoer zijn. Zij moet de voorwaarden scheppen voor de ontplooiing van een ieder, opdat deze zijn leven als individu en als lid van de gemeenschap kan leiden naar eigen aard en met respect voor de ander. Daarnaast is de rechtsbescherming van de individu tegenover de overheid van grote betekenis. De ontwikkeling van de staat als rechtsstaat is hier te lande reeds ver voortgeschreden; toch zal dit aspect verdere aandacht blijven vragen. De wetgeving op het terrein van mijn ministerie is voorts – in het bijzonder in de grote codificaties – de belichaming van het rechtssysteem van Nederland. Andere wetgeving wordt tegen de achtergrond van dit systeem uitgewerkt en kan alleen door en in dat systeem functioneren. De Minister van Justitie is dan ook als beheerder van dat systeem een van de eerst verantwoordelijken voor de rechtseenheid op landelijk niveau. Nauw daarmee verbonden is de zorg voor de rechtsgelijkheid, de rechtszekerheid en een voor ieder toegankelijke rechtsbedeling.'
'Door al deze overwegingen heen wil ik mij laten leiden dor een algemeen inzicht. Onontkoombaar is dat veel wetgeving een beperking inhoudt van de individuele vrijheid. Dat is ook geen bezwaar; vrijheid kan immers slechts goed in verantwoordelijkheid tegenover de medemens worden genoten. Maar dit neemt niet weg dat de wetgever zich richt tot mondige burgers, die waar mogelijk in eigen verantwoordelijkheid hun leven moeten kunnen inrichten en dat de overheid daarin niet 'betuttelend' moet optreden. Anderzijds is er de noodzaak tot bescherming van de zwakke, die niet in staat is voldoende voor zijn eigen belang op te komen. Waar mogelijk moet het mondigheids-, waar nodig moet het beschermingsgezichtspunt de doorslag geven.'

Ik wil hierbij nog een aantal aanvullende opmerkingen plaatsen.

Het is voor een partij als het CDA van het grootste belang zich te houden op de feitelijke ontwikkelingen in de maatschappij en de wijze waarop de overheid daarop door wetgeving moet inspelen. Uitsluitend aanpassing aan de feiten – wat in onze kring veelal als een te verwerpen pragmatisme wordt opgevat – leidt inderdaad niet tot beleid. Maar het scheppen van regelingen die geen aansluiting hebben met de feiten evenmin. Hoewel men over woorden kan twisten en ik de mijne graag voor betere geef ben ik tot het inzicht gekomen dat wij zouden moeten uitgaan van een *door beginselen geleid pragmatisme,* waardoor wij in een wereld vol verandering – ten goede én ten kwade – keuzen kunnen maken geleid door onze uitgangspunten en die keuzen door erkenning van én aansluiting bij de feitelijke stand van zaken in de maatschappij ook effect kunnen geven.

Dat brengt mij meteen tot een tweede opmerking. Wil een regeling de beoogde uitwerking hebben in het maatschappelijk leven, dan moet zij in redelijke mate aansluiting vinden bij onder de betrokkenen heersende overtuigingen. In het bijzonder ten aanzien van de justitiewetgeving, die – als gezegd – ieder raakt, geldt daarom de opgave te komen tot een zo groot mogelijke consensus. Het is helaas maar al te waar dat sommige onderwerpen zo zijn gepolariseerd en partijpolitiek gekleurd dat dit niet mogelijk is, maar het streven moet er toch op gericht zijn. Er zijn vanzelfsprekend grenzen: van niemand mag men verwachten zijn diepste overtuiging geweld aan te doen, maar genoegen nemen met minder dan 100 % eigen gelijk kan het doel zeer dienen en ook uit respect voor de opvattingen van anderen in onze pluralistische maatschappij geboden zijn.

Ten slotte nog twee zeer praktische maar toch gaandeweg van zeer wezenlijk belang wordende vraagstukken van wetgeving. De eerste betreft de procedure. Er is de algemene klacht dat het totstandkomen van wetgeving te lang duurt. Deze klacht is wel terecht, al zou ik niet willen beweren dat een zekere rijping van denkbeelden over wenselijke nieuwe wetgeving een overbodige zaak zou zijn. Het is ook niet moeilijk de oorzaken van de lange duur aan te geven. Zonder overdrijving kan men zeggen dat ieder daaraan 'schuldig' is: overbelasting van het ambtelijk apparaat, onder meer door de geweldige druk van het noodzakelijke internationale werk; het toenemend aantal adviesorganen die veel tijd in beslag nemen en het onderling ook niet altijd eens zijn; meer in het algemeen de zeer intensieve – en echt wel toe te juichen – bemoeiingen van deskundigen uit het veld, van actiegroepen e.d. die de wetgevingsprocedure zeer intensief begeleiden met rapporten, adressen, open brieven; de tijdrovende parlementaire procedure, waartoe bijdragen de veelheid van fracties en ook soms een zeker gebrek aan zelfbeperking van de zijde van het parlement, waardoor de behandeling van een wetsontwerp – ook als dit eigenlijk niet controversieel is – 'ontaardt' in een algemeen beleidsdebat op het desbetreffende terrein, waardoor het moeilijk is tot een afronding te komen.
Met deze (te) korte aanduiding, die ieders rol niet voldoende recht kan doen, wil ik slechts betogen dat het goede doel van versnelling van de wetgevingsprocedure alleen bereikt kan worden indien *alle* spelers in dit spel bereid zijn zich te voegen in duidelijke afspraken. En dat zal niet eenvoudig te bereiken zijn.

Mijn tweede praktische punt is de verhouding tussen wetgeving en budget. Bij de toenemende financiële druk op het overheidsapparaat en enige bezuinigingsronden neemt de ruimte die er was om nieuwe taken aan te vatten af, terwijl ook

de mogelijkheden voor uitbreiding zeer beperkt zijn. Dit doet in toenemende mate de noodzaak gevoelen om aan een wetgevingsproject ook het 'prijskaartje' te hangen. Voor justitie-wetgeving doet zich dat vooral daar gevoelen, waar in verband met de toepassing en handhaving van wetgeving nieuwe taken worden gelegd bij politie, openbaar ministerie en rechter. Wij zijn nog niet erg ver in het begroten van de uitvoeringskosten van wetgeving, maar het zal in de toekomst wel een onafwendbare opgave worden deze methoden verder te ontwikkelen. Want wetgeving die wel op papier staat maar bij gebrek aan middelen niet op het vereiste niveau kan worden uitgevoerd werkt demotiverend en demoraliserend en is – het zij met enige overdrijving gezegd – slechter dan geen wetgeving.

Rechtshandhaving

Dit begrip vormde het thema van de inleiding tot de justitiebegroting 1980-1981, een keuze geïnspireerd door de gebeurtenissen sedert begin 1980. Om mij de moeite te besparen nog eens met andere woorden hetzelfde weer te geven laat ik dat stuk inleiding hier letterlijk volgen. Het vormt de kern van het gevoerde handhavingsbeleid van de afgelopen jaren en bevat ook een aantal aanzetten tot voortgaand beleid voor de toekomst.
'In de inleiding tot de memories van toelichting op de begrotingen van 1979 en 1980 werden beschouwingen geleverd over de wetgeving. Het verdient aanbeveling thans aandacht te wijden aan enkele aspecten van een voor bestaande en wordende wetgeving hoogst belangrijk onderwerp, dat van de rechtshandhaving. Onze samenleving is organisatorisch en technisch hoog ontwikkeld; zij kan slechts in stand worden gehouden door het handelen van de enkeling aan vele regels van verschillende aard te binden. Zij gaat verder uit cultureel oogpunt steeds meer een veelvormig karakter vertonen; het beleid is erop gericht die veelvormigheid zoveel mogelijk te eerbiedigen. Aan het overheidsoptreden worden met nagenoeg ieders instemming grenzen gesteld door een zich geleidelijk ontwikkelende rechtsstaat. Het streven de burger een zo groot mogelijke vrijheid in handel en wandel te waarborgen vindt zo algemene erkenning, dat het tot onze cultuuridealen mag worden gerekend. En tenslotte veranderen waarden en normen in onze samenleving wellicht wat sneller dan eertijds het geval was, zijn zij soms minder duidelijk omlijnd dan vroeger en meer onderhevig aan veranderingsprocessen waarvan de richting gedurende een zekere tijd onduidelijk is. Hiermee is een, overigens geenszins compleet, beeld gegeven van de achtergrond waartegen de rechtshandhaving plaatsvindt. Het zou naar mijn mening een onjuist uitgangspunt zijn en in elk geval zou het een miskenning zijn van de werkelijkheid, rechtshandhaving als een doel op zichzelf te beschouwen. Ik zie veeleer de rechtshandhaving als een taak gericht op het scheppen van voorwaarden om de rechten en vrijheden van de burger te waarborgen, de overheid in staat te stellen haar taak naar behoren te vervullen en conflicten in de samenleving binnen de banen van het recht te houden, met andere woorden eigenrichting tegen te gaan. Daden van rechtshandhaving dienen, willen zij niet uiteindelijk contraproductief blijken, te worden getoetst aan deze en dergelijke doelstellingen. Aan het beleid met betrekking tot de rechtshandhaving dient dan ook in de eerste plaats het beginsel van de evenredigheid tussen middel en doel ten grondslag te liggen.
Veelal wordt rechtshandhaving door middel van het strafrecht als de rechtshandhaving bij uitstek, welhaast als het enige stelsel van handhaving gezien.
Zou dit juist zijn, dan zou de Minister van Justitie als het ware het monopolie

voor het handhavingsbeleid toekomen wegens zijn verantwoordelijkheid voor het optreden van het openbaar ministerie bij de vervolging van strafbare feiten en voor de wijze waarop dit het gezag over de politie bij de vervulling van haar justitiële taak uitoefent. Deze visie op de rechtshandhaving is echter onjuist. Het is veeleer aldus, dat er naast het strafrechtelijke systeem andere handhavingsstelsels bestaan, zoals bestuursrechtelijke en civielrechtelijke. Vooral de bestuursrechtelijke, bijv. in de vorm van op preventie gericht administratief toezicht, van intrekking van vergunningen of van het toepassen van politiedwang tot het doen ophouden van een onwettige situatie zijn in veel gevallen een doelmatiger en meer adequaat instrument van rechtshandhaving dan het strafrecht vermag te bieden. Uiteraard vereist het naast elkaar bestaan van een strafrechtelijk en een bestuurlijk handhavingsstelsel een goede coördinatie en onderlinge afstemming van optreden tussen justitiële en bestuurlijke autoriteiten. Op velerlei gebied wordt deze dan ook nagestreefd. Zonder hier verder in details te treden en mij bepalend tot slechts enkele voorbeelden, wijs ik op het zich ontwikkelende driehoeksoverleg tussen burgemeester, officier van justitie en politiechef en op de overlegstructuren die tot stand zijn gebracht ter behandeling van milieuzaken. Het is mede langs deze wegen dat langzamerhand de gedachte vorm zal moeten krijgen, dat op veel gebieden het strafrecht met de daaraan inherente beperkingen niet steeds het meest voor de hand liggende instrument dient te zijn.

Voor sommige materies kan ook het burgerlijk recht een doelmatig handhavingsmechanisme bieden bijv. door het toekennen aan maatschappelijke organisaties van het recht een civielrechtelijke actie in te stellen.

Als een categorie zaken met een eigen en zeer weerbarstige handhavingsproblematiek mogen de massale kleine overtredingen van bepaalde regelingen worden genoemd. De verkeerscriminaliteit is daarvan niet het enige, maar wel het meest spectaculaire voorbeeld. Het is duidelijk, dat voor deze zaken een beleid gericht op een maximale rechtshandhaving feitelijk onmogelijk zou zijn. Het zou een niet op te brengen inspanning van politie, openbaar ministerie en zittende rechterlijke macht vereisen. Het zou echter ook een zinloze inspanning zijn, omdat op deze gebieden de rechtshandhaving niet verder behoeft te reiken dan is vereist voor het verwezenlijken van de beleidsdoelstelling, die aan de betrokken regelingen ten grondslag ligt. Deze is bijv. voor wat betreft de verkeerswetgeving een aanvaardbaar niveau van verkeersveiligheid en verkeersafwikkeling. De verwezenlijking van een dergelijk handhavingsniveau is overigens al moeilijk genoeg, mede omdat ons strafprocesrecht doortrokken is van de filosofie dat ook de kleine massaal gepleegde overtreding moet worden behandeld als een individuele strafzaak met de waarborgen voor de verdachte, die in het strafprocesrecht in het algemeen gelden. Men zou de vraag kunnen opwerpen, of, waar het gaat om massale toepassing van geringe straffen, niet een zekere evenredigheid tussen het gewicht van de afzonderlijke zaak en de zwaarte van het toepasselijke procesrecht zou kunnen worden nagestreefd. Dit zou dan kunnen leiden tot een aanzienlijke vereenvoudiging van de procedure, die overigens uiteraard aan minimumeisen van rechtszekerheid zou moeten voldoen en een uiteindelijk beroep van de verdachte op de rechter niet zou mogen uitsluiten. Ten departemente worden studies in deze richting uitgevoerd, waarbij vanzelfsprekend ook de technisch-organisatorische implicaties onder het oog worden gezien.

Een uitermate zorgvuldig handhavingsbeleid dient te worden gevoerd in die

gevallen waarin aan maatschappelijk protest een vorm wordt gegeven die in strijd is met de wet.
Veelal beoogt zulk een protest de aandacht te vestigen op bepaalde knelpunten in de samenleving en mag de bij de rechtshandhaving te volgen gedragslijn dan ook niet los worden gezien van op het wegnemen van die knelpunten gericht beleid. Daarbij moet evenwel worden aangetekend, dat onze samenleving een open en vrij karakter heeft en ruimschoots de mogelijkheid biedt ook binnen de grenzen van de rechtsorde kritiek op bestaande toestanden doeltreffend tot uitdrukking te brengen. Dit behoeft nog niet te betekenen, dat elke actie, die niet strikt binnen de perken van de wet blijft, met repressief optreden dient te worden beantwoord. Het kan in dit soort zaken zelfs onverstandig zijn, als het ware op elke slak zout te leggen. Acties echter, die bijv. met het plegen van geweld gepaard gaan, rechten van medeburgers aantasten of tot gemeengevaarlijke situaties kunnen leiden mogen niet worden geduld en vereisen een duidelijk optreden van de overheid. Wie zijn gelijk wil halen met dergelijke middelen, tast de grondslag van een geordende samenleving aan. Onder de huidige omstandigheden is het onvermijdelijk, dat ik in dit verband ook aandacht wijd aan het verzet, dat in enkele gevallen de tenuitvoerlegging van civielrechtelijke vonnissen op de normale wijze onmogelijk heeft gemaakt. Ik ben mij ervan bewust, dat niet de Minister van Justitie doch de burgemeester van de betrokken gemeente het verantwoordelijke gezag is voor het beschikbaar stellen van de sterke arm in de vorm van politiebijstand aan de deurwaarder. Het is echter duidelijk, dat het de Minister van Justitie niet onverschillig kan laten als de executie van rechterlijke uitspraken niet vreedzaam kan verlopen. Deze vorm van protest richt zich tegen elementaire bestaansvoorwaarden van democratie en rechtsstaat. Wie zich hiervoor leent, zou dienen te beseffen, dat hij uiteindelijk ook zich zelf treft. De overheid kan daarin dan ook niet berusten. Ook hierbij zal zij evenredigheid van middel en doel niet uit het oog mogen verliezen en met mogelijke nevengevolgen van haar actie rekening moeten houden.'

Slechts een enkele opmerking om de overgang naar de volgende onderdelen van dit betoog te vergemakkelijken. Als men bij de rechtshandhaving niet kiest voor de al te eenvoudige oplossingen, niet voor de 'botte bijl', maar voor een genuanceerde benadering teneinde de samenleving voor ieder leefbaar te houden, stelt dit buitengewoon hoge eisen aan de mensen die met die handhaving zijn belast. Uitvloeisel van dat beleid moet dan ook zijn de overheidslichamen als de rechterlijke macht, de politie en het gevangeniswezen daartoe voldoende toe te rusten. Vandaar dat nu nog enige beschouwingen volgen over de moeilijkheden die daar liggen en de opgaven waarvoor wij staan.

Laat ik beginnen met de *politie.* Ik wil het nu slechts hebben over de taakuitoefening en laat kwesties rond de organisatie, de nieuwe Politiewet en alles wat daarmede samenhangt buiten beschouwing, hoezeer er ook verbanden aanwezig zijn.
Er zijn maar enkele woorden nodig om uiteen te zetten dat de taak van de politie steeds moeilijker en omvangrijker wordt. De oude taken zijn gebleven en in omvang toegenomen en nieuwe taken en problemen dienen zich aan. Om enkele trefwoorden te noemen:
de zogenaamde kleine criminaliteit neemt onrustbarende vormen aan en verliest een gericht, inventief beleid, niet in de laatste plaats op preventief gebied; de handel in verdovende middelen met zijn internationale vertakkingen en de criminaliteit verbonden aan het gebruik van die middelen moeten hardnekkig worden bestre-

den, terwijl de hulp aan de verslaafde niet uit het oog mag worden verloren; de welvaartsstaat en de machtige geldstromen die daarin rond gaan hebben als negatieve zijden misbruik en fraudes, die van de opsporingsambtenaren bijzondere deskundigheid vragen; de grootschalige onlusten die soms – helaas – moeten leiden tot inzet van vele politiemensen doen een groot beroep op hun zelfbeheersing, tact en moreel en leiden tot ontwrichting van het gewone politiewerk; daarbij moet dan nog komen een grote mate van flexibiliteit om de handhavende en de hulpverlenende politietaken tot een organisch geheel te maken.
Ook al is de cijfermatige ontwikkeling van de personeelsbezetting van de politie de laatste jaren zeker niet ongunstig geweest – zo kan gemeld worden dat de rijkspolitie voor het eerst in haar geschiedenis de toegestane sterkte nagenoeg heeft bereikt – moet in de komende jaren een zeer gericht beleid ten aanzien van de politie worden gevoerd.
Drie noodzakelijke elementen wil ik hier noemen: allereerst verbreding en verdieping van de opleiding, waarvoor de politievrouw en de politieman echt toegerust hun belangrijke maatschappelijke taak kunnen vervullen; vervolgens voortgaande bezinning op methode en werkwijze, waardoor het effect van het politiewerk kan worden verbeterd; ten slotte hernieuwde bezinning op de gewenste omvang van het politieapparaat in verband met de vele nieuwe taken (denk bijvoorbeeld aan milieu, verkeer, ontwikkeling van de recreatie en het beroepsvervoer te water etc.).
Ter onderstreping van de waardering die ik heb voor de wijze waarop de politie haar taak vervult acht ik dit toch wel minimaal noodzakelijk, willen wij ook in de toekomst een aanvaardbaar peil van taakuitoefening mogelijk maken.

Ten aanzien van de ontwikkelingen binnen de *rechterlijke macht* moeten soortgelijke opmerkingen worden gemaakt.

Ook de rechterlijke macht ziet zich voor steeds groter opgaven gesteld. De wetgeving neemt toe naar omvang en ingewikkeldheid; veel aandacht wordt – terecht – gegeven aan het formuleren van rechten van de burger en de daarbij behorende rechtsbescherming; de zorg voor de rechtshulp – ook een groot goed – leidt ook tot een toename van het aantal zaken, terwijl in het algemeen de toenemende mondigheid van de mensen de toegang tot de rechter steeds frequenter maakt. Ook moet hier de toenemende vermaatschappelijking van het recht en mede daardoor de vergrote kritische aandacht voor de faits et gestes van de rechterlijke macht worden genoemd als factoren, die de druk van het rechterlijk werk doen toenemen.

Tegenover het steeds toenemend aantal zaken heeft de ontwikkeling van het rechtsgeleerd en administratief personeel van de rechterlijke macht steeds grote aandacht en – uiteraard binnen de beperkte mogelijkheden – prioriteit gehad. Maar voor de toekomst staan wij voor de vraag hoe verder te gaan.

De aantallen rechters en raadsheren voortdurend te doen groeien naar rato van de toename van het aantal zaken wordt door niemand als wenselijk geoordeeld (gesteld al dat het zou kunnen). De colleges worden daardoor te groot en onhanteerbaar en het probleem wordt toch niet in de wortel aangepakt. Beter is het – en daarvoor zijn diverse belangrijke commissies aan het werk – om ook hier de werkwijze door te lichten op efficiency en de opbouw van de organisatie opnieuw te bezien. Naar algemeen gevoelen wordt veel werk gedaan door rechters, wat ook door een ander zou kunnen worden gedaan, terwijl ook moet worden gedacht aan een andere opbouw in de organisatie, waardoor de aan de rechter verleende assistentie hem in staat stelt – zakelijk

uitgedrukt – tot een grotere produktiviteit te komen.
Daarnaast is het nodig om als het ware de gehele wetgeving door te lichten op minder zinvolle formaliteiten, doublures en nodeloze ingewikkeldheid, maar het zal duidelijk zijn dat dit een zaak is van lange adem, die zeker ook veel wetgevende arbeid zal vergen.

Tot slot een enkel woord over het *gevangeniswezen.* Ook hier levert de ontwikkeling van de laatste jaren ons zorg. Het behoeft geen betoog dat de totale accomodatie voldoende moet zijn om diegenen op te nemen die in voorlopige hechtenis moeten worden gesteld en die een vrijheidsstraf moeten ondergaan. Er zijn niet te miskennen signalen dat hier dringend aanvullende voorzieningen getroffen moeten worden om de explosieve groei van het aantal gedetineerden (mannen én vrouwen) op te vangen. Evenzeer is buiten kijf dat de kwaliteit van de accomodatie goed moet zijn en in overstemming met de onder ons levende denkbeelden over een menswaardige tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf.
Maar ook de problemen van de bewaarders verdienen aandacht. De moderne inzichten op het gebied van bejegening en de sterke verbetering van de rechtspositie van de gedetineerden doen een zwaar beroep op degenen die in de eerste linie staan. Ook bijzondere problemen onder de gedetineerden vragen extra zorg en aandacht. Aan drugs verslaafden gedetineerden moeten behandeld worden en de grote verscheidenheid in landaard (zeker 50 nationaliteiten zijn vertegenwoordigd) betekent een moeilijkheid te meer. Gericht beleid ten aanzien van opleiding, werksituatie en bezetting is noodzakelijk.

In enkele zinnen wil ik de strekking van deze bijdrage samenvatten. Wij leven in een tijd waarin een toenemend appèl wordt gedaan op allen die verantwoordelijkheid dragen ten aanzien van de totstandkoming van wetgeving en de handhaving daarvan. Ter wille van een nuchter, genuanceerd, gematigd en maatschappelijk aanvaard beleid is het nodig dat wij zorgen voor het op peil houden en verbeteren van de justitiële infrastructuur van onze samenleving. Dit is een voorwaarde voor het goed vervullen van alle andere overheidsfuncties èn voor meer vrede in de samenleving.
Maar dan zullen we wel bereid moeten zijn de prijs daarvoor te betalen.



door dr. H. van Ruller

Dr. U. Rosenthal, Politiek, de staat en het staatsapparaat. *Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de politicologie en bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, op donderdag 13 november 1980; Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980. Prijs f 10,—.*

Dit boek wordt besproken door dr. H. van Ruller, raadadviseur voor coördinatievraagstukken op het ministerie van Binnenlandse Zaken.

De overheid: geweldsmonopolie als onderdeel van de staatstaak

Rosenthal bespreekt het begrip 'staat' met de bedoeling het werkterrein van politicologie en bestuurskunde af te bakenen. Na een omschrijving van de inhoud van het begrip 'staat' grenst hij dit af tegen de termen 'maatschappij', 'politiek' en 'het staatsapparaat'.

Volgens Rosenthal behoort de politicologie zich 'te concentreren op de analyse van politieke systemen, dat wil zeggen op de onderlinge betrekkingen tussen velerlei groepen, organisaties en instellingen, die betrokken zijn of kunnen zijn bij de bindende toedeling van waarden voor en namens de maatschappij'. In een politiek systeem treft men ook andere organisaties dan de staat aan. Politicologie is meer dan een studie van de staat. De staat zelf is het kenobject van de bestuurskunde.
Over deze conclusies zou het nodige op te merken zijn. De oorzaak voor bespreking van deze rede is echter meer gelegen in de omschrijvingen die Rosenthal geeft van de genoemde begrippen. Het is interessant om zijn begripsaanduidingen te gebruiken voor het geven van enig commentaar op recente discussies binnen het CDA rondom het fenomeen verzorgingsstaat en de staatstaak. Het is van groot belang, dat onder christendemocraten over deze onderwerpen in de naaste toekomst consensus gaat ontstaan. Dat is nodig om overdracht van politieke uitgangspunten met name aan jongeren mogelijk te maken. Bovendien is het tot ontwikkeling brengen van en het beschikken over een christen-democratische staatsleer een absolute voorwaarde voor een blijvend succes van christen-democratische politiek en bestuur.
Het program van uitgangspunten van het CDA geeft aan, dat het overheidsoptreden halt behoort te houden bij het geweten en de persoonlijke levenssfeer en voorzichtig moet zijn met de kerk en de maatschappelijke verbanden. Het bedreigende van overheidsoptreden komt naar voren als het gaat over het bewapeningsprobleem. In het algemeen wordt althans de Nederlandse staat beschouwd als een

bondgenoot tegen de machten van de commercie, meerderheden, professionals en technocraten, die de vrijheid en de verscheidenheid van het culturele en maatschappelijke leven kunnen aantasten. Het program van uitgangspunten heeft weinig oog voor het indammen van de overheidsmacht en de daarvoor benodigde instrumenten. In zijn commentaar op het ontwerp-program van uitgangspunten schrijft Donner in een noot: 'Om voor mij ondoorgrondelijke redenen vermijdt het ontwerp de term 'staat' en spreekt slechts van de 'overheid' ' [1]) De opstellers van het definitieve program van uitgangspunten hebben de suggestie van Donner niet opgepakt; het begrip 'staat' komt in het stuk slechts in samenstellingen voor: rechtsstaat, staatkundig, staatsbestuur, eenheidsstaat en verzorgingsstaat. Rosenthal vindt, zo vermoed ik, het vermijden van het begrip staat niet zo ondoorgrondelijk.

Hij schrijft: 'de analyse van de staat leidt allerwegen tot één conclusie: de staat deugt niet' (p. 3).

Hij wijst er op, dat marxisten problemen hebben met het staatssocialisme in het Oosten en de 'crisis van de kapitalistische staat' in het Westen. Niet marxisten spreken over de crisis waarin de verzorgingsstaat verkeert.

Donner zou zelf een deel van een verklaring hebben kunnen vinden in het taalgebruik binnen zijn eigen anti-revolutionaide bloedgroep. Daarin werd over de 'staat' gesproken als men de nadruk wilde leggen op de dreiging, die van 'de zwaardmacht' uitgaat en over 'overheid' als men de vriendelijke goede kanten van gemeenten, provincies en rijk wilde onderstrepen. In het vervolg zal ik het betoog van Rosenthal volgen.

Geweldsmonopolie

Rosenthal sluit aan bij de definitie, die Weber geeft van de staat als 'een organisatie die met succes aanspraak maakt op het monopolie van de legitieme aanwending van fysiek geweld voor en namens de maatschappij' (p. 4). In tal van omstandigheden geeft de ultima ratio van fysieke dwang, uit te oefenen door de overheid, mede richting aan het handelen van de inwoners van een land (p. 5). Terecht wijst Rosenthal er op, dat wij er moeite mee hebben om te beseffen, dat de staat zijn bestaan dankt aan het stichten van vrede in het binnenland. De repressieve functie van de staat is uit de aard van de zaak niet populair en wellicht als gevolg hiervan worden de vele andere functies van de staat zoals bijv. het vorm geven aan programma's, die gericht zijn op het voorzien in voldoende onderwijs, huisvesting, mobiliteitsmogelijkheden, werk en inkomen niet of nauwelijks systematisch in relatie gebracht met de 'traditionele functie', nl. het handhaven van het geweldsmonopolie. Deze functie ziet Rosenthal als een categorie staatsactiviteiten, zonder welke de staat, in theorie en praktijk, niet kan voortbestaan! Er is dus een categorie staatsactiviteiten, 'die zich leent voor het doen van keuzen en het stellen van prioriteiten' (p. 9).

Als empirisch politicoloog heeft Rosenthal een probleem met het begrip legitiem in de definitie van Weber. Hij constateert, dat er ook staten bestaan, die gebaseerd zijn op onderdrukking, waar geen sprake is van democratie en waar het recht geen Recht is. Donner wijst in zijn Groningse rede op de ontwikkeling van de rechtsstaat in een wisselwerking tussen overheden en burgers op zoek naar vrede en rechtszekerheid. [2]) Waarschijn-

[1] Mr. A. M. Donner: *'Over het ontwerp-program van uitgangspunten'*, AR-Staatkunde, 50e jaargang, nr. 1, januari 1980, pag. 3 e.v.

[2] Mr. A. M. Donner: *'Bestendig en wederkerig, over het verband van staat en staatsrecht'*, Zwolle, 1979.

lijk is het feit, dat Rosenthal zijn begripsanalyse pleegt met het doel de vakken politicologie en bestuurskunde aan hun kenobject te helpen, er de oorzaak van dat het begrip rechtsstaat in zijn rede niet voorkomt. Hij zou zich immers bewegen op het terrein van het staats- en bestuursrecht.
Toch komt hier een groot mankement van de sociale en politieke wetenschappen boven water. Door het geïsoleerd analyseren van de staat zonder daarbij ook in de definitie de normatieve aspecten te laten doorklinken of te wijzen op de anormatieve aspecten van een definitie gaat de goedwillende student, later de goedwillende politicus, bestuurder en ambtenaar gemakkelijk een verkeerde weg.
Welk middel zou immers ongeoorloofd zijn indien het monopolie van de uitoefening van fysiek geweld van zijn organisatie of zijn werkgever in gevaar komt? Empirische politicologie onderwezen aan militairen en politie-ambtenaren kan gemakkelijk leiden tot wat – met het oog op de situatie in een groot aantal Latijnsamerikaanse landen – wel wordt genoemd de ideologie van de nationale veiligheid. [3])
Van Reenen geeft in zijn proefschrift mogelijk een verklaring waarom Rosenthal in dit tijdsgewricht het geweldsmonopolie in het centrum van de belangstelling plaatst. Hij wijst er namelijk op, dat na een lange periode van een ambtelijk uitgeoefend monopolie van overheidsgeweld er in verband met de toegenomen mondigheid van grote groepen burgers weer duidelijk sprake is van politieke sturing van het geweldsmonopolie. [4])
Ook tijdens de juist afgesloten verkiezingscampagne is er zo af en toe ook gediscussieerd over de handhaving van de rechtsorde. [5]) Gelukkig bleken de meningen van de belangrijkste politieke partijen niet ver uiteen te lopen. De heren Van Agt en Den Uyl waren het bijvoorbeeld eens over de signaalfunctie, die problematiek in de sfeer van de handhaving van de openbare orde kan hebben voor de politieke agenda. [6])
Daarmee is dan een theoretische relatie gelegd tussen de repressieve en de andere functies van de staat. Indien de staat aan de burgers verplichtingen oplegt die zij als niet legitiem ervaren, dan moet de staat er op rekenen dat zij in het uiterste geval geconfronteerd zal worden met gewelddadige acties. Het zijn de geweldsspecialisten (misschien beter: dwangspecialisten), die vaak een scherp gevoel hebben voor maatregelen, die slechts ten koste van geweld (dwang) uitvoerbaar zullen blijken te zijn.
Rosenthal spreekt van de verzorgingsstaat als de gespleten staat. Zowel in

[3] Dit proces wordt beschreven in Alfred Stepan: 'The new professionalism of internal warfare and military role expansion'. In: Alfred Stephan (ed.): *'Authoritarian Brazil'*, New Haven, 1973.

[4] P. van Reenen: *'Overheidsgeweld, een sociologische studie van de dynamiek van het geweldsmonopolie'*, Alphen aan den Rijn, 1979.

[5] Er zij op gewezen, dat het woord rechtsorde meestal wordt gebruikt als het gaat om het hier en nu vasthouden aan vastgestelde regels.
Zowel het recht als de orde zijn in voortdurende beweging. Het gesprek gaat dan meestal over de vraag of het zin heeft om eventueel met geweld de regels te handhaven dan wel of het geen zin heeft, omdat zij toch moeten worden aangepast. Degenen, die voor aanpassing pleiten, nemen het uiteraard niet zo nauw, als zij die zich kunnen vinden in de bestaande regels. In dit verband is het verstandig in gedachten te houden dat het uitoefenen van fysieke dwang door de overheid voor het slachtoffer slechts gradueel verschilt van de situatie waarin men verkeert als men geen onderdak heeft, in het verkeer gewond raakt, honger heeft etc.

[6] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *'Democratie en geweld, probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980'*, Rapporten aan de Regering, nr. 20, 's-Gravenhage, 1980.

theorie als in het praktische organisatorische verband staan de verschillende functies van de staat nauwelijks met elkaar in relatie. Er is veel voor te zeggen om bijvoorbeeld de politie-organisatie meer bij de beleidsvorming te betrekken en niet enkel met een 'veger- en blik functie' af te schepen op het moment dat de balans tussen de eisen van de overheid en het gevraagde antwoord van de burger verbroken is. De massaliteit van verkeersovertredingen, de omvang van de belastingfraude, de criminaliteit en het zwarte geldcircuit zijn tekenen van een dreigende donderbui.

In dit verband is het wellicht goed op te merken dat rechtsstaat, welvaartsstaat en verzorgingsstaat in een nauw verband met elkaar staan in die zin dat de rechtsstaat een noodzakelijke voorwaarde behoort te vormen voor de welvaartsstaat, en de rechtsstaat samen met de welvaartsstaat een noodzakelijke voorwaarde voor de verzorgingsstaat. First things first. Voor een christen-democratische staatsleer zou het kunnen betekenen, dat eerst de essentie van het denken over de rechtsstaat wordt uiteengezet, vervolgens de noodzaak van het overheidsoptreden ten aanzien van economie, inkomensgeneratie en -verdeling en ten slotte de verzorgende activiteiten. Het staat voor mij niet vast dat de functie van het recht in deze drie hoofdstukken dezelfde is en de codificatie van rechtsregels op dezelfde wijze moet gebeuren, zoals door De Haan wordt gesuggereerd. [7])

Maatschappij

Rosenthal herinnert er aan, dat de nationale staten zijn ontstaan als een reactie op het uiteenvallen van de feodale samenleving, waarbij de macht werd uitgeoefend door de landheer. Pas in de vorige eeuw ontstond het besef, dat men onderscheid kan en moet maken tussen maatschappij en staat. 'Het onderscheid tussen maatschappij en staat wordt nog steeds onvoldoende in het oog gehouden' (p. 11). Hij wijst er op, dat de staat 'verantwoordelijk wordt gesteld voor tekortkomingen in de betrekkingen tussen individuen, groepen of organisaties in de maatschappij' (p. 12). Dit geschiedt zowel door tegenstanders van staatsingrijpen (F. A. Hayek; Milton Friedman) als door voorstanders (zoals socialisten).

Christen-democraten zullen in het algemeen weinig bezwaar maken tegen het uitgangspunt van Rosenthal. Een duidelijk onderscheid tussen de staatsorganisatie en de samenleving maakt uitvoering mogelijk van artikel 23 van het program van uitgangspunten, waar 'het CDA streeft naar een samenleving waarin ruimte wordt geboden voor een veelkleurige verantwoordelijkheidsbeleving, de macht is gespreid en waarin allen die macht bezitten over het gebruik daarvan verantwoording afleggen aan diegenen die daarvan afhankelijk zijn.'

Iets anders is of christen-democraten in hun denken en in de praktijk steeds een duidelijk onderscheid maken tussen programma's en acties die gericht zijn op de maatschappij, en die gericht zijn op de staat. Is het toevallig, dat het CDA een appèl is genoemd en niet een partij? Het program van uitgangspunten laat daarover geen onduidelijkheid bestaan. In de toelichting staat te lezen: 'Onze opdracht voor de politiek is een appèl te doen op de gezindheid van mensen en organisaties en tegelijk zorg te dragen voor maatschappelijke structuren waarin zij niet op voorhand worden afgehouden van hun bestemming maar daarnaartoe kunnen groeien en daarin worden ondersteund.' Ik denk, dat het zaak is den volke duidelijk te maken, dat het CDA zich niet

[7] Prof. mr. P. de Haan: *'Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, een politieke verantwoording'*, AR-Staatkunde, Slotnummer, 50e jaargang, pag. 384 e.v.

alleen wendt tot de staat, maar ook tot de maatschappij. Daarin onderscheidt de christen-democratie zich duidelijk van het liberalisme en socialisme. Borstlap schrijft over de verzorgingsmaatschappij en niet over de verzorgingsstaat. [8]) Hij spreekt van een christen-democratische beweging en niet in de eerste plaats van een politieke partij. Het christen-democratisch denken wil pas actie van de staat als de maatschappij niet aan zijn doel beantwoordt, hetgeen impliceert, dat de staat na een actie, een verandering, de samenleving weer los laat, zoals bij een gevaarlijk kruispunt waar de verkeersagent niet gemist kan worden en hij na een geslaagde reconstructie van het kruispunt niet meer nodig is.
Hoe men door een te grote nadruk op de functie van het geweldsmonopolie de staatstaak op ontoelaatbare wijze kan verengen, bewijst Rosenthal waar hij grote problemen ziet als de staat een beleid gaat voeren, waarbij winnaars en verliezers ontstaan. 'Mijn bezwaren tegen een spilfunctie van de staat bij processen van herverdeling hebben betrekking op het feit dat het verzet tegen herverdelend beleid al gauw zou kunnen worden opgevat als tegenstand tegen de staat – en in dit kader dus tegen de maatschappij' (p. 12). De theoretische notie, die ten grondslag ligt aan de relaties tussen de diverse delen van de staatstaak zoals die hierboven werd omschreven als de signaalfunctie van de ordeverstoring, wordt door Rosenthal gemist. Daardoor wordt zijn analyse in dit opzicht wat kaal en weinig politiek relevant. Regeren is vooruitzien. Indien de signalen op bovenbedoelde wijze doorkomen dan is het eigenlijk te laat!

Politiek

Rosenthal schrijft: 'Het onderscheid tussen politiek en staat duidt erop dat het politieke systeem meer groepen, organisaties en instellingen dan alleen de staat omvat. Het politiek potentieel in de maatschappij reikt verder dan de staat' (p. 21). Hij sluit zich aan bij Easton, die het begrip politiek systeem introduceert en definieert als 'het samenspel van structuren en processen waardoor waarden bindend voor en namens de maatschappij worden toegedeeld' (p. 13). Het woord systeem duidt op relaties en wederzijdse afhankelijkheid tussen de organisaties. De staat hoort daarbij uiteraard ook. Zij onderscheidt zich dus door het eventueel gebruik van fysiek geweld bij het bindend toedelen van waarden, terwijl andere organisaties deze potentie niet of in zeer beperkte mate hebben, daarentegen wel beschikken over andere machtsbases en sancties zoals bijvoorbeeld bewerken van allerlei voordelen, toepassen en economische dwang, het handhaven van tradities en excommunicatie.

Voor christen-democraten wordt Rosenthal zeer interessant als hij stelt, dat er in de politicologie en, voeg ik er aan toe: niet alleen daar, 'pressiegroepen en politieke partijen vrijwel uitsluitend worden beschouwd als op de staat georiënteerde instellingen' (p. 15). Er is sprake van een 'fixatie op de staat'. Rosenthal stelt niet in te zien, waarom alle bindende beslissingen per se in staatsverband moeten worden genomen. Bovendien is het erg moeilijk voor organisaties, die steeds om gusten vragen van de staat, hun achterban te organiseren tegen de staat.

Het is erg verfrissend deze stellingen te lezen, die overigens in overeenstemming zijn met het spraakgebruik (verenigingspolitiek, bedrijfspolitiek etc.). Het is tekenend voor de situatie, dat het toch een moeilijk over te brengen zaak is, dat maatschappelijke organisaties een beleid

[8] Drs. H. Borstlap: *'Het sprookje van de verzorgingsmaatschappij'*, AR-Staatkunde, Slotnummer, 50e jaargang, pag. 449 e.v.

(een politiek) hebben, die niet gericht is op de staat. Politiek en staat lijken zeer hecht aan elkaar verbonden te zijn. Het CDA als politieke partij heeft het een en ander uit te leggen.

Staatsapparaat

Ook het gelijk stellen van staatsapparaat en staat werkt volgens Rosenthal verwarrend. Het staatsapparaat is op te vatten als één van de onderdelen van de staat. Uiteraard zijn de relaties tussen de politieke gezagsdragers en de ambtenaren gecompliceerder dan men meestal in zijn onschuld denkt. Bovendien heeft Rosenthal gelijk als hij er voor waarschuwt dat het staatsapparaat als een monoliet op te vatten.

Naar mijn mening is het echter verkeerd en gevaarlijk om over de staat te spreken zonder daarbij direct de mensen te betrekken die 'body' geven aan de staat. Staatshoofd, regering, interne adviesorganen en ambtenaren maken samen de staat uit. Deze mensen, door overerving, verkiezing of benoeming op hun posities gekomen belichamen de staat. Door de staat in theorie of praktijk te onderscheiden van het personeel van de staat ontstaat een door Rosenthal in zijn rede zelf (p. 11) aangegeven gevaar van een mystieke staatsidee. Vandaar is de overgang naar de aangeduide ideologie van nationale veiligheid en de daarbij vaak behorende normloosheid een kleine veel voorkomende stap.

'De kritiek op de rol van de staat in de verzorgingsmaatschappij blijkt in belangrijke mate betrekking te hebben op het functioneren van het staatsapparaat (de staatsbureaucratie)' (p. 18), zo stelt Rosenthal en hij concludeert dan ook dat het zaak is om snel orde op zaken te stellen.

Hij vermeldt dan de bekende technieken privatisering, uitbesteding, decentralisatie, reorganisatie zonder veel enthousiasme, omdat het gebruik daarvan een vrijwel onbegonnen zaak blijkt te zijn. Toch mag daaruit geenszins worden afgeleid dat de staat hiervoor alle blaam treft. Want ook hier geldt dat zeker pressiegroepen en partijen het machtsspel duchtig meespelen. 'Burgers, pressiegroepen en partijen krijgen de staat die zij verdienen' (p. 20).

Een te overspannen verwachting van de mogelijkheden van de staat tast de legitimiteit van de staat aan. Bestendigheid en wederkerigheid gaan daardoor teloor. Het gevaar is niet denkbeeldig, dat de bevolking, moe van de wispelturigheid van de staat, een overheid zal accepteren, die plannen maakt en ze uitvoert door de maatschappij zo te veranderen, dat de burgers de projecten wel moeten slikken. [9])

Relativering

In de analyse van Rosenthal komen de internationale aspecten en de problematiek van de bestuurlijke organisatie niet aan de orde. Men kan zich afvragen of dat wel realistisch is.

Aan de ene kant zijn en worden de bevoegdheden en machtsmiddelen van de staat steeds meer ingeperkt door internationale overeenkomsten. Langzaam maar zeker groeien nieuwe staten (bijv. de verenigde staten van Europa). Voorlopig hebben ze een warrig en sectoraal karakter, maar het zal zo niet blijven.

Centralisatie van bepaalde bevoegdheden is nodig om het hoofd te kunnen bieden aan vraagstukken op wereldschaal. Ik noem wapenbeheersing, milieuvervuiling, voedsel- en energieproblematiek, mensenrechten, het tot ontwikkeling brengen van de oceanen en de ruimte.

Aan de andere kant is het ook helder, dat onze staat minimaal bestaat uit een drie-

[9] Herman van Gunsteren: *'The Quest for control, a critique of the rational-central-rule approach in public affairs'*, London, 1976.

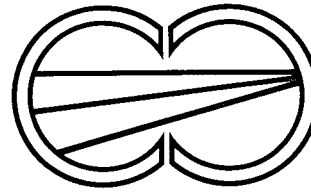
tal bestuurslagen: rijk, provincies en gemeenten. Het rijk ('de staat') is een historisch gegeven, dat ook op langere termijn een gegeven zal blijven, maar in relatief belang afneemt. Om een irritante, dure en ingewikkelde nieuwe bestuurslaag te voorkomen zijn er vergaande plannen om tot een nieuwe intermediaire bestuurslaag te komen met eenheden met een aangepast territoir, die een eigenstandige behoeftenbehartiging mogelijk maakt. Ten slotte zijn er de gemeenten, die de kern van hun taak vinden in het behartigen van de directe belangen van de burgers territoriaal en in kleine groepen bijeenwonend.
Het succes van de ene bestuurslaag is een voorwaarde voor het functioneren van de andere. De vertikale betrekkingen tussen groeiende bovennationale overheden, 'staten', regionale en gemeentelijke bestuurslagen, zowel in termen van macht als in termen van vrijwillige samenwerking, zullen steeds belangrijker worden.

Conclusie

De analyse van Rosenthal is niet nieuw, maar desondanks ook voor christen-democraten verfrissend en stimulerend. Het oude moet opnieuw worden geleerd. Oude schoenen moeten niet worden weggegooid voordat wij nieuwe hebben. Ook op oude schoenen kunnen wij 'begaanbare wegen' inslaan. Dat neemt niet weg, dat ik nieuwe prefereer. Een uitgewerkte staatsleer is voor de christen-democratie hard nodig om aan het CDA helderheid te verschaffen voor het bedrijven van politiek, maar vooral voor de opleiding en vorming van jonge politici en bestuurders, zelfs die welke nooit christen-democraat zullen worden.



Van de redactie



De Europese eenwording stagneert. Er is volgens sommigen zelfs sprake van achteruitgang; anderen benadrukken dat de vorderingen te langzaam gaan. Het elan van de jaren vijftig en zestig is in ieder geval danig uitgesleten; de rechtstreekse verkiezing van het Europese Parlement in 1979 heeft tot nu toe geen nieuwe geestdrift kunnen wekken. Straks in 1984 zijn er opnieuw rechtstreekse verkiezingen. Met welk verhaal richten de politieke partijen zich dan tot de kiezers om te voorkomen dat de opkomst nog lager uitkomt dan in 1979?

Deze vragen staan in dit zomernummer centraal. Het wordt geopend met de weergave van een gesprek tussen de heren Nord, Schaper, Schmelzer, Tindemans en Vredeling, onder leiding van redactievoorzitter Kooijmans. Daarnaast schrijven de heren Van der Stoel, Notenboom en Van Rijn. In het gesprek zijn deelnemers uit CDA, PvdA, VVD en D'66 bijeengebracht, teneinde na te gaan waar de verschillen liggen in het denken over Europa. Alom wordt de noodzaak van een verdere Europese integratie beleden. De motieven verschillen niet: schaalvergroting van problemen, vrede en stabiliteit in Europa na eeuwenlange onderlinge strijd; een vrij en democratisch bolwerk tegen het Oostblok, behoefte aan een groeiende Europese identiteit ten opzichte van de VS, de betekenis van Europa in de wereld. Maar de vraag is wel of men werkelijk bereid is een stukje van de eigen nationale overtuiging in te ruilen voor een meer gemeenschappelijke opstelling. Een groeiende Europese eenwording zal zich immers vooral manifesteren op nationaal gevoelige beleidsterreinen als kernenergie, kernwapenstrategie, sociaal-economisch beleid, ontwikkelingssamenwerking, want dat zijn de vraagstukken die grensoverschrijdend zijn. Maar het zijn tevens de vraagstukken waaromtrent wij niet zelden menen dat de Duitsers, Fransen en Britten een verwerpelijke koers varen. Van der Stoel besluit zijn artikel met op te merken dat ons land zo nodig alleen moet durven blijven staan. Maar anderzijds, zo stelt hij, zal Nederland zich voortdurend ook moeten afvragen of het niet voor het belang dat men wil dienen van groter gewicht is wanneer alle tien, al was het maar voor een kwart, eenzelfde richting gaan, dan wanneer wij alleen de hele afstand blijven afleggen.

In het gesprek wordt dit dilemma uitgediept naar aanleiding van de vraag of ook ons land een deel van de 572 middellange-afstandswapens moet plaatsen of niet. En dat ook in het kader van de vraagstelling of Europa een eigen benadering moet en kan ontwikkelen terzake haar veiligheid. Wat is de Amerikaanse garantie nog waard? Ook Van der Stoel behandelt deze vraag in zijn artikel.

Het vernisje van Europese saamhorigheid is overigens niet zo dik, zo wordt in het gesprek vastgesteld. Er zijn signalen van een groeiend nationalisme, nu elk van de lidstaten met zulke grote economische problemen wordt geconfronteerd, die zij evenwel

met een nationale aanpak niet de baas zullen worden. Wat kunnen de instellingen bijdragen aan een meer gemeenschappelijke aanpak van deze centrale vraagstukken? Wat is het feitelijk effect geweest van de rechtstreekse verkiezing van het Europees Parlement, waar zoveel van werd verwacht? Ex-commissaris Vredeling geeft nuttige adviezen aan de Europarlementariërs Tindemans en Nord. Men vindt elkaar in ieder geval weer in de vaststelling van een zekere ingebouwde schizofrenie in het functioneren van het parlement: allen zijn het er over eens dat de kiezer straks uitgelegd moet worden dat wij het Europese niveau dringend nodig hebben, om vervolgens te verklaren dat de partijen het over de inhoud van het op dat niveau te voeren beleid niet eens zijn.

De institutionele vragen komen ook uitvoerig aan de orde in de beschouwing van de christen-democratische Europarlementariër Notenboom. Hij beschrijft de begrotingsstrubbelingen en geeft aan hoe het Parlement zich geleidelijk een medebeslissingsrecht heeft verworven. Van Rijn, ambtenaar bij de Europese Commissie, legt in zijn artikel uit welke thans de verhoudingen zijn tussen Parlement, Commissie en Raad volgens het Verdrag. Hij doet vervolgens een reeks van voorstellen tot verbetering van de Europese instellingen. Hij blijft daarbij binnen de Verdragsbepalingen, omdat hij een wijziging daarvan in de huidige omstandigheden niet mogelijk acht. En hij vindt dat ook niet nodig: de bestaande mogelijkheden moeten beter benut worden.

Daarover wordt in dit nummer verschillend gedacht. Notenboom wijst op de noodzaak van een Verdragswijziging, evenals Nord in het gesprek. Het zou de nieuwe impuls kunnen zijn waaraan thans zo dringend behoefte bestaat. Maar men kan hier niet op wachten. In het gesprek vindt men elkaar op de noodzaak vóór de komende verkiezingen een aansprekend Europees beleid te formuleren op al die punten waarmee iedere burger in zijn dagelijks leven wordt geconfronteerd. Wij hebben, aldus Tindemans, nog $2^1/_2$ jaar om dat waar te maken.

* *
*

Dit nummer wordt besloten met een bespreking van de rapporten van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de commissie-Vonhoff) door mr. C. van Veen, die eerder nauw betrokken is geweest bij de advisering inzake wijziging van opzet en onderlinge afstemming van de rijksdiensten.



Op uitnodiging van de redactie zijn op 15 juli j.l. voor een gesprek over Europa in de vergaderzaal van het CDA-huis bijeengekomen (van rechts naar links) drs. H. A. Schaper, mr. dr. H. R. Nord, dr. L. Tindemans, drs. W. K. N. Schmelzer, ir. H. Vredeling, mr. P. H. Kooijmans (voorzitter van de redactie) en drs. H. Borstlap (redactiesecretaris). Het gesprek stond onder leiding van de heer Kooijmans.

Allen namen op persoonlijke titel deel aan dit gesprek, waarvan een weergave hieronder is opgenomen.

Europa

weergave van een gesprek

KOOIJMANS: In de nota van eind juni van de kabinetsformateurs Lubbers en De Koning wordt met geen woord over Europa gerept.
Vijf jaar geleden schreef de heer Tindemans zijn rapport over Europa in een tijd dat Europa veel meer in de belangstelling stond. Wij hielden ons destijds uitvoerig bezig met de Europese identiteit. Wij maakten ons druk om aan Europa een nieuw imago te geven om te voorkomen, wat in het Tindemans-rapport stond dat het vermoeide Europa aan zijn eigen succes ten onder zou gaan. De koppen in dit rapport zijn kenmerkend: één stem in de wereld, een nieuwe samenleving, een tast-

bare solidariteit, één centrum voor besluitvorming, naar een gemeenschappelijk buitenlands beleid. Mijn vraag aan u is: wat is hiervan terechtgebracht de afgelopen jaren? Hoe kijkt Tindemans daar zelf tegenaan?

TINDEMANS: Mijn rapport was destijds een gevolg van de drie voorstellen die de nieuwe Franse president eind 1974 lanceerde: het omvormen van de topconferenties van de regeringsleiders tot een Europese raad, één van de regeringsleiders uit te nodigen een rapport te schrijven over de Europese unie, en ten derde rechtstreekse verkiezing van het Europese parlement. Toen ik de opdracht kreeg werd niet omschreven wat een Europese unie is. Ik heb dat ook in mijn rapport niet geprobeerd te doen. Ik heb geen definitie gegeven, wel een beschrijving van wat naar mijn opvatting een Europese unie zou moeten zijn. Wat is bijvoorbeeld het verschil tussen een gemeenschap en een unie? Het staat voor mij vast dat unie een grotere politieke eenwording veronderstelt dan een gemeenschap, waar het toch vooral om de economische samenwerking gaat. In het rapport heb ik uiteengezet waarom een Europese samenwerking voor ons allen van levensbelang is. Wij kunnen de toekomstige problemen niet aanpakken zonder een grotere samenwerking. Men heeft mij wel verweten, Spinelli bijvoorbeeld, dat het rapport zo weinig visionair is. De profeet kwam er niet in naar voren. Maar men had mij natuurlijk gevraagd als regeringsleider een rapport te schrijven voor mijn collega's. Een rapport met voorstellen die realiseerbaar zijn, in zekere zin pragmatisch. Wat konden wij concreet doen op dat ogenblik? Ik heb in mijn rapport dan ook geen eindfase aangeduid. Welke grote sprong voorwaarts kunnen wij nu doen? En, vermoedelijk in mijn naïviteit, heb ik toen ook gezegd: in 1980 moeten wij opnieuw een gewetensonderzoek doen. Wij zijn inmiddels al in 1981 aangeland.
Ik kwam tot enkele punten die voor een Europese unie noodzakelijk waren; deze punten zijn ook formeel aanvaard. Als u mij nu vraagt wat daarvan terecht is gekomen, dan ben ik daarin teleurgesteld. Er is natuurlijk niet zoveel van terechtgekomen.
Ik vind ten eerste nog steeds dat een Europese politieke unie niet zonder een monetaire en economische unie kan. Wij hebben voorts gemeenschappelijke externe betrekkingen nodig. Men zal pas weten in de wereld dat wij bestaan, wanneer wij als Europa met één stem weten te spreken in een aantal grote en belangrijke vraagstukken van de wereldpolitiek. Wanneer er oorlog is aan onze achterdeur, met name in het Midden-Oosten of in de Middellandse Zee (Cyprus), dan blijken wij daar geen standpunt over te hebben. Terwijl de Russische duikboten in de Middellandse Zee varen. Wij moeten één stem krijgen ten aanzien van onze relaties met de *Verenigde Staten* (veiligheidsvraagstukken, problemen met de munt: sinds de periode-Kennedy hebben wij geen nieuwe beschrijving gegeven van onze verhouding met de Verenigde Staten), de *Noord/Zuid-verhouding,* het *veiligheidsprobleem* (wijlen Aldo Moro ging destijds namens de Gemeenschap naar de conferentie in Helsinki over veiligheid en Europese samenwerking, terwijl we nooit een debat gehad hebben over de veiligheid!), en ook ten aanzien van het *Middellandse Zee- en Midden-Oosten-gebied.*
Naast de economische en monetaire unie, één stem ten aanzien van de externe betrekkingen, heb ik destijds als derde punt genoemd het Europa van de burgers. Wij hebben in Europa onvoldoende saamhorigheidsgevoel. De burger in onze landen merkt niet aan de dagelijkse dingen dat wij Europeanen zijn. Wij zijn er onvoldoende in geslaagd dat duidelijk te maken, terwijl nota bene de arbeidsplaats voor heel velen mede afhankelijk is van de

vraag of het ons in Europa lukt een aansprekend beleid te formuleren.
Als vierde punt uiteraard versterking van de Europese instellingen, waarover wij in dit gesprek nog komen te spreken.

Wat is mijn conclusie op dit moment? Ik zie een beweging tot versterking van het *met één stem spreken naar buiten toe.* En op een moment dat de economische eenwording stagneert, hier en daar protectionisme ons bedreigt, signaleer ik stemmen die pleiten voor verbetering en versterking van de politieke samenwerking. Ik noem de rede van Lord Carrington, de rede van Genscher, Willy Brandt; wij als christen-democraten hebben voorstellen gedaan. Er is een beweging merkbaar. Monnet zei al: waar we vooruitgang kunnen boeken moeten we het doen, ook als dat niet altijd even geordend gebeurt. De vraag is: moeten we een permanent secretariaat voor de externe betrekkingen krijgen ten behoeve van een deugdelijke voorbereiding van uitspraken en vooral ook ten behoeve van continuïteit? Persoonlijk meen ik van wel, maar wees zorgvuldig met het aangeven van het karakter van het secretariaat en van de vestigingsplaats.
Economische en monetaire unie: hele zwakke vorderingen met het Europees muntstelsel. Het gaat niet in de richting van een unie.
Europa van de burgers: ook hier weinig vooruitgang. *Versterking van de instellingen:* ook daar geen forse vooruitgang. Het rapport van de zgn. drie wijze mannen is zoals zoveel rapporten, de la ingegaan. Een verbetering vind ik wel dat de nieuwe commissievoorzitter een programmarede heeft gehouden voor het Europees Parlement. Maar overigens zie ik geen versterking van de positie van de Commissie. Afgezien van de directe verkiezing van het Europees Parlement zie ik derhalve geen versterking van de positie van de instellingen.



drs. H. A. Schaper is assistent van de adviseur beleidsplanning van het ministerie van Buitenlandse Zaken; hij staat no. 19 op de kandidatenlijst voor de Tweede Kamer voor D'66.

Rol van Europa

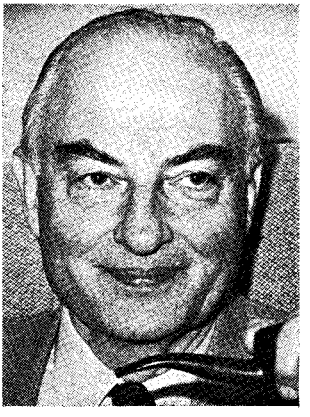
KOOIJMANS: Dreigt er geen vlucht in de buitenlandse politiek als een soort compensatie voor de stagnatie van de interne politieke en economische verhoudingen? Bovendien: als Europa een rol in de wereld moet spelen, wat is die rol dan? Moeten wij hoe dan ook afwijken van de USA en de USSR, of is die rol inhoudelijk bepaald?

NORD: Lord Carrington heeft zeer onlangs verklaard dat een gemeenschappelijke opstelling ten aanzien van interne kwesties nooit een substituut kan zijn voor de Europese interne eenwording. Ik denk dat onze primaire motivering voor de Europese eenwording niet ligt in een gemeenschappelijke dreiging van buitenaf, maar in de opvatting dat wij Europese problemen op Europese schaal moeten aanpakken. Pas vandaaruit ontstaat er een geloofwaardige machtsbasis om aan wereldpolitiek te doen. Mijn stelling is altijd geweest dat de gemeenschappelijke buitenlandse politiek van de gemeenschap het sluitstuk zou moeten zijn van het eenwordingsproces, niet het begin daarvan. Ik kan me namelijk politiek niet voorstel-

len anders dan gevoerd vanuit een machtsbasis. Zonder machtpositie hebben wij gewoon niets te vertellen. En die machtspositie kan alleen maar liggen in het verder uitbouwen van de verdragen van Rome en Parijs. Ik ben het daarom geheel eens met Genscher, die gepleit heeft voor het sluiten van een verdrag voor een Europese unie; het is natuurlijk niet geheel duidelijk wat dat is, maar het psychologisch effect van een nieuwe verdragsverplichting alleen al is van grote betekenis. Daarbij zouden we ook nadrukkelijk moeten kenbaar maken dat we de bestaande verdragsverplichtingen in volle omvang willen nakomen en hun uitvoering verder willen verdiepen.
En als u dan vraagt: wat is die rol van Europa? Onze eerste rol is, aan te tonen dat het moderne nationalisme niet het laatste woord is in de Europese geschiedenis. En daardoor ook niet in de wereldgeschiedenis, want het nationalisme dat wij nu overal in de wereld aantreffen komt van ons. Het is een Europees exportartikel. Ten tweede vind ik dat Europa zijn belangen moet behartigen, en dat kan gezamenlijk veel effectiever dan dat wij allen gescheiden zouden optrekken. Deze beide elementen vormen voor mij de rechtvaardiging dat Europa een rol in de wereld te spelen heeft.

SCHAPER: Ik denk dat wij wat voorzichtig moeten zijn om al te veel in idealistische termen over Europa te spreken, omdat al het mooie dat een Europese unie ons zou kunnen brengen stuk blijkt te lopen op de nationale realiteiten. Ik ben geneigd dan ook eerder over het beschikbare Europa te spreken en na te denken, dan over het theoretisch ideale Europa. Niettemin is het duidelijk dat wij verder moeten met de Europese politieke samenwerking, en wel om twee redenen: wij zien een sterke overloop van economische problemen naar de politieke sfeer (er is een politisering gaande van internationale economische betrekkingen: onze olietoevoer is natuurlijk niet meer los te zien van de politieke relaties met het Middenoosten. Mijn tweede motief is dat, ook al blijf je voorstander van het Atlantisch bondgenootschap, vooral de laatste tijd merkbaar wordt dat Europa behoefte heeft aan een duidelijke eigen positie naast de Verenigde Staten. In dit verband vind ik met Nord het voorstel van Genscher nuttig, vooral ook omdat het een combinatie is van het streven naar wat ik dan noem het beschikbare Europa met het geven van een politieke impuls aan de verdere samenwerking. De vraag wat de rol van Europa dan internationaal kan zijn: ik zou hier toch nog eens de aandacht willen vragen voor het idee van het civiele Europa, waarin meer de gedachte wordt uitgedragen van mensenrechten, solidariteit, bemiddelend optreden bij conflicten etc.

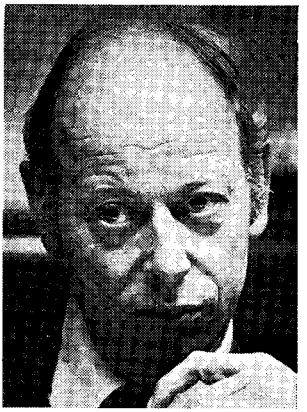
VREDELING: Er is hier wat cynisch gesproken over een vlucht in de externe betrekkingen; ik wil opmerken dat wij toch voortdurend voortgang maken. Ik kan voorbeelden noemen waarin het naar mijn gevoel te langzaam vooruit is gegaan, maar eigenlijk geen waar het achter-



drs. W. K. N. Schmelzer is adviseur van de Raad van Bestuur van Akzo; hij is voorzitter van de commissie Buitenland van het CDA.

uit is gegaan. Wel moet ik eerlijk toegeven dat wij allemaal, ikzelf incluis, ons vergist hebben in de rol van de Europese Commissie. Die is niet geworden wat wij ons ervan hadden gedacht. De Raad van Ministers heeft uiteindelijk de zeggenschap, het Europees Parlement heeft wel enige vooruitgang gemaakt (met name de directe verkiezingen).

SCHMELZER: Ik meen dat de grote motieven, die ten grondslag liggen aan het streven naar de Europese eenwording, veel belangrijker zijn dan de instrumenten om die doelstellingen tot uitdrukking te brengen. Ik memoreer de drie grote motieven, die altijd aan de Europese eenwording ten grondslag hebben gelegen: vrede en stabiliteit in Europa te brengen na eeuwenlange onderlinge strijd; een humaan, vrij en democratisch bolwerk op te werpen tegen de dreigingen uit het Oosten en tenslotte om minder economisch en financieel afhankelijk te worden van onze redder uit de nood, toen: de Verenigde Staten.
Het merkwaardige vind ik nu dat sinds de beginjaren van de Europese samenwerking de onderlinge afhankelijkheid zozeer is toegenomen, maar dat je aan de andere kant moet constateren, dat de laatste tijd toch veel minder inspiratie wordt geput uit de grote motieven om tot Europese eenwording te komen. Men ervaart het kennelijk niet meer zo als in de beginjaren. Er is een toenemende nationalistische navelstaarderij; of noem het: lafheid. Als het nu gaat om de rol van Europa in de wereld, hebben we dan vandaag nieuwe motieven toe te voegen, die wellicht nieuwe inspiratie kunnen geven? Ik denk dat die mogelijkheden er zijn. Ik noem vier motieven.
Allereerst: de rol van Europa in de wereld hangt samen met datgene wat wij maken van onze eigen samenlevingen. Naarmate wij er zelf in slagen een pluriforme, solidaire democratische samenleving vorm te



prof. mr. P. H. Kooijmans is hoogleraar Volkenrecht aan de R.U. te Leiden. Hij is voorzitter van de redactie van Christen Democratische Verkenningen.

geven, naar die mate zullen wij een rol op het wereldtoneel kunnen spelen. Interne en externe politiek kunnen niet los gezien worden van elkaar. Dan: Europa moet een factor van vrede en stabiliteit blijven. In de derde plaats: naarmate wij er in slagen een gezamenlijke koers te varen in Atlantisch veiligheidsverband, naar die mate zullen wij ook onze invloed kunnen doen gelden. Ten vierde: Europa moet een factor van het overbruggen van tegenstellingen tussen arm en rijk in de wereld zijn. Deze nieuwe inspiratie hebben wij nodig, want het elan in Europa lijkt wat weg te ebben.

TINDEMANS: Ik wil in dit verband nog op een ander element wijzen: zijn wij als kleine landen (Nederland, België, Denemarken) niet na de oorlog verrast door zoveel Europese verantwoordelijkheden, nadat wij tot 1940 neutraal waren. Het is voor ons geheel nieuw, om mee vorm te geven aan een grote mogendheid in Europees verband. Misschien is dit een van de niet uitgesproken elementen, waardoor wij daar toch een beetje van terugschrikken. Wij hebben er geen ervaring in; hebben het nog nooit moeten doen. Mijn

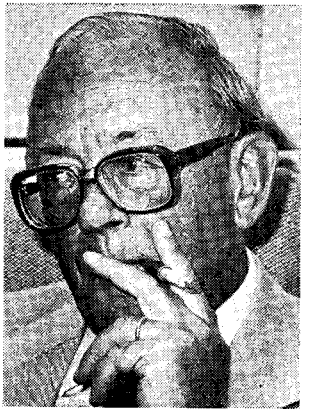
motieven voor de Europese samenwerking zijn altijd geweest: allereerst de verzoening. En ik ben het volstrekt niet eens met diegenen, die dit een achterhaald motief vinden, want ik denk weleens dat er maar heel weinig hoeft te gebeuren om tegenstellingen tussen de lid-staten weer te activeren. Het vernisje van saamhorigheid is niet zo dik. Ten tweede: niet meer vervallen in de vooroorlogse economische vergissingen. Ik doel op de devaluatie als instrument van buitenlandse handel, de muntmanipulatie, de contingentering, autarkie etc. Is er iemand hier om de tafel, die er nu van overtuigd is, dat wij thans deze fouten niet meer zullen maken? Wij waren daar inderdaad lange tijd van overtuigd, maar ik ben dat nu niet meer. Ten derde: wij moeten iets betekenen in de wereldpolitiek, al was het alleen al om te voorkomen dat de twee supermachten niet buiten ons om over ons beslissen. Deze drie motieven zijn nog steeds volwaardig en volop actueel. Hoe kunnen wij elk van ons de monetaire problemen oplossen? Hoe de energieproblemen? En hoe kunnen we de energie oplossen, zonder dat we ook een buitenlands beleid gezamenlijk formuleren?
Wij hebben twee keer de omweg naar de economie gemaakt. Toen in 1948 het Congres van Den Haag aanleiding gaf tot een kakofonie over politieke samenwerking, hebben de leiders van toen gezegd: 'Wij moeten de omweg maken via de economie'. Iedereen had toen zijn eigen conceptie over het politieke Europa: de federalisten, de structuralisten, de functionalisten en ga zo maar door. De EGKS met het staal was toen een dankbaar aangrijpingspunt. De tweede keer was na het mislukken van de Europese defensiegemeenschap. Toen is opnieuw gesteld, dat we de omweg van de economie moesten kiezen. De Hallsteindoctrine luidde, dat uit de economische integratie vanzelf de politieke integratie zou groeien. De vraag voor mij is: Kunnen wij in de politiek alleen iets zinvols doen onder druk, onder een dictator of onder een oorlog, of kunnen wij iets ook doen, wanneer ons verstand, onze wijsheid zegt dat we het moeten doen? Is dat voor deze generatie niet de kernvraag?
Daar komt bij: is Europa tot nog toe niet teveel een elite-zaak geworden? Het comité-Monnet bestond uit vijftig man; de Europese beweging is toch ook geen massa-beweging. Wij hebben een taal gesproken, die de gewone burger niet begrijpt. De man in de straat is misschien niet tegen Europa, maar hij begrijpt het ook niet.

Europese veiligheid

VREDELING: In het rapport-Tindemans staat het volgende heel belangrijke zinnetje: Zolang de Europese unie geen gemeenschappelijk defensiebeleid zal hebben, zal ze onvolkomen blijven.

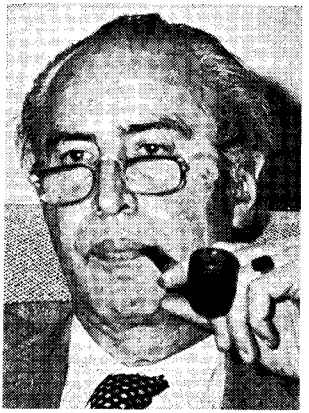
TINDEMANS: Als eindfase is dat juist. Maar niet in de concrete voorstellen die ik op korte termijn realiseerbaar achtte.

VREDELING: Akkoord, maar op enige termijn is de uitspraak juist, en bovendien



mr. dr. H. R. Nord was van 1962 tot 1979 secretaris-generaal van het Europees Parlement; sinds 1979 is hij lid van het Europees Parlement (fractie der Europese liberaal-democraten).

een heel moedige. Ik herinner me de discussie over het civiele Europa in het kabinet-Den Uyl. Laurens Jan Brinkhorst was dat zeer enthousiast in het kabinet aan het uiteenzetten; ik was daar zo van onder de indruk, dat ik in die kabinetszitting mijn medewerking als minister van Defensie heb aangeboden om dat mooie civiele Europa te beschermen in deze boze wereld. Ik ben het dus met Tindemans volledig eens dat zolang de Europese defensie buiten de Europese unie blijft, zolang zal ze onvolkomen blijven.
Een vraag is of wij altijd binnen het Atlantisch bondgenootschap zullen blijven. Dat kan alleen zolang de Amerikanen daar belang bij hebben. En dat verschuift. In de bekende rede van Kissinger destijds in Brussel heeft hij onder woorden gebracht, wat kennelijk al lang aan de gang was: de Amerikaanse garantie voor de veiligheid van Europa is niet meer absoluut.
Ik neem de Amerikanen dat niet eens kwalijk, omdat deze gedachtengang zozeer gebaseerd is op hun eigen belang. Eigenbelang kan soms met hoofdletters geschreven worden. Wanneer er een conflict in het Midden-Oosten uitbreekt – het meest waarschijnlijke scenario in mijn opvatting – en de Russen zouden besluiten tot een afleidingsmanoeuvre in Europa, dan kunnen wij er niet van op aan dat de Amerikanen ons te hulp komen, al is het alleen al omdat ze alle aandacht dan aan het Midden-Oosten moeten besteden. Puur logisch geredeneerd kom je dan toch snel uit bij een eigen Europese kernmacht, hoe weinig aanlokkelijk perspectief dit ook is.
Wat dit betreft is de weerstand in de kleinere landen zoals Nederland en België tegen de plaatsing van de nieuwe middellange-afstandsraketten niet zo interessant; het zou veel ernstiger zijn, als de grotere landen zoals Frankrijk, Engeland, West-Duitsland, ook zouden weigeren. Dan wordt het veel ernstiger, want dan zou je



ir. H. Vredeling was minister van Defensie in het kabinet-Den Uyl; van 1977-1981 was hij lid van de Europese Commissie, belast met sociale zaken en werkgelegenheid; hij maakt thans deel uit van de op 18 mei j.l. geïnstalleerde Emancipatieraad.

moeten constateren, dat Europa kennelijk van zijn eigen defensie wil afzien. Daarmee zouden wij ons dan van het Atlantisch bondgenootschap vervreemden.
Ik vind het absoluut noodzakelijk dat Europa nadenkt over zijn eigen defensie. Mijn zorg is, dat als wij dit in Europa te lang uitstellen, er een moment kan komen dat het te laat daarvoor is. Dan zul je zien dat Amerika zich van Europa zal distantiëren en dan zouden de Russen het voor ons wel eens onmogelijk kunnen maken om ons met onze eigen defensie bezig te houden. Ik denk dat dit de centrale probleemstelling is van deze generatie.

NORD: De problemen zijn, als het om een eigen defensie gaat, natuurlijk enorm. Afgezien van de vraag of het ons lukt de mate van politieke integratie te krijgen die nodig is om uit te maken wie er uiteindelijk op de knop mag drukken, blijft de hoofdvraag natuurlijk of het ons als Europeanen ooit zou lukken zelfstandig, los van Amerika, een strategisch geloofwaardige strijdmacht ten opzichte van de Sovjet-Unie op te bouwen. Eerlijk gezegd

geloof ik daar niet in; de geo-politieke voorwaarden daarvoor zijn niet aanwezig. Wel kan Europese eenheid op defensiegebied onze invloed in Atlantisch verband zeer versterken. Ik herinner aan het boeiende verhaal dat Sadat het Europese Parlement een aantal maanden geleden is komen vertellen en dat, in mijn woorden, hierop neerkwam: 'Willen jullie als Europa meedoen in het Midden-Oosten? Prima; hoeveel troepen kunnen jullie leveren om een vredesregeling te handhaven?' En daar heeft tot nu niemand nog een antwoord op gegeven.

TINDEMANS: Maar willen wij als Europeanen gelijke partners zijn? (Kennedy sprak van equal partnership als kenmerk van het Atlantisch bondgenootschap). Willen wij gezamenlijk die inspanningen leveren om een gelijke partner te kunnen zijn? Dat is natuurlijk de grote vraag in economische zin, politieke zin en ook wat de defensie betreft. Wij willen wel kritiek uitoefenen op de Verenigde Staten, maar willen wij een gelijke partner zijn? Daarom: een conceptie als het civiele Europa is een zeer eenzijdig begrip. Wij kunnen dat niet los maken van de defensie, van de economische ontwikkelingen. Dat is één geheel. Vredeling heeft terecht dat zinnetje uit het rapport nog eens aangehaald.

SCHAPER: Toch heb ik grote aarzelingen bij al die pleidooien voor een eigen Europese opstelling op het gebied van de defensie. Ten eerste is het geen goede optie, op grond van de argumenten die Nord al genoemd heeft. Onze veiligheid is beter verzekerd met 300.000 Amerikanen op het Europese vasteland dan met een onafhankelijke Europese defensie. Ten tweede geloof ik dat je de Europese zaak in politiek opzicht geen dienst bewijs door het defensie-aspect, waar de Europese kernmacht onverbrekelijk mee samenhangt, zo sterk te benadrukken.

TINDEMANS: U kent in dit verband de cynische opmerking van de heer Kissinger: 'Eén Amerikaanse soldaat op het Europese vasteland is genoeg, maar we moeten er dan wel voor zorgen dat hij in het begin van de oorlog sneuvelt'.

Nationale identiteit versus Europees ideaal

KOOIJMANS: Is het niet zo dat er in de jaren vijftig veel nadrukkelijker dan thans een klankbord was in onze samenleving voor de vertrouwde motieven om naar Europese samenwerking te streven? Hoe verhoudt zich het door vrijwel alle partijen beleden ideaal van een toenemende Europese integratie tot de realiteit, dat men tevens een volstrekt eigen nationaal partijpolitiek geluid wenst te laten horen in kwesties die van groot Europees belang zijn, zoals het werkgelegenheidsbeleid, de kernenergie, kernbewapening?

SCHAPER: Wat betreft dit laatste: als je vindt dat je de nieuwe middellange-afstandskernwapens niet moet plaatsen, dan is dat omdat je vindt dat het niet in jouw belang is. Dan kan niet van je verlangd



dr. L. Tindemans is sinds 1979 lid van het Europees Parlement. Vanaf 1976 is hij voorzitter van de Europese Volkspartij en sinds 6 april 1979 van de Christelijke Volkspartij in België. Hij was minister en premier in verschillende Belgische kabinetten.

worden dat je dat standpunt zomaar opgeeft omdat er een soort heilige solidariteit is met anderen waaraan je je geheel ondergeschikt moet maken.

NORD: Maar dat begrijp ik niet. Wij spreken hier voortdurend over de noodzaak van een Europees nadenken over de eigen veiligheidssituatie in Atlantisch verband. Dan kan het toch niet zo zijn dat de vraag naar de plaatsing van de middellange-afstandsraketten nu opeens alleen wordt bekeken in de nationale optiek? Dan gaan binnenlandse politieke verhoudingen toch overheersen op een thema dat Europees, zo niet van nog wijdere strekking is?

SCHAPER: Maar u doet zo geen recht aan de mensen die tegen deze plaatsing zijn. Een bezwaar van plaatsing van 572 van deze wapens is bijvoorbeeld, dat zij ontkoppeling met de strategische wapens eerder mogelijk maakt dan dat zij de koppeling versterkt. Dat is geen binnenlands politieke optiek.

KOOIJMANS: Als we het probleem algemener stellen, dan zien we niet alleen in Nederland maar ook in andere landen, dat men niet meer zozeer de neiging heeft zich af te vragen hoe wij tot een gemeenschappelijk platform van besluitvorming kunnen komen, maar de zorg lijkt veeleer: als ons land zich nu maar niet committeert en de handen vrij laat dan mag de rest doen wat ze wil. Is dit niet het algemenere probleem?

VREDELING: Mag ik een poging wagen dit misschien enigermate te verklaren, toegespitst op de modernisering van de raketten? Ik denk dat het volstrekt contraproduktief zou zijn om dit besluit over de plaatsing nu door te drukken. Waarom? Omdat ik gemerkt heb dat de bezwaren in Nederland tegen deze plaatsing volstrekt authentiek zijn. Ik vermoed dat dit met de protestantse aard in ons volk te maken heeft. Wij vinden die bezwaren noch in Frankrijk, noch in Italië, maar wel in het noorden, Noorwegen bijvoorbeeld. Ook in het noorden van West-Duitsland, maar in Beieren heb ik nog nooit één aarzeling bemerkt tegen dat plaatsingsbesluit. Wanneer wij deze beslissing in een land als Nederland forceren, dan zal de consequentie op enige termijn zijn dat Nederland uit de NAVO gaat, gedwongen door de meerderheid van onze bevolking. Ik moet mijn hoed afnemen voor die gewone man en vrouw in de straat die het niet begrijpt, niet begrijpen kan misschien, en die tegen is. Dat ik het denk beter te weten zal ik hem vertellen, en dat heb ik ook gedaan. Maar als men in meerderheid zegt: best een aardig verhaal, maar we zijn het niet met je eens: dat is me in mijn politieke loopbaan niet vaak gebeurd, maar uitgerekend in deze kwestie is het me meer dan eens overkomen. Dat verzet is authentiek. Daar moet je niet overheen walsen. Dat mag je niet forceren. Toen een aantal jaren geleden de F-16 aan de orde was, toen kon ik die dingen gewoon aanschaffen, ook al was er in de top van mijn partij groot bezwaar tegen. Maar ik wist toen dat de gewone man in mijn partij tegen mij zei: laat dat partijbestuur maar kletsen, jij koopt een goed vliegtuig en van ons mag je je gang gaan. Maar dat zeggen ze nu over de kernwapens niet.

KOOIJMANS: Maar betekent uitstel van een beslissing nu dan geen uitstel van executie? Want die authentieke weerzin tegen de kernwapens zal zich uitstrekken tegen de kernwapenstrategie als zodanig, en kan derhalve de NAVO niet onberoerd laten. En blijft dan toch weer niet het probleem van onze vraagstelling, dat wij nationaal voor onszelf oplossingen proberen na te streven voor vraagstukken die zozeer van internationale aard zijn?

SCHMELZER: Ik wil graag herinneren aan artikel 11.9 in het CDA-program, waarin staat dat de beslissing over het al of niet plaatsen zal worden genomen in bondgenootschappelijk overleg, en dan volgt ter een interessante toevoeging: onverlet de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van Nederland. Mijn uitleg van dit punt is, dat de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van elke lid-staat in confesso is. In de NAVO zijn er 15 onafhankelijke en autonome lid-staten. Wij zullen met elkaar bij elke beslissing tot een consensus moeten komen. Maar als je dit nu werkelijk een constructieve inhoud wilt geven, dan zou die eigen verantwoordelijkheid en autonomie van Nederland weleens kunnen betekenen een zware morele plicht om een beslissing te nemen die positief is ten opzichte van het Duitse probleem, van het Atlantisch bondgenootschap, van de bereidheid van de Sovjets om te onderhandelen en om concessies te doen.

VREDELING: Maar hiermee heb je in feite gezegd dat je als Nederlandse christen-democraat niet bereid bent je door de meerderheid in Europees verband te laten overstemmen. Je bent niet bereid je bij bijvoorbeeld de meerderheid van christen-democraten in Europa aan te sluiten, wanneer die zouden zeggen: wij zijn vóór plaatsing, en de Nederlandse christen-democraten zouden zeggen: wij zijn tegen. Je bent dan niet bereid je daardoor te laten overstemmen. Mijn stelling is dan: Europa is gewoon niet rijp om zich in defensieaangelegenheden Europees te gedragen.

SCHAPER: Maar er is ook niet veel aan gedaan om de bevolking rijp te maken voor een Europese oriëntatie. De regering heeft de discussie over de al of niet plaatsing vóór december 1979 eigenlijk niet aan de orde gesteld dan tot pal voor de bijeenkomst in Brussel. Die beslissing kwam plots als een duveltje uit een doosje. En toen was het opeens vanwege de 'solidariteit met de bondgenoten', dat er gemoderniseerd moest worden.

SCHMELZER: U hebt helaas volkomen gelijk. Er is volstrekt onvoldoende gedaan aan eerlijke en duidelijke voorlichting over wat er aan de hand was.

De Europese instellingen

KOOIJMANS: Resteert in ons gesprek de vraag naar de positie van de Europese instellingen. Vredeling heeft opgemerkt dat de commissie niet die rol heeft gespeeld die haar was toebedacht. Het Europees Parlement is inmiddels rechtstreeks gekozen. Wat moeten wij aan met de instellingen?

VREDELING: Wat de Commissie betreft: ik vind dat het verdrag niet zo gek in elkaar zit. De voorstellen moeten komen van de Commissie en de Raad mag alleen wijzigen als ze unaniem is. Maar de Raad is wel uiteindelijk het besluitvormende orgaan. De Commissie moet dus onderhandelen met de Raad. Waarom is het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de grond gekomen? Omdat de ministers het destijds eens waren, en natuurlijk ook omdat we in Mansholt een uitstekende commissaris hadden. Maar de ministers gaven toch de doorslag. Die ministers blijken vandaag de dag niet meer eensgezind bij het opstellen van een gemeenschappelijke koers. De Commissie kan nog zulke prachtige voorstellen doen; de ministers zeggen gewoon nee. Dan zeggen ze tegen de Commissie: maak nog maar eens een compromis. De Commissie kan dat dan doen, maar ze kan het ook weigeren. En dan gebeurt er niets. Ik heb wel in de Sociale Raad geweigerd een compromis voor te bereiden. Ik zei gewoon: dat doe ik niet. Dat ging over de kinderbijslag voor buitenlandse arbeiders.

Ehrenberg, Albeda en allemaal waren ze kwaad, maar dat is dan wel de machtspositie die je als Commissie hebt, want zonder voorstel van de Commissie kan de Raad ook niets besluiten. Het is natuurlijk wel een nogal negatieve machtspositie. In constateer dat de degradatie van de Commissie inhoudt dat ze niet meer als voorheen bij machte blijkt voorstellen te formuleren die de Raad van Ministers aanvaardt.
We moeten ons afvragen welke rol het Parlement kan spelen in het versterken van de positie van de Commissie ten opzichte van de Raad. Ik denk dat die positie vooral van belang kan worden naarmate de volgende verkiezingen naderen. Ik denk dat er twee mogelijkheden zijn. Of de Europese Commissie maakt zich sterk en maakt een vuist tegenover de Raad, gesteund door het Parlement, of het Parlement zendt de Commissie weg die dat niet doet of niet durft te doen. Ik denk dat het op de spits drijven vooral effectief kan zijn naarmate de verkiezingen naderen. Wellicht kan het initiatief van de heer Spinelli, het zogenaamde Krokodil-initiatief om tot verdragswijziging te komen, een nieuwe impuls geven [1]. Ik kan dat niet overzien.

TINDEMANS: Ik herinner me in het jaar dat ik minister van Landbouw ben geweest en Mansholt commissaris was, dat hij in de nachtelijke zittingen voortdurend met nieuwe compromissen kwam. Er was een voortdurend samenspel tussen Commissie en Raad. De 'ramp' voor de Commissie kreeg een aanvang bij het zgn. Protocol van Luxemburg in 1966. Toen is gezegd dat alle belangrijke voorstellen van de Commissie eerst naar het comité van permanente vertegenwoordigers moesten gaan. Elk verzet van een permanent vertegenwoordiger kon inhouden dat het geblokkeerd werd naar de Raad toe. Daardoor is er een soort verlamming opgetreden. Er zijn ook voorstellen geweest om de Commissie te degraderen tot een aantal hoge ambtenaren van de Raad, in plaats van dat het hèt orgaan van de Gemeenschap zou zijn waarin het Europees belang voorop staat, terwijl de Raad van Ministers, samengesteld uit politiek verantwoordelijke bewindslieden, natuurlijk ook mede op het nationale belang acht zou slaan in het beoordelen van de voorstellen van de Commissie.
Ook aan de kant van de Ministerraad zijn er natuurlijk dingen fout gegaan. Ministers komen laat in de avond aan wanneer de volgende morgen Raad gehouden wordt. Wie zien zij de avond tevoren? De permanente vertegenwoordiger. Die geeft zijn opinie over wat er de volgende dag aan de orde komt. Dat is doorgaans een zeer nationale opinie. De minister heeft dus op zijn dossier een speaking note en begint het overleg met die af te lezen. Vaak is het zo dat de minister op het eind van de eerste dag pas goed in de gaten krijgt waarover het gaat. En dan is men dikwijls blij dat het afgevoerd kan worden van de agenda omdat de tijd dan al te krap wordt.
En dan de vraag of het Parlement de bondgenoot is van de Commissie. Dat is in zekere zin zo, zeker zolang het Parlement zelf geen initiatiefrecht heeft en min of meer aangewezen is op de Commissie.

[1] De Krokodil-groep (zo genoemd naar het restaurant in Straatsburg waar de eerste bijeenkomst werd gehouden) heeft een resolutie voorbereid die het Parlement in zijn juli-zitting heeft aangenomen. Het gaat er om, een visie te ontwikkelen op de toekomst van de Gemeenschap, inclusief eventuele verdragswijzigingen die daarvoor nodig zouden zijn. Zowel de institutionele structuur alsook de zaken waarmee de Gemeenschap zich bezig houdt, zouden in zulk een onderzoek moeten worden betrokken. De resolutie van juli stelt een parlementaire commissie in, die zich met deze arbeid zal gaan belasten. Van het Nederlandse CDA was het vooral de heer Jonker, die zich met deze zaak heeft bezig gehouden.

NORD: Is er toch geen sprake geweest van een degradatie in de manier waarop de Commissieleden zich opstellen? Er is al vele jaren een proces van bureaucratisering in de Gemeenschap aan de gang. De Commissie werd meer en meer een bureaucratisch orgaan en de bureaucratie van de Commissie engageerde zich meer en meer met de bureaucratieën van de nationale lid-staten. Wij zijn ver verwijderd van de grote tijden van Hallstein, die bij De Gaulle persona non grata werd omdat hij zich beschouwde als embryo van een Europees eerste-ministerschap. Daarom moest Hallstein ook verdwijnen van De Gaulle. De Gaulle heeft die strijd gewonnen. Europa had daarmee wel verloren. De stijl werd na de commissie-Hallstein heel anders: low-profiled, een zekere onderdanigheid aan de ministers en dus aan de nationale bureaucratieën.

SCHAPER: Maar is per se een doctrine à la Hallstein nodig om de Gemeenschap goed te laten functioneren? Sinds 1966 is er toch ook op velerlei terrein voortgang gemaakt?

NORD: Ik constateer dat de vaart er na Hallstein wel wat uit was.

SCHMELZER: Ik vind dat wij niet moeten ontkennen dat er veel is bereikt, ook ná Hallstein. Alleen, het is niet voldoende; er had méér bereikt kunnen worden. Ik denk ook dat als wij de beslissing van januari 1966 herroepen, er een goede kans is de Commissie weer in een krachtige positie te brengen. Naarmate de Commissie belangrijker wordt, wordt onmiddellijk ook het Parlement belangrijker, zelfs zonder dat we aan de bevoegdheden van het Parlement iets veranderen. Ik ben er vóór dat dat gebeurt, maar het gaat erom dat wij op verschillende fronten voortgang boeken.

KOOIJMANS: Zou de recente regeringswisseling in Frankrijk niet een gunstig moment inhouden voor het herroepen van het Protocol van Luxemburg?

TINDEMANS: Dat is moeilijk te zeggen. Maar in antwoord op de vraag van Schaper: wij leven thans institutioneel op wat in het midden van de jaren '60 bereikt was. De verdragen waren al in het midden van de jaren '60 uitgeput, en wij hebben geen kans gezien daar een nieuwe conceptie aan toe te voegen. Ook Hallstein niet. En we zitten nu nog steeds met dat gemis.

NORD: Er was in die tijd een bepaalde conceptie, die inhield dat de Europese Commissie de nieuwe Europese regering zou moeten worden. Die conceptie heeft het niet gehaald. Maar daar is nooit een andere conceptie voor in de plaats gekomen. Het Krokodil-initiatief, waaraan ik deelneem, betekent voor mij dat wij nu opnieuw een idee moeten lanceren. Dat idee is niet, dat wij terug moeten naar de jaren vijftig of de jaren zestig, maar dat wij nu een meer evenwichtige conceptie moeten leveren van hoe de Europese Gemeenschap besluitvaardig en slagvaardig kan zijn zonder voorbij te gaan aan het feit, dat de nationale souvereiniteiten zich forser hebben hersteld dan wij destijds aannamen. Ik zie geen ander orgaan dan het Parlement, om daarin te voorzien. De regeringen zullen dat niet doen; de Commissie kan het niet doen, omdat die de boot gemist heeft.

VREDELING: Maar het Parlement heeft natuurlijk ook de boot gemist. Ik ben zelf uit het Europees Parlement voortgekomen; als commissaris is mijn ervaring met het Europees Parlement teleurstellend geweest. Het Europees Parlement moet de Europese Commissie controleren. Dat heeft het Parlement tot op de dag van vandaag nog nooit gedaan. Het Parlement is bijvoorbeeld nauwelijks geïnteresseerd

in wat de commissie heeft gedaan met de amendementen, die het Parlement heeft aangenomen. Ik vind dat onbegrijpelijk. Het Parlement speelt niet op de Commissie. Je moet toch als Parlement in een machtspositie proberen in te grijpen. En dat gebeurt niet. Het Parlement doet zijn huiswerk niet. Ik kan u verzekeren dat de Commissie bang is voor het Parlement. Jenkins was bang voor het Parlement. Etienne Davignon ook. Dat wil zeggen: ze houden rekening met het Parlement, want het zijn goede Europeanen. Ze vinden dat het Parlement belangrijk moet zijn. Ik was er ook bang van. Je wilt als commissaris niet graag in het Parlement te kijk staan, dat je de kant van de Raad kiest. Dat doe je als commissaris niet. En het parlement buit dat niet uit. De Commissie wordt ten opzichte van de Raad veel te weinig onder druk gezet door het Parlement. Daar kan veel meer van gemaakt worden. En de Commissie zou dan ook veel sterker staan in haar overleg met de Raad. Ik had gehoopt dat de rechtstreekse verkiezingen daarin verandering zouden brengen; maar het is niet gebeurd. De Commissie kan straffeloos doen en laten wat ze wil met de amendementen uit het Parlement. Ik praat uit eigen ervaring.

NORD: Vredeling heeft niet helemaal ongelijk. Maar ons probleem is natuurlijk ook dat vooral zijn partijgenoten voortdurend willen praten over zaken, die buiten Europa spelen, zodat wij dikwijls niet meer toekomen aan Europese zaken. Maar dat terzijde. Ik vind wel dat de Commissie in de commissies van het Parlement wel goed gecontroleerd wordt; maar zodra het in de plenaire vergadering komt, wordt het anders. Ik denk dat de verschuiving, die via een recente reglementswijziging nu in gang is gezet van de plenaire zittingen naar Commissievergaderingen, de rol van het Parlement kan versterken.

VREDELING: Dat is waar; in de Parlementaire commissies heb je ook de beste gedachtenwisseling. Maar dan krijg je een soort euforiestemming zo in de trant van: die Vredeling is een jongen van ons, die moeten we niet te hard aanpakken. En dan ging ik zonder enige kritiek de zaal uit, terwijl ik juist kritiek wilde uitlokken, om mijn positie ten opzichte van de Raad te versterken. Trouwens ook in de Commissie sta je sterker, als je iets voorstelt waar het Parlement zich achter heeft gesteld.

TINDEMANS: Ik zat niet het vorige Europese Parlement, dus ik beschik niet over vergelijkingsmateriaal met het huidige Parlement. Ik ervaar inderdaad wat u zegt, dat wij als Parlementariërs de Commissie als onze bondgenoot beschouwen. Wij kunnen als Parlement alleen via de Commissie voorstellen in de Raad krijgen, omdat wij het initiatiefrecht missen. Maar het lijkt me juist, dat wij de Commissie onvoldoende controleren. Ik ben van mening dat wij de Raad moeten kunnen dwingen in het Parlement uiteen te zetten, waarom men een voorstel heeft gewijzigd of niet heeft overgenomen. Het is onduldbaar voor een Parlement om wel te vechten met de Commissie, maar vervolgens niets meer te horen over het resultaat, wat die Commissie weet te bereiken in het overleg met de Raad van Ministers.

NORD: Ik denk dat nog twee elementen de positie van het Parlement meebepalen: allereerst de enorme overbelasting op de agenda, waardoor je je amper nog herinnert wat je de vorige keer hebt aanvaard. En het tweede punt is, dat er bij die amendementen te weinig zelfdiscipline in acht wordt genomen; van de honderd amendementen, schat ik, zijn er toch 99 niet echt wezenlijk. Dat honderdste amendement is een zaak waarvoor je zou moeten vechten omdat het daar in een bepaald geval dan werkelijk op aankomt.

Maar dat dreigt dan onder te sneeuwen temidden van alle minder relevante zaken.

VREDELING: Maar het Parlement blijft de werkelijke rem voor de Commissie om af te glijden naar een bedenkelijk niveau. Dat kan de Commissie niet zelf.

Verkiezingen 1984

KOOIJMANS: In 1984 zijn er weer rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement. De opkomst bij de eerste rechtstreekse verkiezingen was niet overweldigend. Wat zegt u nu tot de burgers, wanneer u de volgende verkiezingscampagne ingaat?

NORD: De inzet van de volgende verkiezingscampagne zal moeten zijn, datgene wat wij nu in de Krokodil-groep hebben voorgesteld. Ik denk dat we nu een echte verkiezingscampagne tegemoet gaan. De vorige was natuurlijk meer een informatiecampagne.

KOOIJMANS: Was het belangrijkste gegeven in de afgelopen campagne niet dat het Parlement rechtstreeks gekozen moet worden om zijn positie te versterken? Zal de kiezer niet vragen wat daar nu feitelijk van is terechtgekomen?

NORD: Daar is inderdaad nog weinig van terechtgekomen. Maar wie had de illusie, dat zonder het wijzigen van de verdragen daar in een paar jaar werkelijk grote voortgang geboekt zou kunnen worden? Dat hebben wij het volk de vorige keer ook niet beloofd.

TINDEMANS: Ik denk allereerst dat wij ons nog onvoldoende realiseren wat het betekent een rechtstreeks gekozen Europees Parlement te hebben met 434 vertegenwoordigers uit 10 landen. Dit is historisch gezien iets buitengewoons. De eerste integratie begint wellicht niet in het Parlement, maar in de parlementaire fracties. Hoeveel moeite dat kost om binnen de fractie tot één lijn te komen. Ieder vindt toch zijn eigen nationale parlementaire systeem het beste. En dat naast het taal-probleem, de verschillen in mentaliteit. Daar komt bij dat de functie van het Parlement in ieder land verschillend is. In Groot-Brittannië dient de meerderheid om de regering in het leven te houden, in andere landen bestaat sterk de neiging naar een gouvernement d'assemblée te gaan, dus waar het Parlement eigenlijk het regeringswerk gaat verrichten. Kortom: de ware roeping van dat Europese Parlement moet langzamerhand groeien. Persoonlijk had ik gehoopt dat dit sneller gebeurt dan nu feitelijk het geval is. Indien dit Parlement geen voorstellen kan doen, om de economische crisis in Europa te bestrijden, dan denk ik dat voor velen, die hoge verwachtingen van de verdere Europese integratie hadden, het Parlement een gevoelige slag krijgt. Als wij niet in het Parlement tot een voorstel voor een aansprekend energiebeleid en andere punten zouden kunnen komen, die iedere burger in zijn dagelijks leven raken, dan zie ik het somber in. Als we daarin niet slagen voor de volgende verkiezingen in 1984, dan zie ik ons nog niet zeggen dat het nuttig is dat de Europese burger in 1984 weer zijn stem voor het Parlement uitbrengt. Wij hebben nog $2^1/_2$ jaar om dat waar te maken.

VREDELING: Maar is het probleem ook niet, dat je stuit op partij-politieke verschillen, ook in het Parlement natuurlijk? Dat is ook nodig om duidelijk te maken, omdat wij alleen op institutionele aangelegenheden de mensen niet meer naar de stembus krijgen.

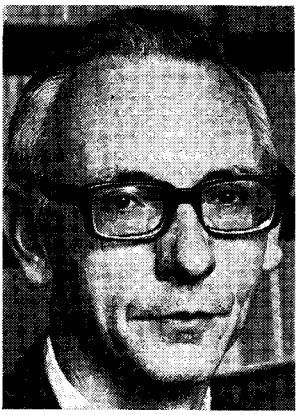
NORD: Is niet het grote probleem dat we het er allemaal over eens zijn en dat ook aan de man brengen, dat we dit nieuwe Europese niveau nodig hebben om de pro-

blemen op te lossen, om vervolgens uit te leggen dat je het over de inhoud van die te nemen besluiten niet eens bent. Dat is werkelijk niet simpel.

KOOIJMANS: Met de vaststelling van de ingebouwde schizofrenie van het Europese Parlement in zijn eerste zittingsperiode, denk ik dat wij een goed afsluiting van dit gesprek hebben gevonden. Ik dank u zeer.



door M. van der Stoel



M. van der Stoel is lid van de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid. In het kabinet-Den Uyl was hij minister van Buitenlandse Zaken.

De Europese Politieke Samenwerking en de verhouding West-Europa - Amerika

In de beginjaren van de Europese Gemeenschap leefde in Nederland sterk de verwachting dat met de totstandkoming van de EEG de eerste fase was ingezet van een proces dat uiteindelijk tot een federaal Europa zou leiden. Het verdrag van Rome gaf ook aanleiding tot deze verwachting.

In de conceptie van Spaak en de zijnen zou, na de vorming van een gemeenschappelijke markt, in de verschillende sectoren van de Europese economie ook een gemeenschappelijk beleid tot ontwikkeling komen. De Europese Commissie, die werd gezien als de voorloopster van een toekomstige Europese regering, zou met de nodige bevoegdheden tot verwezenlijking van dit gemeenschappelijk beleid worden uitgerust, en dientengevolge haar machtspositie voortdurend kunnen versterken. De feitelijke ontwikkeling is een andere geweest. Op tal van gebieden is het niet tot een gemeenschappelijk beleid gekomen; hoogstens tot aanzetten daarvan. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat, zeker zolang de ernstige economische recessie niet is overwonnen, in de nabije toekomst belangrijke vorderingen zullen worden gemaakt. En de Europese Commissie zag haar bevoegdheden niet groeien, maar verloor aan betekenis en gewicht. Het supranationale element in de Gemeenschap is niet versterkt, maar verzwakt. Het nationale eigenbelang bleek vaak sterker dan de wil tot het zoeken van Europese oplossingen. Meerderheidsbesluiten zijn in de EG uitzondering geworden; regel werd het zoeken naar unanimiteit, met als consequentie maar al te vaak vertraging, uitstellen of zelfs uitblijven van besluitvorming. De positie van de Commissie werd bovendien verzwakt door de instelling van de Europese Raad. Geconfronteerd met regeringschefs, speelde de

Commissie een minder grote rol in de beraadslagingen dan in de overige ministerraden van de EG.
Teleurstelling over de stagnatie van het Europese eenwordingsproces en de verzwakking van het supranationale element in de Europese besluitvorming mag overigens niet doen vergeten dat vooral het tot stand komen van een gemeenschappelijke markt en het als één economische eenheid optreden naar buiten – hoe moeilijk het vaak ook is om het eens te worden over de te volgen lijn – van immense betekenis is en blijft. Het zijn voornamelijk ook deze ontwikkelingen geweest die eerst Engeland, Italië en Denemarken, en in een latere fase Griekenland en vervolgens Spanje en Portugal, ertoe hebben gebracht om het lidmaatschap van de Gemeenschap aan te vragen. Maar de aantrekkingskracht van behaalde successen schept tegelijkertijd immense problemen voor de EG. Niet alleen is het moeilijker voor tien of twaalf om tot overeenstemming te komen dan voor zes, niet alleen zijn de weerstanden (Groot-Brittannië) tegen meerderheidsbesluiten vergroot, maar bovenal is met de toetreding van een economisch achterblijvend Groot-Brittannië en met de zich voltrekkende uitbreiding van de Gemeenschap in zuidelijke richting de zich telkens aandienende economische divergentie tot centraal probleem van de Europese Gemeenschap geworden.
Het veranderend karakter van de Europese Gemeenschap dwingt Nederland tot herbezinning. De verwachting van de beginjaren van de Gemeenschap, dat de Commissie als supranationaal arbiter de beste garantie vormde tegen het overheersen van de belangen van de grotere landen van de Gemeenschap, heeft aan realiteitswaarde verloren. Anderzijds heeft het bijvoorbeeld de afgelopen jaren de aandacht getrokken dat vaak voorafgaande Frans-Duitse topontmoetingen het verloop van een vergadering van de Europese Raad in sterke mate bepaalden. Hoewel moet worden afgewacht of dit Frans-Duits samengaan zich in de toekomst in dezelfde mate zal blijven manifesteren, blijft de vraag acuut of Nederland, zonder verzwakking overigens van de pogingen om in communautair verband tot aanvaardbare oplossingen te komen, niet de consequenties moet gaan trekken uit het feit dat communautaire aangelegenheden in toenemende mate het voorwerp vormen van bilateraal vooroverleg. Naast versterking van de contacten terzake met de Benelux-partners lijkt versterking en uitbouw van de bilaterale consultaties met de ons omringende grotere landen van de Gemeenschap aanbevelenswaardig.

de Europese Politieke Samenwerking

Naast de EG heeft zich in de zeventiger jaren de Europese Politieke Samenwerking (EPS) ontwikkeld. Het zijn uiteraard dezelfde ministers die de Algemene Raad van de EG vormen en in EPS-verband rond de tafel zitten [1]. Het verschil zit in het besluitvormingsproces. De Europese Commissie speelt noch voorbereidend noch initiërend een rol. De EPS is geheel buiten het communautaire kader tot ontwikkeling gekomen, en de vergaderingen van de ministers in EPS-verband worden voorbereid door een comité politique, bestaande uit de directeuren-generaal politieke zaken van de departementen van buitenlandse zaken van de tien. Het zijn deze institutionele verschillen, die de zo vaak besproken omzetting van het geheel van de betrekkingen van de landen van de Europese Gemeenschap in een Euro-

[1] De tijd dat op Franse aandrang de ministers 's ochtends in EPS-verband bijeen moesten komen in de hoofdstad van het land dat op dat moment het voorzitterschap van de EPS bekleedde, en 's middags als EG-Raad in Brussel, is gelukkig voorbij!

pese Unie zo moeilijk maken.
In de afgelopen tien jaren heeft de Europese politieke samenwerking voor de buitenlandse politiek van ieder der lidstaten van de Europese Gemeenschap steeds meer gewicht gekregen. Niet in deze zin dat geleidelijk een geünificeerd Europees buitenlands beleid tot stand is gekomen. Zover is het nog lang niet. Het formuleren van gemeenschappelijke standpunten blijkt nog vaak grote moeilijkheden op te leveren. Standpuntbepalingen van de tien tonen nog geregeld door de vaagheid of vrijblijvendheid van formulering, of door het ontwijken van uitspraken aangaande op zich zelf belangrijke onderdelen van een probleem, de sporen van een moeizaam tot stand gekomen compromis. In acute crisissituaties, waarbij vaak een snelle reactie onontbeerlijk is, blijft niettemin een tijdrovend consultatieproces tussen de hoofdsteden geboden, en datzelfde geldt voor elke verdere ontwikkeling van een dergelijke crisis. Nog geregeld blijkt dat de diverse landen van de Europese Gemeenschap divergerende belangen en inzichten hebben, en dat doet uiteraard afbreuk aan de mogelijkheden voor Europa om met één stem te spreken.
Anderzijds moet niet de betekenis worden onderschat van de zozeer in frequentie en intensiteit gegroeide vormen van contact tussen de lid-staten van de Gemeenschap inzake een zo brede scala van internationaal-politieke vraagstukken. Deze beperken zich niet tot ministers van buitenlandse zaken en directeuren-generaal politieke zaken, maar strekken zich ook uit tot de specialisten op specifieke beleidsgebieden. In menige hoofdstad heeft bovendien het geregeld overleg van de ambassadeurs van de tien een duidelijke betekenis gekregen. Dit permanente proces van consultaties en uitwisseling van informatie op allerlei niveaus – dit osmoseproces, zou men bijna kunnen zeggen – vergroot de mogelijkheden om op steeds meer terreinen tot beleidsharmonisatie te komen.
Binnen de Gemeenschap valt in de analyses vaak het accent op de moeizaamheid van het EPS-besluitvormingsproces; buiten de Gemeenschap trekken vaak de vorderingen op de weg naar harmonisatie de meeste aandacht. Het gezamenlijk optreden in het kader van het CVSE-proces [1] en het groeiend aantal gemeenschappelijke verklaringen van de tien in VN-verband hebben indruk gemaakt. Ook is opgevallen dat voor wat betreft de Midden-Oosten problematiek, vroeger vaak aanleiding tot vele controverses, de tien elkaar meer en meer zijn gaan vinden, mede als gevolg van de gezamenlijke verontrusting over de door Begin ingeslagen koers.

Doorkruist wordt de politieke samenwerking van de tien door de neiging van de Amerikanen – die zich overigens wel eens geïrriteerd tonen door onderonsjes van de lid-staten van de Europese Gemeenschap over onderwerpen die zij liever voor breder Westelijk overleg gereserveerd zouden zien – om zich rechtstreeks tot de grote vier in West-Europa te wenden, en niet tot het land dat het voorzitterschap van de EPS bekleedt. Op dezelfde wijze leidt de tot een jaarlijks gebeuren geworden topconferentie van de zeven belangrijkste Westelijke industriële mogendheden (VS, Canada, Japan, Bondsrepubliek, Frankrijk, Engeland en Italië) tot ondermijning van de EG-besluitvormingsstructuur, zij het dan ook dat, als pleister op de wonden van de kleinere EG-staten, de voorzitter van de EG-Commissie aan dit overleg deelneemt. Als dit jaarlijks topoverleg ook leidt tot besluitvorming over internationaal-politieke onderwerpen, betekent dit uiteraard ook een aantasting van de EPS, te meer omdat de voorzitter van de Europese Commissie ten aanzien

[1] CVSE: Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa.

van EPS-aangelegenheden niet namens de Gemeenschap kan spreken.

Het zou overigens onjuist zijn om het uitsluiten van de kleinere lid-staten van de Gemeenschap van voor geheel West-Europa belangrijk internationaal-politiek overleg uitsluitend aan de Amerikanen toe te schrijven. Toen Lord Carrington onlangs naar Moskou ging ter bespreking van het door de Europese Raad gesanctioneerde Europese Afghanistan-initiatief, voerde hij vlak voor zijn vertrek overleg met zijn Duitse en Franse collega's; om de wegens hun uitsluiting verontwaardigde Italianen te apaiseren deed hij op zijn terugweg Rome aan. Hier nam dus het land dat op dat moment belast was met het voorzitterschap van de EPS het initiatief tot een overleg van enkele van de tien over een zaak die duidelijk alle tien regardeerde.

Het meest frappante voorbeeld van overleg van enkele grotere landen van West-Europa over een voor vrijwel geheel West-Europa van verstrekkend belang zijnde zaak is de topconferentie op Guadeloupe van januari 1979. Hier namen Carter, Schmidt, Giscard en Callaghan – opnieuw waren de Italianen uitgesloten – in principe het besluit tot modernisering van de kernbewapening in West-Europa, gepaard gaande met de afspraak dat aan de Sowjet-Unie een voorstel tot onderhandelingen over wederzijdse beperking van LRTNF (Long Range Theater Nuclear Forces) zou worden gedaan. De uitwerking van dit principe-besluit nam nog bijkans een jaar, en geschiedde met inschakeling van de overige NAVO-bondgenoten.[1] Maar dat neemt niet weg dat op Guadeloupe de grondslagen werden vastgelegd van wat op 12 december 1979 door de NAVO-ministerraad werd besloten.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de top van Guadeloupe niet als een inbreuk op de Europese politieke samenwerking, zoals deze zich tot op dat moment had ontwikkeld, kan worden gezien. Vraagstukken, de defensie van Europa betreffende, vallen immers buiten het EPS-kader, of worden hoogstens in onderonsjes 'en marge' van het EPS-overleg of van de Europese Raad besproken, zij het dan ook dat in toenemende mate de neiging bestaat om wapenbeheersings- en ontwapeningsvraagstukken in het EPS-overleg te betrekken.

De uitsluiting van de defensieproblematiek van het EPS-overleg heeft ten dele te maken met het feit dat één van de lidstaten, Ierland, niet tot de NAVO behoort. Veel belangrijker is echter de overweging, die vooral in de noordelijke helft van de Gemeenschap leeft, dat vraagstukken van collectieve verdediging in de NAVO, dus samen met de Europeanen, dienen te worden besproken.

De laatste tijd komt echter steeds meer de vraag op of hiermee de Europese veiligheidsproblematiek adequaat recht wordt gedaan. Kan, zo vraagt men zich af, een duidelijke scheidslijn worden getrokken tussen buitenlands-politieke vraagstukken en veiligheidsaangelegenheden? Genscher schijnt dit punt tijdens het jongste informele weekend-overleg van de ministers van Buitenlandse Zaken van de tien aan de orde te hebben gesteld. Het antwoord moet uiteraard ontkennend luiden. De veiligheidsproblematiek kent zuiver militaire componenten, maar is volledig verweven met tal van essentiële aspecten van het buitenlands beleid. De Tweede Kamer kwam in feite tot dezelfde conclusie, toen zij zich, met steun van de oppositie-partijen PvdA en D'66, onlangs uitsprak voor de motie-Mommersteeg, die bespreking in EPS-verband van de politieke aspecten van de Europese veiligheidsproblematiek bepleitte.

[1] Frankrijk bleef daar buiten, omdat het, hoewel vóór het moderniseringsbesluit, blijft weigeren aan de militaire integratie binnen de NAVO deel te nemen of Amerikaanse wapens op het eigen grondgebied te aanvaarden.

Europa en Amerika

Vroeger is veel gesproken over een 'two pillar' constructie voor het Atlantisch bondgenootschap: enerzijds een verenigd Europa, anderzijds de VS, en uiteraard ook Canada. Hoe men op zich zelf ook tegenover deze gedachte staat, in elk geval is zonder meer duidelijk dat deze alleen werkelijkheid zou kunnen worden als Europa op buitenlands-politiek en militair gebied over één besluitvormingscentrum zou kunnen beschikken, kortom als een volledig geünificeerd buitenlands politiek en militair beleid binnen de Europese Gemeenschap tot stand zou kunnen worden gebracht. En daarvan zijn wij nog ver verwijderd. Het is weinig aannemelijk dat de in de 'two-pillar' constructie voorondersteld supranationale besluitvorming op buitenlands-politiek en militair gebied in de komende decennia verwezenlijkt zal kunnen worden, wanneer men bedenkt dat in de ruim twintig jaar van het bestaan van de EG supranationale oplossingen binnen dat kader eerder verderaf dan dichterbij zijn komen te liggen. De mislukking van plannen voor een Europese Defensie Gemeenschap in de 50-er jaren en de controverses rond de gedachte van een Europese atoommacht – welhaast onvermijdelijk een centraal element van een geïntegreerde Europese defensiepolitiek – tonen bovendien aan dat het op dit vlak vermoedelijk nog moeilijker is bovennationale oplossingen te bereiken dan op economisch gebied.

Met de constatering dat de 'two pillar' constructie binnen het Atlantisch bondgenootschap in de voorzienbare toekomst niet verwezenlijkbaar is, kan overigens de kwestie van de bespreking van Europese veiligheidsproblemen in EPS-verband geenszins worden afgedaan. Anders gezegd: de vraag blijft bestaan of buiten het NAVO-kader ruimte moet worden geschapen voor de bezinning op specifieke Europese veiligheidsbelangen [1].

Dit dwingt op zijn beurt tot een analyse van de verhouding tussen de Verenigde Staten en West-Europa. Binnen de lidstaten van de Europese Gemeenschap is de vrij algemeen aanvaarde opvatting dat een voortgezette samenwerking in NAVO-verband met Amerika essentieel is voor de stabiliteit van de machtsverhoudingen op het Europese continent. Dat betekent echter niet dat er een volledige identiteit van belangen bestaat. Evenmin betekent dit dat wij de ogen moeten sluiten voor nieuwe ontwikkelingen in de Europees-Amerikaanse verhoudingen.

Spanningen in de betrekkingen tussen de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten zijn ook in het verleden herhaaldelijk voorgekomen. Het Koreaanse conflict heeft in de periode van het eigenzinnig optreden van Generaal Mac Arthur tot grote moeilijkheden geleid. Enkele jaren later leidde het Brits-Franse Suezkanaal avontuur tot een dieptepunt in de Atlantische verhoudingen. De meningsverschillen over de vorming van een multilaterale atoommacht lieten diepe wonden na. Het Amerikaanse Vietnam-beleid gaf eveneens aanleiding tot diepgaande meningsverschillen. En het wisselvallige beleid van Carter leidde tot groot onbehagen bij de Europese bondgenoten. De Atlantische samenwerking is echter al deze crises te boven gekomen, dit vooral als gevolg van het wederzijdse besef dat gemeenschappelijke belangen blijvend samengaan, ondanks meningsverschillen, noodzakelijk maakten.

Ook op dit moment doen zich in Atlantisch verband tal van meningsverschillen

[1] Men zou in dit verband ook kunnen denken aan de West-Europese Unie en de eventuele uitbreiding van de nu zeven lid-staten van de Europese Gemeenschap tellende WEU met Denemarken en Griekenland. Daargelaten of deze landen voor toetreding zouden voelen, levert dit het probleem op dat dan naast de tweedeling EG-EPS ook nog de tweedeling EPS-WEU zou ontstaan. Ik laat deze mogelijkheid dus buiten beschouwing.

voor. De Amerikanen klagen voortdurend, dat West-Europa, ondanks spectaculaire economische groei in de afgelopen twintig jaar, onvoldoende bijdraagt aan de gemeenschappelijke defensie. Het Europese tegenargument dat het Europese percentage van de totale NAVO-defensie-uitgaven sterk is gestegen, doet deze klachten niet verstommen. Bovendien leeft in Amerika sterk de vrees dat de Westeuropeanen erop uit zijn om Amerika nagenoeg alleen de lasten te laten dragen van het veilig stellen van vitale Europese belangen in criseshaarden buiten Europa, met name het Midden-Oosten. Telkenmale wordt de Europeanen voorgehouden dat Europa veel ernstiger wordt bedreigd dan Amerika door stopzetting of onderbreking van de olietoevoer uit dit gebied. Pogingen vanuit West-Europa om bij te dragen tot oplossing van de Palestijnse kwestie worden door Washington met een wantrouwig oog bekeken. Omgekeerd maakt men zich in Europa zorgen dat de Amerikanen zich te veel blind staren op de Sovjet-dreiging in het Midden-Oosten, en er te weinig oog voor hebben dat het onopgelost blijven van het Palestijnse vraagstuk een nog ernstiger bedreiging vormt voor de stabiliteit in de regio. De wrijvingen strekken zich ook uit tot andere terreinen dan het veiligheidsbeleid. De Europese klachten over de hoge rentestand in Amerika, die zoveel afbreuk doet aan de mogelijkheden voor Europa om de recessie te boven te komen, zijn bijna dagelijks te horen.

Meningsverschillen als deze zijn ook in het verleden voorgekomen. Maar thans voegen zich daarbij zorgen en twijfels, die meer fundamentele aspecten van de Atlantische verhoudingen raken.
In de eerste plaats is er de vooral door Kissinger naar voren gebrachte opvatting dat het verdwijnen van de Amerikaanse nucleaire superioriteit ten opzichte van de Sowjet-Unie consequenties heeft voor de zgn. 'extended deterrence' die Amerika tot dusver West-Europa had geboden. Is een nucleaire garantie geloofwaardig, zo vroeg hij zich af, als deze betekent dat terwille van de verdediging van West-Europa zo nodig ook strategische nucleaire wapens tegen de Sowjet-Unie zouden worden ingezet, terwijl men weet dat de Sowjet-Unie in staat is te reageren met de vernietiging van een groot aantal Amerikaanse steden?
Vermoedelijk heeft Kissinger met dit betoog willen onderstrepen dat het voor de Europeanen noodzakelijk was de voorstellen tot modernisering van de Amerigaanse kernbewapening in Europa door stationering van 108 Pershing II- en 464 kruisraketten – niet in de categorie van de strategische wapens vallende – te aanvaarden. Maar zijn betoog had een andere uitwerking. Het wakkerde de twijfels inzake de betekenis van de Amerikaanse nucleaire garantie voor West-Europa aan. Minder aandacht was er voor de ongeveer tegelijkertijd door McGeorge Bundy verdedigde opvatting dat alleen al de aanwezigheid van een 300.000 man sterke Amerikaanse strijdkracht op het Europese continent - en dus de zekerheid dat een agressie tegen West-Europa ook tot een militair conflict met Amerika zou leiden – een sterk afschrikkend effect op de leiding in Moskou zou moeten hebben.
Meningsverschillen tekenen zich ook af op het gebied van de wapenbeheersing. Weliswaar heeft de regering-Reagan hervatting van het overleg daaromtrent met de Sowjet-Unie in het vooruitzicht gesteld – zij het dan ook onder het voorbehoud dat het internationale optreden van Moskou daarvoor geen beletsel zou vormen – maar evenzeer blijkt telkenmale dat Washington eerst werkelijk wat gaat zien in deze besprekingen als de militaire machtsverhoudingen zich ten gunste van de Verenigde Staten hebben gewijzigd. Tegen die achtergrond kan vermoedelijk worden verklaard waarom Washington

eerst in december van dit jaar het overleg over wederzijdse beperking van LRTNF in Europa wil hervatten en SALT-besprekingen pas in het voorjaar voor 1982 wil van de verificatie van de te maken afspraken naar voren wordt geschoven.

In Europa daarentegen bestaat ook bij voorstanders van het moderniseringsbesluit van 12 december 1979 de sterke wens ook de wapenbeheersingscomponent daarvan tot gelding te laten komen en zo snel mogelijk het LRTNF-overleg met de Sowjet-Unie te laten beginnen. Zo verklaarde Schmidt onlangs gaarne een eerder begin van dit overleg te hebben gezien. Teleurstelling over de Amerikaanse afwijzing van het SALT II-verdrag, dat men graag geratificeerd had gezien, voegt zich in Europa bij zorg over het behouden blijven van het ABM-verdrag.[1]

Ernstige spanningen zouden binnen het bondgenootschap ontstaan wanneer de Amerikanen niet op korte termijn tot werkelijk serieuze wapenbeheersingsonderhandelingen met de Sowjet-Unie zouden overgaan. Verwachtbaar is dan immers, dat het toch al zo omstreden moderniseringsbesluit dat de Amerikanen nu juist van zo essentieel belang achten, op nog meer verzet zal gaan stuiten. Dit geldt met name voor de Bondsrepubliek en de grootste regeringspartij in dat land, de SPD.

De meningsverschillen over wapenbeheersingskwesties krijgen scherpere accenten door het verschil in klimaat in Europa en Amerika. De groeiende afkeer van nucleaire bewapening in West-Europa versterkt de Europese belangstelling voor de mogelijkheden van vermindering daarvan middels ontwapeningsafspraken met de Sowjet-Unie. In Amerika overheerst de angst voor Russische militaire superioriteit. Dientengevolge krijgt daar de herbewapening meer aandacht dan de wapenbeheersing.

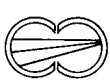
Meer in het algemeen lijkt vaak de Oost-West problematiek in Washington met een ander oog te worden bekeken dan veelal in West-Europa het geval is. In Amerika wordt vooral beklemtoond dat ontspanning in Europa de Sowjet-Unie niet heeft weerhouden buiten Europa een expansief beleid te voeren. Zolang dit niet wezenlijk verandert, bestaan duidelijke reserves tegen Russisch-Amerikaans overleg op topniveau, zoals onder vorige Amerikaanse presidenten nagenoeg een gebruik was geworden. Amerika lijkt geobsedeerd door het communistische gevaar, zelfs in die mate dat andere voor vrede en stabiliteit in de komende decennia vitale kwesties, zoals de Noord-Zuid problematiek, onvoldoende belangstelling krijgen.

Europa blijft niet achter in het veroordelen van de Russische invasie in Afghanistan, maar acht het toch geboden op allerlei niveaus een zo intensief mogelijke dialoog met de Sowjet-Unie te voeren. Dit geldt in het bijzonder ook voor de Bondsrepubliek, die de kwetsbare positie van West-Berlijn geen moment kan vergeten en bovendien niet gaarne zou zien dat een toeneming van de spanningen weer ongedaan zou maken wat in de afgelopen jaren op het humanitaire vlak werd bereikt om de effecten van de Duitse deling te verzachten. Tekenend voor het verschil in benadering tussen Bonn en Washington is het meningsverschil over het gascontract met de Sowjet-Unie, dat door de Amerikanen scherp wordt gekritiseerd.

Groeien Europa en Amerika uit elkaar? Verschillen in standpunten en inzichten, maar soms ook verschillen in belangen, zijn duidelijk waarneembaar. Daartegenover staat dat zowel in Europa als in

[1] ABM: Anti Ballistic Missile.

Amerika de wens overheerst om een hechte Atlantische samenwerking in stand te houden. West-Europa kan zich een breuk op veiligheidsgebied met Amerika niet veroorloven; Amerika is bevreesd dat na het uiteenvallen van de NAVO West-Europa zich niet zou kunnen staande houden tegenover de Sowjet-Unie. Geconfronteerd met meningsverschillen enerzijds, en met de noodzaak om tegenstellingen te overbruggen anderzijds, zouden West-Europa en Amerika er goed aan doen de Atlantische dialoog te intensiveren. En de kansen dat deze dialoog tot een voor Europeanen bevredigend resultaat zou kunnen voeren, zouden aanzienlijk kunnen stijgen als de Europeanen erin zouden slagen *gezamenlijk* specifieke Europese belangen en inzichten in Washington te verdedigen. Hier zou de EPS een vitale rol kunnen spelen.
Of dit steeds zal lukken, valt nog te bezien. Margaret Thatcher zal wellicht over de Oost-West verhouding niet dezelfde inzichten hebben als Helmut Schmidt. De kritiek op het Amerikaanse mensenrechten-beleid zal niet in alle lid-staten van de Gemeenschap even scherp klinken. Veel omzichtigheid vereist het betreden door de EPS van het terrein van de Europese veiligheid. Het najagen van concepties als een Europese Defensiegemeenschap zou alleen maar oude controverses heropenen en tot geen enkel concreet resultaat leiden. Het zou ook een slechte zaak zijn om in Europees verband allerlei NAVO-overleg te dupliceren. En nog slechter zou het zijn wanneer een dergelijk Europees overleg het NAVO-overleg zou doen verschralen. Maar wel lijkt het juist en verantwoord van tijd tot tijd na te gaan of er specifieke Europese veiligheidsbelangen zijn waarvoor de landen van de Europese Gemeenschap gezamenlijk de aandacht van Washington zouden kunnen vragen. In de huidige situatie zou met name een beroep op Washington op zijn plaats zijn om naast het LRTNF-overleg ook het SALT-overleg spoedig te hervatten, met de bereidheid tot behoud van essentiële componenten van het SALT II-verdrag.
Tot de specifieke taak van Nederland in EPS-verband behoort in elk geval het ondernemen van dergelijke Europese initiatieven in Washington te stimuleren. Daarnaast dient Nederland te proberen in EPS-verband zo veel mogelijk tot gezamenlijke stappen te komen in de strijd tegen de schending van mensenrechten. Nederland zal zoveel mogelijk dienen te voorkomen dat zich binnen de EPS een feitelijk directorium van de grotere landen gaat ontwikkelen. Maar het zal zich wel moeten realiseren dat bilaterale contacten tussen de grotere landen over EPS-aangelegenheden niet zijn te vermijden, en het zal daarom goed eraan doen zelf actief dergelijk bilateraal overleg na te streven. Nederland zal ongetwijfeld in de toekomst, evenals in het verleden, tot de ontdekking komen dat opvattingen die in ons land gemeengoed zijn, binnen de tien soms niet of nauwelijks ingang vinden. Het is geen schande eens alleen te blijven staan, in de hoop dat de anderen later meer begrip zullen tonen voor onze opvattingen. Dat zal bijvoorbeeld dienen te gelden, zoals uitdrukkelijk door de Tweede Kamer uitgesproken, voor de olieboycot tegen Zuid-Afrika. Maar in menig geval zal Nederland zich ook dienen af te vragen of het niet voor het belang dat men wil dienen van groter gewicht is wanneer alle tien al was het maar een kwart van de door Nederland gewenste afstand afleggen, dan wanneer Nederland als enige de volledige sprong doet.



door drs. H. A. C. M. Notenboom



drs. H. A. C. M. Notenboom (54) was van 1963-1979 lid van de Tweede Kamer voor de KVP. Sinds 1971 is hij lid van de EVP-fractie van het Europees Parlement.

De verhouding Europees Parlement, Europese Commissie en Raad van Ministers

mede aan de hand van de begrotingsconflicten

'Wanneer Europa nu eerst maar eens wat doet tegen de werkloosheid, dan willen we later misschien nog eens praten over wijziging van het Verdrag of andere verruiming van het institutionele jasje, maar nu interesseert de burger zich daar totaal niet voor!' Woorden van deze strekking werden gesproken in een recent gesprek tussen Nederlandse Eerste en Tweede Kamerleden en Europese Parlementariërs uit het CDA.

Een uitlating, die wellicht op het eerste gehoor ondersteuning bij velen zou vinden, die echter m.i. miskent het feit dat juist het besluitvormingsmechanisme en een – zeker na de rechtstreekse verkiezing van de leden van het Europese Parlement – voldoende democratisch controleerbare relatie tussen de instellingen van de Europese Gemeenschap ontbreken, die juist zo nodig zijn onder meer om die werkloosheid op Europees vlak te helpen bestrijden en eveneens nodig zijn om vele andere dreigende ontwikkelingen om te zetten in hoop.

Dat in sterkere mate maatregelen op EEG-vlak nodig zijn, omdat puur nationale (laat staan nationalistische) ontoereikend zijn, wordt door steeds meer regeringen, vakorganisaties, werkgevers, wetenschappers en politici ingezien en beleden; daar staat tegelijkertijd tegenover dat de lid-staten niet sterk genoeg bleken om een Europese Unie, zelfs om een Economische Monetaire Unie tot stand te brengen. Terwijl toch in de Slotakte van de Topconferentie van 19/21 oktober 1972 de staatshoofden of regeringsleiders plechtig verzekerden dat 'zij de omzetting vóór het einde van dit decennium van de totaliteit der betrekkingen tussen de lid-staten . . . in een Europese

Unie, als hun voornaamste doel beschouwden'.
Thans bestaat zelfs het gevaar dat het huidige integratieniveau van de Europese Gemeenschap niet kan worden gehandhaafd, waardoor niet alleen de gedachte van een Verenigd Europa aan een crisis ten prooi is, maar ook de instrumenten ontbreken om op Gemeenschapsniveau iets fundamenteels te doen tegen de verlammende werkloosheid.
De structuurcrisis, zichtbaar en voelbaar geworden na de oliecrisis, 'overviel' de EEG in een fase van de ingezette integratie, die de Gemeenschap nog niet eens een instrumentarium had verschaft voor de toen bestaande problemen, laat staan om de nadien ontstane problematiek aan te pakken.

We kunnen aan de andere probleemvelden, ten dele samenvallend met bovenstaande, die evenzeer adequate besluitvorming ontberen, in dit verband wellicht voorbijgaan, om te concluderen dat het aan de orde stellen van de institutionele verhoudingen, over verbetering van het besluitvormingsmechanisme, over uitbreiding van bevoegdheden van het Parlement niet een spelletje van hobbyisten is, niet een aardige tijdsbesteding voor degenen, die nu eenmaal beroepsmatig in de EEG benoemd of gekozen hun werk hebben te verrichten, maar integendeel, taak van allen wie het ernst is met ons eigen voortbestaan, met de toekomst van de jeugd, met de rol die onze Europese volkeren kunnen en moeten spelen in de wereld voor meer gerechtigheid en voor vrede.
Daarbij moeten de christendemocraten in Europa een vooraanstaande rol spelen.
Omwille van de rol, die onze voorgangers al speelden bij de totstandkoming van de Europese Verdragen en de ontwikkeling van de gedachten en idealen die de basis daarvan vormden. Maar ook omdat de christendemocraten bij de rechtstreekse verkiezingen de meeste stemmen kregen, ondanks het feit dat ze in twee lid-staten niet aan de verkiezingen deelnamen.
Zeker mede een gevolg van de duidelijke stellingname voor verdere integratie, voor supra-nationale besluitvorming en met een zeer uitgesproken idee over de ontwikkeling van de instellingen, neergelegd in het in alle lid-staten geldend EVP-verkiezingsprogram.
Is het dan niet juist hun taak om op basis van deze kiezerssteun ruim vóór de volgende verkiezingen van het Europese Parlement met duidelijke standpunten te komen en zich in te zetten voor de realisering daarvan?

In de loop der jaren zijn veel voorstellen en ideeën ontwikkeld [1] om – binnen of buiten de Verdragen – de instellingen van de Gemeenschap die feitelijke plaats en macht te geven, die nodig zijn ter verdere – democratisch gecontroleerde – ontwikkeling van de integratie. Bij het verschijnen van dit artikel zal het Parlement zich hebben uitgesproken over samenhangende rapporten o.m. 'over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Raad van de Gemeenschap' [2], 'over het recht van initiatief en de rol van het Europees Parlement bij de totstandkoming van de Communautaire wetgeving' [3], 'over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen' [4] en 'over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité' [5]. Terwijl eerder een

[1] Rapport-Vedel, Rapport-Tindemans, Rapport van de Drie Wijzen e.a.

[2] Rapporteur namens de Politieke commissie, de heer K. Hänsch. Zittingsdocument 1-216/81.

[3] Rapporteur id. de heer K. van Miert. Zittingsdoc. 1-207/81.

[4] Rapporteur id. de heer A. Diligent. Zittingsdoc. 1-206/81.

[5] Rapporteur id. mevrouw M. F. Baduel Glorioso. Zittingsdoc. 1-226/81.
De grote meerderheden waarmee deze rapporten in de Politieke commissie werden aanvaard wettigen de verwachting dat zij ook in het Parlement globaal zullen worden aanvaard.

rapport was aanvaard 'over de betrekkingen tussen het Europese Parlement en de Europese Commissie' [6].
De samenhangende rapporten beogen *binnen de bestaande verdragen* het – hier en daar verlamde – besluitvormingsmechanisme weer werkzaam te maken, daarbij het Parlement een positie gevend rekening houdend met zijn door de rechtstreekse verkiezingen versterkte legitimiteit, de Commisie te versterken in haar – door het Parlement gecontroleerde – positie als de instelling die de wettelijke initiatieven moet nemen, en een beter afgewogen samenwerking te verkrijgen van de instellingen, vooral in het licht van de derde uitbreiding van de Gemeenschap.
Tengevolge van het zogenaamde akkoord van Luxemburg van januari 1966 waarin het meerderheidsbeginsel bij stemmingen in de Raad over voorstellen van de Commissie [7], grotendeels wordt vervangen door een op consensus of unanimiteit gebaseerde besluitvorming, is een verlamming opgetreden. Politiek gezien worden daardoor de mogelijkheden voor de Commissie om een nieuw beleid voor te stellen geringer.
Bovendien heeft de Europese Raad er een gewoonte van gemaakt belangrijke initiatieven op nieuwe terreinen voor te stellen. Het zwaartepunt in de wetgevingsprocedure verschoof in politiek opzicht aldus van de Commissie naar de Raad. Daardoor werd het immobilisme groter gezien het aldaar vaak heersend nationalisme en werd de positie van het Parlement verzwakt, immers het is vooral de Commissie die volgens het Verdrag door het Parlement gecontroleerd wordt [8].
Evenals de begrotingsbevoegdheden van het EP zijn ontwikkeld via gemeenschappelijke verklaringen of gentlemen agreements tussen de instellingen, later vervangen door verdragswijziging, vragen de rapporten om het aangaan van zulke agreements zonder de verdragen te wijzigen.
Het weer bij meerderheidsbesluit gaan beslissen van de Raad [9] is zelfs een teruggaan naar letter en geest van de Verdragen. De Commissie zou moeten verklaren dat zij formeel de wetgevende initiatieven zal nemen die noodzakelijk zijn om door het Parlement gedane voorstellen om te zetten in nieuw gemeenschapsrecht.
Diverse voorstellen betreffen een op zich te nemen verplichting van de Commissie om amendementen van het Parlement in Commissievoorstellen aan de Raad over te nemen, dan wel binnen bepaalde termijnen te verklaren waarom ze het niet heeft kunnen doen.
Diverse voorstellen betreffen de wijze waarop de Raad zou moeten omspringen met parlementsvoorstellen of wijzigingsvoorstellen, alsmede over de informatie die de Raad zou dienen te geven over het verloop van de beraadslagingen in de Raad en de reden waarom ze bepaalde

[6] Rapporteur namens de Politieke commissie, de heer J. Rey.

[7] Neergelegd in artikel 148 van het EEG-Verdrag. Voor bepaalde gevallen gelden andere Verdragsbepalingen.

[8] Art. 144 van het EEG-Verdrag is daarvoor het zwaarstwegend voorbeeld. Het luidt: 'Wanneer aan de Vergadering een motie van afkeuring betreffende het beleid van de Commissie wordt voorgelegd, kan de Vergadering zich over deze motie niet eerder uitspreken dan ten minste 3 dagen nadat de motie is ingediend en slechts bij openbare stemming.
Indien de motie van afkeuring is aangenomen met een meerderheid van 2/3 der uitgebrachte stemmen en tevens bij meerderheid van de leden der Vergadering, moeten de leden der Vergadering gezamenlijk aftreden. Zij blijven de lopende zaken behartigen tot in hun vervanging is voorzien overeenkomstig artikel 158.'

[9] Daarvoor zijn verschillende praktijken denkbaar, waarbij vitale belangen van lid-staten kunnen worden gevrijwaard. Men kan er ook evt. een voorzichtig begin mee maken.

voorstellen niet heeft kunnen overnemen [10]. Ook wordt voor een veel breder terrein dan de begrotingsprocedure waar deze bestaat, een overlegprocedure tussen Raad en Parlement voorgesteld.
Kortom, zonder aantasting van de wetgevende bevoegdheid van de Raad en van de initiatiefnemende bevoegdheid van de Commissie kunnen veel verbeteringen tot stand komen.
Van de grootste betekenis is ook dat – waar het aantal EP-leden met een 'dubbel mandaat' afneemt – er nauwere relaties worden opgebouwd tussen de nationale parlementen en het Europese. Alléén de nationale parlementen beschikken over middelen om rechtstreekse druk uit te oefenen op hun regering, waarvan de vertegenwoordigers deel uitmaken van de Raad. Zo kunnen zij indirect de beleidslijnen van het EP steunen of tegenwerken. Er zullen *structurele betrekkingen* moeten komen teneinde een – hier en daar wel optredende – isolatie te voorkomen. Ook hieromtrent worden concrete voorstellen gedaan.

De christen-democratische fractie in het EP is het met bovenbedoelde pragmatische voorstellen van kleine stapjes zeker eens. Maar is tevens van oordeel dat er méér moet gebeuren om het fundamentele gebrek aan institutioneel evenwicht op te heffen, dat een van de diepere oorzaken is van de stagnatie van het eenwordingsproces.
Het Parlement kan niet corrigerend optreden tegenover de beslissingen en de niet-beslissingen van de Raad, omdat het geen wetgevende bevoegdheid heeft. In Europa is het immers niet zo, dat een parlementaire stok achter de deur aanwezig is om beslissingen af te dwingen, die door wat voor oorzaak dan ook, niet genomen worden.
In een rapport dat Sjouke Jonker voor de fractie maakte en dat in grote lijnen werd overgenomen, wordt gesteld dat elke poging om binnen de Verdragen of niet in strijd met de Verdragen, nog iets te bereiken 'gefrutsel in de marge' is, en onvoldoende om de Europese kiezer echt aan te spreken.
Daarom is, aldus het rapport, een nieuw Verdrag nodig dat het kader zal moeten bieden voor de Europese Unie en waarin het geheel van bestaande institutionele verworvenheden ondergebracht en aangevuld zal moeten worden met nieuwe elementen, waarvan het belangrijkste is, dat het Europese Parlement een centrale rol krijgt te vervullen bij het op gang brengen en op gang houden van het communautaire besluitvormingsproces.
Het Parlement mag niet wijken voor die lid-staten waar dit alles taboe is. De fractie moet eerst naar een meerderheid zoeken in het EP. Er wordt nu een werkgroep van de fractie ingesteld, die als opdracht krijgt een Verdragsontwerp voor een Europese Unie op te stellen, dat aan het plenum van het Parlement wordt voorgelegd, naar de Politieke commissie wordt verwezen en gepresenteerd wordt aan de Europese Commissie, Raad en nationale Parlementen. De Politieke com-

[10] Het feit dat de Raad achter gesloten deuren beraadslaagt en beslist kan ook nog ernstige juridische inconveniënten met zich brengen. Een voorbeeld is de 6de Richtlijn BTW, en ingewikkelde, lange tekst. Tot en met de fase dat de Commissie in een gewijzigd voorstel een aantal wijzigingsvoorstellen van het Parlement overnam, is elke bepaling van een toelichting voorzien. De beraadslagingen in het Parlement zijn bovendien openbaar. Daarna echter treedt groot stilzwijgen in, met als resultaat dat met betrekking tot enkele bepalingen die de Raad afwijkend nam een toelichting ontbreekt, hetgeen voor nationale wetgevers, belastingplichtigen en rechters tot grote problemen kan leiden.
De controlerende taak, die in dit soort wetgeving niet meer door de nationale parlementen vervuld kan worden, kan — tenzij veel grotere openheid en informatie tot stand komt — ook niet door het EP worden vervuld, waardoor een ernstige leemte is ontstaan.

missie zou dan in overleg met vertegenwoordigers van de tien nationale parlementen en diverse consultaties het ontwerp rijp moeten maken voor een plenaire behandeling vóór het zomerreces 1982.
Er zijn daarna verschillende mogelijkheden: rechtstreeks voorleggen aan de Raad met het verzoek om er uiterlijk voorjaar 1983 over te beslissen of toepassing van de formele procedure, die via de Commissie als formele initiatiefneemster loopt. Voldoende contacten met de nationale parlementen zouden erin moeten voorzien dat, wanneer de Raad de beslissing niet (tijdig) neemt, in de nationale parlementen initiatiefwetten worden ingediend.
Zou de geschetste operatie niet vóór de verkiezingen van 1984 uitlopen op concrete resultaten, dan zou de totstandkoming van de Europese Unie na 1984 automatisch inzet worden van die verkiezingen. Voor de invulling van zo een Unieverdrag zijn elementen voorhanden in bestaande documenten [11].
Dit alles staat niet in tegenstelling tot de realisering van een groot aantal kleine stapjes, die voor de korte termijn nodig blijven en al een belangrijke verbetering kunnen opleveren, maar de kleine stapjes mogen naar het oordeel van de fractie niet in de plaats komen van de grote. Dan zou in wezen de onwil van anderen bepalend zijn voor de toekomst van Europa en dat zou zeker bij de verkiezingen van 1984 worden afgestraft.
Ik realiseer mij dat het op deze wijze betrekken van de nationale parlementen en tenslotte van de Europese kiezers als voorwaarde heeft een veel frequentere en meer diepgaande voorlichting over de worstelingen die momenteel in de Gemeenschap gaande zijn. Een opkomend misverstand moet daarbij ook de kop worden ingedrukt, nl. dat nu er rechtstreeks gekozen parlementsleden zijn, aan hen de verdere uitbouw van de Gemeenschap kan worden overgelaten. Niets is minder waar. De nationale parlementen en het Europese zullen zoveel mogelijk parallel moeten werken en daarvoor zijn intensievere contacten nodig dan thans aanwezig zijn.

De begrotingsconflicten

Op het gebied van de begroting van de Europese Gemeenschappen heeft het Parlement geleidelijk medebeslissingsrecht verworven. Twee verdragswijzigingen zijn op dit gebied tot stand gekomen, die belangrijke stappen vormen op de weg naar de erkenning van het Europese Parlement die veel verder gaat dan adviserende en controlerende instelling.
Het is uitgesloten in dit bestek de zeer ingewikkelde begrotingsprocedure te bespreken. In elk geval is de Raad gedwongen het Parlement als een volwaardige partner te aanvaarden. De samenstelling van de Raad brengt echter mee dat het meer een onderhandelingsorgaan tussen regeringen is, dan een onderhandelingspartner van het Parlement. Het feit dat de wetgevende bevoegdheid in handen is van de Raad en de begrotingsbevoegdheid gedeeld wordt door Raad en Parlement, alsmede de voor méér dan één uitleg vatbare verdragsbepalingen leveren veel moeilijkheden op. De begrotingen voor 1979 en 1980 konden niet dan na ernstige conflicten worden vastgesteld en uitgevoerd, terwijl het conflict voor de begroting 1981 nog voortbestaat in die zin dat drie lid-staten de vaststelling ervan niet volledig als rechtmatig beschouwen.
Het is van de grootste betekenis dat er eenduidige uitleg van de bepalingen ontstaat.
Het spreekt vanzelf dat het Parlement

[11] O.m. rapport van de werkgroep-Lücker van de Europese Volkspartij 1981, verslag Tindemans 1976, ontwerp-resolutie E.P. van J. van Aerssen sept. 1979 en het politiek program van de EVP en vele andere documenten.

poogt via de begrotingsprocedure zijn zeggenschap over Gemeenschapszaken zoveel mogelijk uit te breiden. De Raad daarentegen neigt ertoe de begroting als een boekhoudkundige staat te beschouwen, waarbij de echte beslissingen aan de wetgevende macht blijven.
In begrotingszaken stemt de Raad veelal met gekwalificeerde meerderheden (het Parlement overigens in bepaalde gevallen eveneens) en soms kan alleen een gekwalificeerde meerderheid van de Raad een beslissing van het Parlement ongedaan maken. Slaagt de Raad daar niet in, dan is het besluit van het Parlement rechtsgeldig en dat wordt soms weer niet door individuele lid-staten aanvaard. De instelling van een overlegprocedure tussen een delegatie van het Parlement en de begrotingsraad kan het aantal conflicten wel beperken, maar ze bij lange na niet uitsluiten.

Begroting 1979

De behandeling van deze begroting – door het nog niet rechtstreeks gekozen Parlement – leidde tot zeer sterk verhoogde uitgaven voor het regionaal fonds, ver uitgaande boven het maximum stijgingspercentage [12] (MSP).
Het Parlement meende dat geen effectieve Europese politiek gevoerd kon worden zonder afwijkingen van de basisregel. De Raad kon niet de vereiste meerderheid vinden om het amendement van het Parlement te verwerpen, waardoor het krachtens art. 203 lid 5 van het EEG-Verdrag aangenomen geacht wordt en kan evenmin een meerderheid vinden om een nieuw MSP voor te stellen.
Sommige lid-staten erkenden deze begroting niet en eerst nadat een aanvullende en wijzigingsbegroting was ingediend en aanvaard [13] kon men spreken van een door alle instellingen als vastgesteld erkende begroting. De gezichten waren gered in april 1979. Eerst toen werden de eigen middelen van de EEG door alle lid-staten afgedragen.

Begroting 1980

De behandeling van de begroting door het inmiddels gekozen Parlement mondde zelfs uit in een globale verwerping in december 1979 [14]. Het ging tot het uiterste toen de Raad bleek de positie van deze

[12] Bij het begin van de begrotingsprocedure wordt aan de hand van de in artikel 203 van het EEG-Verdrag vastgelegde objectieve factoren, het maximum stijgingspercentage vastgesteld, waarmee de niet verplichte uitgaven ten opzichte van de voorgaande begroting mogen stijgen. Als de Raad verhogingen aanneemt van meer dan de helft van het MSP dan blijft toch nog een volledige helft beschikbaar als marge voor het Europees Parlement.
Het MSP kan slechts met instemming van Parlement en Raad overschreden worden.
Niet verplichte uitgaven zijn volgens artikel 203 lid 9 van het EEG Verdrag:
'alle andere uitgaven, dan die welke verplicht voortvloeien uit het Verdrag of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten'.
Over de classificatie van de uitgaven in de praktijk verschillen het Parlement, de Raad en de Commissie aanzienlijk van mening, o.m. over de uitgaven voor de aanvullende Britse maatregelen, interest bonificaties, landbouwstructuurbeleid en voedselhulp. Deze verschillen hebben een weerslag op de marges voor het Parlement.
Niet verplichte uitgaven zijn in de praktijk die uitgaven die nodig zijn om gemeenschapspolitieken te financieren naast de reeds bestaande landbouwgarantie-uitgaven, die ruim 2/3 van het budget uitmaken.

[13] Deze aanvullende en wijzigingsbegroting werd door het toenmalige Franse Voorzitterschap nadrukkelijk niet als zodanig genoemd. Het heette een 'document'.

[14] Artikel 203 lid 8 van het EEG-Verdrag luidt:
'De Vergadering kan evenwel, met meerderheid van de stemmen van haar leden en met twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen, om gewichtige reden, de ontwerp-begroting afwijzen en verzoeken dat haar een nieuw ontwerp wordt voorgelegd.'

volksvertegenwoordiging niet te verstaan. Zou de Raad slechts één van de drie wijzigingsvoorstellen van het Parlement op het gebied van de verplichte uitgaven (i.e. zuivelsector) niet hebben verworpen, dan zou hoogst waarschijnlijk de verwerping niet zijn geschied.
Het Parlement aanvaardde in wezen niet de totale scheiding tussen de wetgevende landbouwraad en de samen met het Parlement als begrotingsautoriteit optredende Begrotingsraad, terwijl de Raad het Parlement het recht ontzegde via de begroting invloed uit te oefenen op de uitvoering van de gemeenschappelijke landbouwpolitiek [16]. Het zou tot juli 1980 duren eer een nieuwe begroting voor dat jaar werd vastgesteld [17] waarbij weinig werd bereikt met betrekking tot het vergroten van de financiële mogelijkheden voor nieuwe politiek.
Het Parlement heeft met het inzetten van het uiterste middel van de verwerping wel bereikt, dat deze bevoegdheid nu uit de kast van de theoretische mogelijkheden is gehaald en bovendien aanzienlijk bijgedragen heeft aan het eerst nadien algemeen aanvaarde standpunt dat de uitwassen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (volledig gefinancierde overproduktie) niet langer aanvaardbaar zijn.

Begroting 1981

Deze begroting stond in het teken van de dreigende uitputting van de eigen middelen van de Gemeenschap. De eigen middelen bestaan uit de douane-rechten, de landbouwheffingen en maximaal 1 % van de praktisch volledig geharmoniseerde grondslag van de BTW. Er is grote weerstand en bij sommige lid-staten de volstrekte weigering om te tornen aan dat 1 % plafond. Voor velen werkt dit plafond bovendien gunstig als drukmiddel op de nogal fors gestegen kosten van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De algemene budgettaire situatie in de lidstaten speelt uiteraard een grote rol, ook al is het de bedoeling in Europa vervangend beleid te voeren, nl. beleid dat alsdan niet meer nationaal behoeft te worden gevoerd en efficiënter kan zijn.

Ondanks een terughoudend voor-ontwerp dat de Europese Commissie had opgesteld, had de Raad een aantal begrotingshoofdstukken aanzienlijk gekort in het ontwerp. De Raad had niet eerst bepaald welke uitgaven dringend nodig waren om de Europese integratie niet te laten stagneren, maar integendeel eerst een maximum bedrag vastgesteld, waarna er dienovereenkomstig werd gekort. Een duidelijk voorbeeld van het feit dat de Raad in zijn verschillende samenstellingen, maar in het Verdrag bedoeld als *de* Europese Ministerraad, tegenstrijdigheden vertoont is gelegen in het feit dat de Europese Raad de totstandkoming van een Europese energiepolitiek tot eerste prioriteit ver-

[15] Wijzigingsvoorstellen betreffen de niet verplichte uitgaven en behoeven een gewone meerderheid; amendementen betreffen de verplichte uitgaven en behoeven een gekwalificeerde meerderheid in het EP.
Een blokkerende minderheid in de Raad kan verwerping van wijzigingsvoorstellen (indien deze niet tot verhoging van het begrotingstotaal leiden) van het EP voorkomen.

[16] De verwerpingsargumenten van het Parlement betroffen verder nog de weigering van de Raad om voldoende verplichtingen aan te gaan voor bepaalde Europese uitgaven (die nationale uitgaven konden vervangen en dus niet noodzakelijkerwijs tot hogere totale lasten behoeven te voeren). Het derde argument was gelegen in de weigering van de Raad om het Europees Ontwikkelingsfonds (Lomé) en de 'politieke' leningen in de begroting van de Gemeenschap op te nemen.

[17] In de tussenliggende periode gold het stelsel van de voorlopige twaalfden. D.w.z. per maand geldt als uitgave-maximum per post 1/12 van de laatste vastgestelde begroting, hetgeen met aanzienlijke moeilijkheden gepaard ging.

klaarde, terwijl kort nadien de Begrotingsraad de bedragen voor energiepolitiek uit het voor-ontwerp van de Europese Commissie aanzienlijk reduceerde.

Op het gebied van de verplichte uitgaven aanvaardde het Parlement in zijn eerste lezing wijzigingsvoorstellen [18]. Het kan als een vooruitgang worden aangemerkt dat deze keer de Raad in zijn tweede lezing deze wijzigingsvoorstellen niet verwierp.
Op het terrein van de niet verplichte uitgaven was het succes van het Parlement aanzienlijk geringer. De Raad aanvaardde niet een aantal amendementen van het Parlement die tot bezuinigingen in het beheer en de administratie moesten leiden en slechts 183 miljoen ERE (Europese Rekeneenheden) betalingskredieten van de 840 miljoen die het Parlement meer had gewenst ter versterking van bepaalde Europese uitgaven en slechts 280 miljoen vastleggingskredieten (aan te gane verplichtingen) van de 1062 miljoen van het Parlement. De as Parijs-Bonn had in de Raad zeer blokkerend gewerkt, terwijl het Verenigd Koninkrijk – met het 'akkoord' inzake de 'Britse bijdrage' in de zak – zich anders opstelde dan vorig jaar.

De tweede lezing van het Parlement werd erg gecompliceerd doordat er in het najaar twee voorstellen tot wijziging van de begroting 1980 waren ingediend, de eerste per saldo leidende tot daling van de totale begroting en dus van het BTW-percentage, de tweede weer tot stijging daarvan. Het voert te ver op bijzonderheden in te gaan, maar vermelding is nodig om de afloop van de procedure 1981 globaal te verstaan [19]. Het Parlement was zo teleurgesteld over de houding van de Raad en voelde zich zo verantwoordelijk voor de voortgang van een aantal Europese uitgaven, dat het een novum schiep, door het ontwerp tweede aanvullende begroting, dat in december werd ingediend, aanzienlijk te amenderen.
Dit ontwerp voorzag niet alleen in spoedhulp voor de aardbevingsramp in Italië (40 miljoen), maar ook in 60 miljoen aanvulling voor het sociaal fonds, waarvan de noodzaak de Commissie eerst heel laat was gebleken. De Raad had weliswaar het door de Commissie gevraagde bedrag van 100 miljoen tot 60 miljoen gereduceerd, maar toch in meerderheid een bedrag aanvaard. Het Parlement gebruikte zijn bij de begrotingsbehandeling voor 1980 niet volledig benutte 'speelruimte' en amendeerde (niet zonder interne kritiek) de 60 miljoen omhoog naar 326 miljoen. Via deze noodsprong wenste het dat het in 1980 niet meer uit te geven deel van dit bedrag via automatische kredietoverdrachten naar 1981 zou worden overgeheveld. Daarmee zou een deel van zijn verlangens voor 1981 kunnen worden vervuld. De Commissie werkte aan deze procedure mee.

We gaan voorbij aan de overige schermutseling rond de amendementen voor het budget 1981 en volstaan met de vermelding dat het een begroting 1981 stemde,

[18] Schrapping van 50 miljoen Europese Rekeneenheden (1 ERE is ± f 2,80) voor steun voor magere melkpoeder bestemd voor varkensvoer en een lineaire verlaging van 2 % van alle posten van het Garantiefonds voor de landbouw, terwijl het betreffende bedrag in dezelfde titel als reserve werd opgenomen (ca. 275 miljoen ERE). Dit als uiting van de wens van Commissie en Parlement, dat de later vast te stellen jaarlijkse prijsbesluiten binnen de begroting en niet na een aanvullende begroting zouden moeten worden gefinancierd. Dit is intussen mogelijk gebleken. De landbouwuitgaven kunnen zelfs verder omlaag blijkens een voor-ontwerp van wijzigingsbegroting 1981.

[19] Via het eerste wijzigingsvoorstel zouden meevallende opbrengsten gebruikt worden om een voorschot inzake een uitkering aan het Verenigd Koninkrijk (tijdelijke oplossing van het probleem van de Britse bijdrage) te verlenen alsmede het BTW % door de lid-staten af te dragen te verlagen.

die nog iets uitging boven zijn formele speelruimte. De Raadsvoorzitter kon die dag geen standpunt van de Raad mededelen, noch met betrekking tot de aanvullende begroting 1980 noch over de begroting 1981.
De Begrotingsraad is nog op 22 december bijeengekomen en kon toen niet de noodzakelijk gekwalificeerde meerderheid vinden om de parlementsbesluiten inzake de aanvullende begroting 1980 af te wijzen. Het via deze aanvullende begroting opgetrokken bedrag voor de niet verplichte uitgaven verhoogt automatisch de parlementsspeelruimte voor 1981. Op 23 december deelde de Raadspresident een en ander mede aan Parlementsvoorzitter mevrouw Veil, die van haar bevoegdheid gebruik maakte nog diezelfde dag de beide procedures voor geëindigd te verklaren en daarmee de Begrotingen voor vastgesteld.
Mededeling van haar besluiten in de plenaire vergadering van januari 1981 leverde haar langdurig applaus op, alsmede een verklaring namens nagenoeg alle fracties, inclusief de liberale die tegen de 'noodsprong' had gestemd, zelfs van de 'Gaullisten', dat zij juist had gehandeld. De correcte uitvoering van de beide begrotingen was hiermee echter nog niet gewaarborgd. Frankrijk, Duitsland en België hebben niet conform de aanvullende begroting 1980 – zoals door de voorzitter van het Europese Parlement vastgesteld – de eigen middelen van de Gemeenschap afgedragen. Zij menen, dat het gedeelte uitgaande boven het Raads-ontwerp niet existent is, omdat het in strijd met het financieel reglement zou zijn tot stand gekomen [20].
De inmiddels nieuw aangetreden Europese Commissie 'is van mening dat zowel de aanvullende begroting '80 als de begroting '81 een rechtmatig bestaan hebben en daardoor executoir zijn. De Commissie zou zeer gaaarne zien, dat de lid-staten de situatie vrijwillig regulariseren, maar mocht dit niet het geval zijn, dan zal zij als hoedster der verdragen geen andere keuze hebben dan de voorgeschreven wettelijke maatregelen te treffen' [21].
Inmiddels – eind juni – is een politieke oplossing nog niet gevonden en het is zeer de vraag of het voor-ontwerp van een wijzigingsbegroting '81 daartoe bijdraagt. Duitsland heeft een klacht ingediend bij het Europese Hof van Justitie in verband met de aanvullende begroting. De Commissie heeft alleen nog de voorbereidende stappen voor een procedure bij het Hof gezet, in de hoop op een politieke oplossing. Het lijkt op een derde lezing zonder eindtermijn. Inmiddels heeft de Commissie haar rapport ingevolge 'het mandaat van de Europese Raad van 30 mei 1980' ingediend en bestaat de kans dat alles weer met alles wordt vermengd.
Er bestaat een zekere overeenstemming over de eindfase van de begroting 1979 en die van 1981. In beide gevallen kan de Raad geen beslissingsmeerderheid vinden en vormden een aantal lid-staten dit eigen versagen om tot een juridisch argument en weigerden telkens die lid-staten een deel van de eigen middelen van de Gemeenschap over te dragen.
Het Parlement, gewoon als het is aan tegenstellingen tussen meerderheden en minderheden, heeft dit voordeel met een zeker succes uitgespeeld tegen een zwak punt van de Raad in begrotingsaangelegenheden. In Raadskringen, althans bij bepaalde lid-staten, helaas gewend aan unanimiteitsbesluiten, schijnt men de gevolgen van besluitvorming met gekwalificeerde meerderheden en minderheden niet te willen aanvaarden.

[20] Daarbij vooral doelend op de bepaling dat op de begroting bedragen (voor betalingskredieten) worden opgenomen voor een begrotingsjaar.

[21] President Thorn in de januari-zitting van het Europees Parlement.

Zo kan het echter niet langer. Ingestemd moet worden met de woorden van Thorn in de februari-zitting van het EP: 'Het getwist over procedures tussen onze instellingen dat op het ogenblik een groot deel van Uw aandacht vraagt, houdt niet in dezelfde mate de Europeanen bezig die U hebben verkozen. Deze twisten worden te subtiel en daarvan kan men geen grote motivering van het grote publiek meer verwachten. Het is trouwens voor de Europeanen onbegrijpelijk waarom deze zogenaamde Europese instellingen elkaar tegenwerken en hun krachten niet gezamenlijk inzetten voor de opbouw van Europa'.

Bovenstaande moge heel globaal enige indruk hebben gegeven van de aard van de institutionele problemen: bij de legislatieve besluitvorming de ingetreden verlamming door de foute praktijk van de unanimiteitsregel; bij de begrotingsproblemen, waar de Raad zelf meewerkte aan de versterking van de bevoegdheden van het EP en zelf de (gekwalificeerde) meerderheidsregels toepast, door het getwist over de uitleg van verdragsbepalingen. Dit ernstig institutioneel vraagstuk moge de volle aandacht krijgen van leden van regeringen en nationale parlementen, alsmede van de bevolkingen der lid-staten: de Europese kiezers. Met gemeenschappelijke kracht moeten hier snel en aanzienlijke verbeteringen tot stand komen. Anders zal 'Europa' niet een bijdrage kunnen leveren voor de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk, waarover het ging in het gesprek waarmee dit artikel begon.



door mr. T. P. J. N. van Rijn



mr. T. P. J. N. van Rijn (32) is vanaf 1978 werkzaam bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen, sinds 1980 als lid van haar Juridische Dienst. Hij heeft veel publikaties op het gebied van het Europese recht op zijn naam staan.

Institutionele verhoudingen in de E.G. bij een groeiende Europese identiteit

"Au sujet des institutions européennes tout a depuis longtemps été imaginé, espéré et redouté, dit et écrit, souvent avec véhémence."

Michel Gaudet

INLEIDING

Over geen Europees onderwerp is zoveel geschreven en gezegd als over de institutionele verhoudingen in de Europese Gemeenschappen: analyserende politicologische en juridische boekwerken, pamfletten, blauwdrukken, rapporten, congressen, colloquia en studiedagen [1]. Velen hebben getracht ideale structuren te schetsen; geen enkele daarvan is verwezenlijkt. Niettemin is het nog steeds de moeite waard er over te schrijven, omdat men moet blijven streven naar beter functionerende instellingen. Als deze goed werken, vergemakkelijken ze het gestelde maatschappelijke doel te bereiken.

Het maatschappelijk doel dat in dit artikel centraal staat is de Europese integratie. Deze term vat ik niet op als een vastgelegd einddoel, maar als een proces dat in 1950 is begonnen en zich vervolgens jaarlijks heeft voltrokken en nog steeds voltrekt. Men zou ook kunnen spreken van het proces van Europese eenwording of Europese identiteit.

De instellingen van de Europese Gemeenschappen zijn in de vijftiger jaren ontworpen en met de jaren hebben zij een ontwikkeling doorgemaakt, mede als gevolg van de groeiende Europese identiteit.

[1] Bijzondere vermelding verdienen het rapport Vedel (1972), Bull. EG Suppl. 4/72; het rapport over de Europese Unie van Tindemans (1975), Bull. EG Suppl. 1/76 en het rapport over de Europese Instellingen van het Comité van Wijzen (1979).

In de toekomst zal deze ontwikkeling verder blijven gaan.
Doel van dit artikel is te zien welke de gevolgen van de groeiende Europese identiteit in de komende jaren zullen zijn voor de verhoudingen tussen de beleidsvormende instellingen van de EG. Mij staat niet voor ogen een blauwdruk te schetsen; dit zou een tamelijk theoretische exercitie zijn. Veeleer zou ik willen nagaan in welke richting naar mijn mening de ontwikkeling in de nabije toekomst zal moeten gaan.
Allereerst zal ik echter een overzicht en een analyse geven van de huidige bevoegdheden van de instellingen. Kennis hiervan is een onontbeerlijke basis voor een goed begrip van toekomstige verhoudingen. Dit is temeer het geval omdat een ingrijpende institutionele hervorming niet verwacht mag worden.
Verder zal ik zeer kort ingaan op de vraag op welke gebieden de Europese identiteit in de komende jaren hechter zou kunnen of moeten worden. Zoals in het verleden is gebleken, bestaat er een correlatie tussen de ontwikkeling van de institutionele verhoudingen en de ontwikkeling van de Europese integratie. Instellingen zijn immers slechts instrumenten – maar wel belangrijke – om het doel te bereiken.

I. Overzicht van de bestaande institutionele verhoudingen binnen de EG

1. Van de instellingen van de Europese Gemeenschappen neemt de *Raad van Ministers* juridisch en feitelijk de belangrijkste positie in. Zo is in het EEG-Verdrag [2] duidelijk neergelegd dat het zwaartepunt van het besluitvormingsproces bij de Raad ligt. Op de meeste terreinen worden de beleidsbeslissingen door deze instelling genomen. Ook het nemen van uitvoeringsbesluiten behoudt hij zich dikwijls voor.
De Raad vervult de belangrijke rol van wetgever van de Gemeenschappen. Als zodanig beïnvloedt hij in aanzienlijke mate het economische leven. Een paar cijfers kunnen dit illustreren: in 1980 heeft de Raad 435 verordeningen en 59 richtlijnen aangenomen. Verordeningen zijn te beschouwen als Europese wetten die rechtstreeks op een ieder van toepassing zijn (vergelijkbaar met de nationale wetten). Richtlijnen zijn besluiten die de nationale wetgever of administratie verplichten de nationale wetgeving in een bepaalde in de richtlijn aangegeven zin aan te passen; zij moeten derhalve door de lid-staten worden uitgevoerd en zijn in het algemeen slechts indirect via de nationale uitvoeringswetten van toepassing. Bij het maken van verordeningen en richtlijnen is de Raad niet geheel autonoom: de meeste van deze besluiten [3] kunnen slechts op voorstel van de Commissie worden genomen. Zonder voorstel is geen besluit mogelijk. Op de rol die de Commissie aldus speelt in het besluitvormingsproces wordt hierna teruggekomen [4].
Verder is de Raad begrotingsautoriteit. Sinds 1970 moet hij deze positie evenwel delen met het Europees Parlement. Ook dit punt zal hierna uitvoerig aan de orde komen [5].
Tot slot speelt de Raad een belangrijke rol bij de onderhandelingen over en de sluiting van door de Gemeenschappen gesloten internationale overeenkomsten. De sluiting is een uitsluitende bevoegdheid van de Raad. Deze bevoegdheid loopt dus

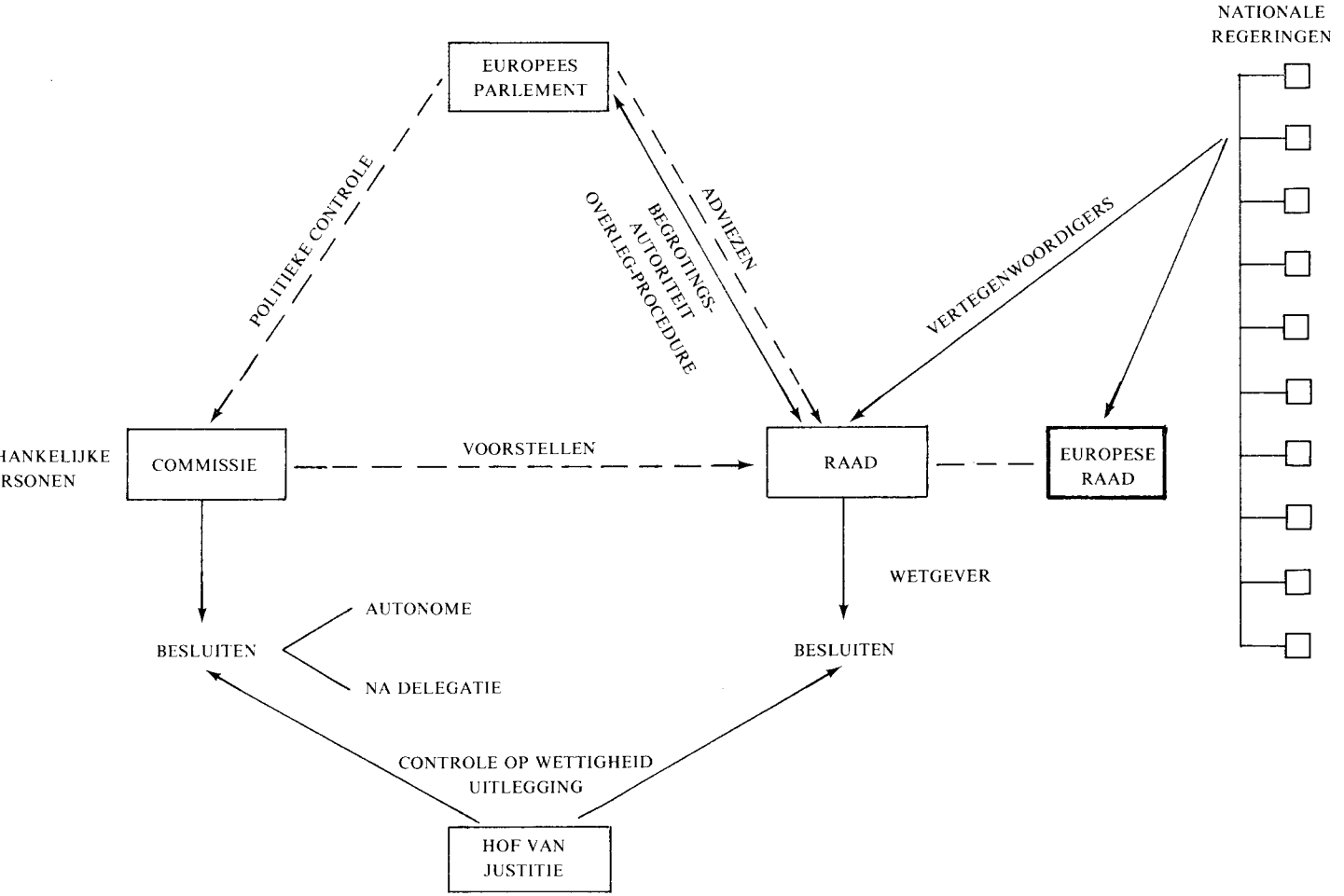
[2] De situatie is onder het EGKS-Verdrag enigszins verschillend. Hierna zal evenwel uitsluitend worden gesproken over de institutionele verhoudingen, zoals die in het EEG-Verdrag zijn geregeld.

[3] Vgl. bijv. art. 43 EEGV met art. 28 EEGV.

[4] Nr. 4.

[5] Nr. 7.

SCHEMA INTERINSTITUTIONELE VERHOUDINGEN IN DE E.G.



parallel met zijn hoedanigheid van communautaire 'wetgever'. Hoewel de onderhandelingen meestal gevoerd worden door de Commissie, is zij gebonden aan door de Raad vastgestelde onderhandelingsrichtlijnen. Ook de Raad zelf onderhandelt wel; feitelijk gebeurt dit dan door een vertegenwoordiger van de lid-staten die het voorzitterschap bekleedt.
De besluitvorming binnen de Raad is de laatste jaren aanmerkelijk verslechterd. Verschillende oorzaken zijn hiervoor aan te wijzen. De belangrijkste zijn mijns inziens de moeilijke economische situatie en de aard van de te nemen besluiten, die met de voortgang van het integratieproces steeds dieper in het nationale economische leven ingrijpen. De nationale belangen treden hierdoor meer en meer op de voorgrond. Deze ontwikkeling is aan de Raad, die immers uit vertegenwoordigers van de lid-staten bestaat, niet voorbijgegaan. Deze is meer het karakter gaan vertonen van een intergouvernementeel orgaan, waarin de nationale belangen de overhand hebben, dan van een gemeenschapsinstelling die probeert het gemeenschapsbelang te vertolken.

2. De Raad is samengesteld uit leden van de regeringen van de lid-staten: ministers (ministers van buitenlandse zaken of vakministers) of staatssecretarissen. Hoewel juridisch mogelijk, zijn de regeringsleiders (eerste ministers) nooit in de Raad samengekomen.
De toenemende invloed van het Europese gebeuren op de nationale politiek maakte het evenwel gewenst dat ook de regeringsleiders zich met belangrijke Europese vraagstukken gingen bezighouden. Dit geldt vooral voor de landen waar de staatsrechtelijke positie van de eerste minister of staatshoofd belangrijk is, zoals bijvoorbeeld in Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Derhalve besloten de regeringsleiders en het Franse staatshoofd vanaf 1975 drie maal per jaar bijeen te komen in wat werd genoemd de *Europese Raad.*
Deze Europese Raad kan niet beschouwd worden als een gemeenschapsinstelling. Hij is een afzonderlijk orgaan, dat het als haar taak zag de algemene oriëntaties voor het te voeren beleid in de Gemeenschappen vast te leggen. Deze oriëntaties zouden dan door de gemeenschapsinstellingen als basis voor hun werkzaamheden moeten worden genomen.
Van deze taak is in de praktijk helaas minder terecht gekomen dan verwacht of gehoopt werd. De Europese Raad heeft zich voortdurend moeten bezighouden met zaken waarin de Raad niet tot een beslissing kon komen. De gewoonte is zelfs gegroeid om dossiers, waarover in de Raad moeilijk overeenstemming kan worden bereikt, door te sturen naar de Europese Raad. Te zeer bezig met het ontwarren van knopen heeft deze zich aldus niet voldoende kunnen wijden aan haar eigenlijke taak: het ontwikkelen van het gemeenschapsbeleid.
Bovendien heeft het feit dat de Europese Raad verworden is tot een beroepsinstantie voor in de Raad gerezen problemen een ongunstig effect op het besluitvormingsproces in de Gemeenschappen. De instelling die volgens het Verdrag de besluiten moet nemen, de Raad, is daar immers niet meer toe in staat.

3. Binnen het institutionele kader van de Europese Gemeenschappen wordt op de werkzaamheden van de Raad (en Europese Raad) nauwelijks democratische controle uitgeoefend. De Raad is geen verantwoording schuldig aan een van de andere instellingen, afgezien natuurlijk van de rechterlijke controle uitgeoefend door het Hof van Justitie. Het Europees Parlement probeert wel enige greep op de Raad te krijgen, maar is daar tot nog toe niet erg succesvol in geweest. Het belangrijkste dat het Parlement heeft bereikt is het feit dat de Raad zich bereid

heeft verklaard schriftelijke en mondelinge parlementaire vragen te beantwoorden.
Op nationaal niveau is wel parlementaire controle op de besluiten of het afwezig zijn van besluiten van de Raad mogelijk, hoewel op zeer onvolledige wijze. Een lid van de Raad kan in zijn eigen parlement hierover ondervraagd worden. Gezien het geheime karakter van de beraadslagingen van de Raad kan deze minister echter hoogstens rekenschap afleggen van de door hem ingenomen positie. Het leidt geen twijfel dat op deze wijze geen controle op de Raad als zodanig kan worden uitgeoefend. In verschillende landen (vooral Denemarken en het Verenigd Koninkrijk) bemoeit het nationale parlement zich aldus met de in de Raad in te nemen of ingenomen standpunten. Soms gaat deze bemoeienis zo ver dat vóór een Raadszitting aan de minister gedetailleerde en min of meer bindende richtlijnen over het door hem in te nemen standpunt worden gegeven. Het behoeft geen uitleg dat een dergelijke handelwijze het functioneren van de Raad aanmerkelijk kan bemoeilijken.

4. De *Commissie* is de bij uitstek communautaire instelling. Zij heeft de taak bij haar handelen altijd het gemeenschapsbelang voorop te zetten. In dat kader heeft de Commissie de belangrijke opdracht gekregen toe te zien op de toepassing van de Verdragen en van de uitvoeringsbepalingen. Deze geven concrete vorm aan het gemeenschapsbelang en dienen derhalve door alle lid-staten gerespecteerd te worden.
Ook de belangrijkste bevoegdheid van de Commissie – het recht om voorstellen te doen – moet in dit licht worden bezien. Haar taakopdracht en haar samenstelling als college van onafhankelijke personen uit alle lid-staten stellen haar beter dan wie ook in staat voor problemen gemeenschapsoplossingen te vinden. Dat is dan ook de ratio van haar initiatiefrecht: de Commissie werkt een regeling uit waarin het gemeenschapsbelang is neergelegd.
Op basis van dit voorstel neemt de Raad een besluit; hij kan slechts met eenparigheid van stemmen van het Commissievoorstel afwijken. Deze bepaling en het feit dat de Raad zonder voorstel van de Commissie volgens het Verdrag in de meeste gevallen geen besluit kan nemen geven de unieke positie van de Commissie onder de instellingen van de Gemeenschappen aan. Deze positie kan dan ook geenszins gelijkgesteld worden aan die van een secretariaat in de meeste internationale organisaties. Vervult dit hoofdzakelijk uitvoerende taken, de Commissie heeft een duidelijk politieke opdracht: het behartigen van het algemeen belang van de Gemeenschappen. Haar taak bij het doen van voorstellen is niet het zoeken van een moeizaam compromis van nationale belangen, maar het aangeven van een oplossing die geïnspireerd is door het gemeenschappelijk belang.
In het besluitvormingsproces van de Gemeenschappen is de Commissie een onmisbare schakel. Zij kan de besluitvorming verhinderen door geen voorstel in te dienen. Een reeds op gang gekomen besluitvormingsproces kan zij onderbreken door haar voorstel in te trekken, bijvoorbeeld omdat zij niet kan instemmen met de door de Raad in dat voorstel aangebrachte wijzigingen. Raad en Commissie zijn dus van elkaar afhankelijk. De Commissie kan geen belangrijke besluiten nemen; dat is de bevoegdheid van de Raad. Anderzijds kan deze die bevoegdheid niet uitoefenen zonder medewerking van de Commissie [6].
De Commissie heeft ook een eigen be-

[6] Zie echter art. 152 EEGV, volgens welk de Raad de Commissie kan verzoeken alle terzake dienende voorstellen te doen.

slissingsbevoegdheid, hetzij rechtstreeks krachtens het Verdrag, hetzij op grond van delegatie door de Raad. In het Verdrag geven de mededingingsbepalingen aan de Commissie de bevoegdheid om controle uit te oefenen op de naleving ervan. Vooral het toezicht op nationale steunmaatregelen kan in dit kader erg belangrijk zijn. Ook is aan de Commissie opgedragen machtigingen te geven tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen – dat zijn maatregelen waarbij de lid-staten tijdelijk afwijken van de Verdragsbepalingen – bijvoorbeeld bij betalingsbalansmoeilijkheden van een lid-staat. Gedelegeerde bevoegdheden heeft zij voornamelijk op douane- en landbouwgebied. Deze zijn over het algemeen technisch van aard.
De toezichthoudende taak van de Commissie is hierboven reeds vermeld. Deze is zeker niet onbelangrijk. In een Gemeenschap die berust op een stelsel van wederzijdse rechten en plichten en op onderlinge solidariteit tussen de lid-staten, kan niet worden aanvaard dat een lid-staat wel voordelen geniet, maar zijn verplichtingen niet nakomt [7]. Dit zou het evenwicht verstoren. Het is derhalve in het algemeen belang van de Gemeenschappen dat de lid-staten hun verplichtingen nakomen. Als instelling die het gemeenschapsbelang vertegenwoordigt, is de Commissie belast hierop toezicht te houden. Deze taak oefent de Commissie uit in samenwerking met het Hof van Justitie. In het EEG-Verdrag is het namelijk niet de Commissie die vaststelt dat een lid-staat zijn verplichtingen niet is nagekomen, maar het Hof, dat uitspraak doet nadat de Commissie daartoe een verzoek heeft ingediend.
De feitelijke rol van de Commissie in de Europese Gemeenschappen is in de loop der jaren een andere geworden dan die welke de opstellers van de Verdragen voor ogen hadden en welke hierboven is geschetst. Ten opzichte van de Raad heeft de Commissie zich te veel in een secretariaatsfunctie laten dringen. Te dikwijls geven de voorstellen van de Commissie niet de politieke keuze weer van hetgeen zij in het gemeenschapsbelang noodzakelijk acht te doen, maar bevatten zij datgene waartoe de lid-staten naar de mening van de Commissie eventueel bereid zullen zijn. Het Commissie-voorstel is dus dikwijls al een compromis tussen verschillende nationale belangen, terwijl het eigenlijk een gemeenschapsoplossing voor de gerezen problemen moet bevatten. Soms ook laat de Commissie zich door de Raad of de Europese Raad dwingen een voorstel in een bepaalde richting te doen en berust het initiatief in feite helemaal niet bij haar.
Ook de delegatie van bevoegdheden aan de Commissie verloopt niet altijd op bevredigende wijze. Terwijl de Commissie in het systeem van het Verdrag de instelling bij uitstek is voor het uitoefenen van beheersfuncties, behoudt de Raad zich vele bevoegdheden op het gebied van het beheer van bepaalde gemeenschapsregelingen voor. Het behoeft geen betoog dat dat Raad hiervoor te log en dus niet het geschikte orgaan is. De besluitvormingsprocedure die toch al moeizaam verloopt, wordt hierdoor nog meer belast.

5. De leden van de Commisie oefenen hun ambt volkomen onafhankelijk uit. Zij zijn geen vertegenwoordigers van de lidstaat op wiens voordracht zij worden benoemd. Zij zijn dus ook geen verantwoording schuldig aan deze staat. In feite speelt de nationale herkomst wel een zekere rol; het is voor de leden van de Commissie niet altijd gemakkelijk te weerstaan aan de door hun staat van herkomst op hen in deze of gene richting uitgeoefende pressie.
Voor haar handelen en nalaten is de Commissie verantwoording schuldig aan het

[7] Vgl. ook de tekst van art. 234, laatste alinea, EEGV.

Europees Parlement. De Commissie is dan ook geen technocratisch orgaan, zoals het secretariaat van de meeste internationale organisaties, maar een politiek orgaan, onderworpen aan een politieke controle door een rechtstreeks verkozen volksvertegenwoordiging. Omdat de Commissie een collegiaal orgaan is, bestaat er ook alleen een collegiale verantwoordelijkheid ten opzichte van het Parlement en geen individuele van ieder lid van de Commissie afzonderlijk. Op deze parlementaire controle zal hierna nader worden ingegaan [8].
De indruk bestaat dat het meer technocratische karakter dat de Commissie is gaan vertonen, ook zijn weerslag heeft op de betrekkingen tussen de Commissie en het Parlement. Vanuit het Parlement wordt wel de kritiek geuit dat het door de Commissie niet altijd als volwaardige gesprekspartner wordt gezien. De Commissie zou zich van de parlementaire meningen weinig aantrekken. Deze parlementaire kritiek heeft evenwel nog nooit geleid tot het aannemen van een motie van wantrouwen.

6. In de opzet van de Verdragen neemt het *Europees Parlement* een zeer bescheiden plaats onder de instellingen in. Zijn bevoegdheden waren aanvankelijk beperkt tot het geven van een advies aan de Raad over Commissie-voorstellen en het uitoefenen van toezicht op de Commissie.
Het adviesrecht geeft het Parlement niet veel invloed. Het staat de Raad vrij het advies niet op te volgen en het Parlement heeft dan geen mogelijkheden zijn standpunt alsnog door te zetten. In de praktijk speelt het advies in de discussies in de Raad en zijn werkgroepen zelfs nauwelijks een rol. Alleen op indirecte wijze kan het advies van het Parlement enige invloed hebben op de besluitvorming. Artikel 149 van het EEG-Verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat de Commissie, zolang de Raad nog geen besluit heeft genomen, haar oorspronkelijk voorstel kan wijzigen, *met name ingeval het Parlement omtrent het voorstel is geraadpleegd.* Het Parlement dient derhalve de Commissie te bewegen rekening te houden met zijn advies en haar voorstel in de gevraagde zin te wijzigen [9]. Het staat de Raad dan natuurlijk vrij van dit voorstel af te wijken, mits hij bij unanimiteit beslist.
Toezicht op de Commissie wordt op verschillende wijzen uitgeoefend. Het zwaarste wapen waarover het Parlement daarbij beschikt is de motie van afkeuring. Als deze wordt aangenomen, is de gehele Commissie verplicht af te treden. Juist vanwege de zwaarte ervan is dit wapen moeilijk te hanteren. Het kan niet gebruikt worden tegen één commissaris, maar het beleid van de gehele Commissie is in het geding. Verder heeft het Parlement geen enkele greep op de gevolgen van een aangenomen motie van afkeuring. Het heeft immers niets in te brengen bij de benoeming van een nieuwe Commissie. Dit is een zaak van de regeringen van de lidstaten, die de oude Commissie eventueel weer zouden kunnen benoemen.
Toch beschikt het Parlement over efficiënte methoden om het handelen en nalaten van de Commissie te controleren. Een belangrijk controle-instrument kan het vragenrecht zijn, mits dit verstandig wordt gebruikt. Het stelt het Parlement in staat de Commissie schriftelijk en mondeling, eventueel met debat, over allerlei zaken te ondervragen. Voorts neemt de Commissie deel aan de debatten in het Parlement en in de parlementaire commissies. Vooral in deze commissies vindt dikwijls

[8] Nr. 6.

[9] Zie voor een gekwantificeerd resultaat het antwoord van de Commissie op Schr. Vraag Nr. 1682/80 van mevr. Quin, Pb. 1981, C 63, blz. 18.

een diepgaande gedachtenwisseling tussen Parlement en Commisie plaats. Tot slot dient niet onvermeld te blijven het jaarlijks terugkerende debat over de beleidsvoornemens van de Commissie voor het komende jaar, tezamen met de bespreking van het verslag van de Commissie over het afgelopen jaar.

7. Toen in 1970 besloten werd de begroting van de Gemeenschappen te voeden met eigen middelen (douanerechten, landbouwheffingen, 1 % btw) en niet langer met bijdragen van de lid-staten, was duidelijk dat democratische controle op de besteding van de aldus aan de Gemeenschap overgedragen geldmiddelen verzekerd moest worden. De nationale parlementen konden deze fundamentele controle immers niet meer uitoefenen. Derhalve werd met ingang van de begroting voor 1975 aan het Europees Parlement een beperkt mede-beslissingsrecht over de begroting toegekend. De zeer ingewikkelde regeling hiervan kan als volgt worden samengevat. Het Parlement stelt de begroting vast. Hij heeft het recht deze in haar geheel te verwerpen. De vaststelling van de begroting is een zuiver formele handeling. Het Parlement heeft in laatste instantie alleen het beslissingsrecht over uitgaven die niet dwingend uit het Verdrag of de uitvoeringshandelingen voortvloeien (vooral administratieve uitgaven, Sociaal Fonds, Regionaal Fonds, ontwikkelingshulp). Over de overige uitgaven, die ongeveer 70 % van de begroting vormen, beslist de Raad in laatste instantie. Het begrotingsrecht van het Europees Parlement is dus beperkt. Toch kan het als de belangrijkste bevoegdheid van dat Parlement worden beschouwd.

We hebben gezien dat het Parlement over het merendeel der uitgaven weinig te zeggen heeft, omdat zij rechtstreeks en dwingend voortvloeien uit besluiten van de Raad. Dit is uit democratisch oogpunt een zeer onbevredigende situatie. Om hieraan enigszins tegemoet te komen, hebben het Parlement, de Raad en de Commissie in 1975 een gemeenschappelijke verklaring uitgegeven, namelijk dat zij overeen zijn gekomen een zgn. overlegprocedure tussen de Raad en het Parlement in te stellen met actieve medewerking van de Commissie. Deze procedure kan worden toegepast bij algemene gemeenschapsbesluiten die belangrijke financiële consequenties hebben, ingeval de Raad wil afwijken van het advies van het Parlement. In dat geval vindt er rechtstreeks overleg plaats (in een 'Commissie van overleg') tussen de Raad en vertegenwoordigers van het Parlement, terwijl de Commissie deel neemt aan de werkzaamheden van deze Commissie van overleg. De bedoeling van deze procedure is te proberen binnen een bepaalde periode (niet langer dan drie maanden) overeenstemming tussen de Raad en het Parlement te bereiken. Hoewel de beslissingsbevoegdheid bij de Raad blijft berusten – deze neemt het uiteindelijke besluit – kan het Parlement aldus een grotere invloed verkrijgen bij de vaststelling van besluiten met belangrijke financiële consequenties dan die welke rechtstreeks uit de Verdragen voortvloeit [10].

8. Het feit dat het Europees Parlement in 1979 voor het eerst rechtstreeks werd verkozen, kan om twee redenen een sprong voorwaarts betekenen in de strijd van het Parlement voor een grotere democratische controle op het Europese gebeuren. Het Parlement heeft nu een zekere legitimiteit gekregen. De verkozenen hebben van het volk een opdracht meegekregen. Op basis van een bepaald pro-

[10] Zie voor een voorstel tot verbeteringen in de overlegprocedure het rapport van het Comité van Wijzen, blz. 114-118.

gramma zijn zij afgevaardigd om de belangen van het volk op Europees niveau te verdedigen. Langzamerhand zullen de overige gemeenschaps-instellingen zich hiervan rekenschap moeten geven, mits de parlementariërs zich geloofwaardig maken. Verder zal het Europees Parlement beter kunnen gaan functioneren, omdat het merendeel van de leden zich nu volledig aan Europese zaken kan wijden, terwijl zij vóór 1979 ook nog nationaal parlementariër – met alle verplichtingen vandien – waren. Het Parlement zal zich beter kunnen organiseren en zal deskundiger worden. Ondanks de moeilijke start is de afgelopen twee jaar al gebleken dat dit Parlement geheel verschillend is van het voorgaande dat nog niet rechtstreeks was verkozen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de grote parlementaire debatten over bepaalde thema's, het hanteren van het begrotingsrecht en de werkzaamheden in de parlementaire commissies.

9. Buiten het institutionele kader van de Gemeenschappen functioneert de *Europese Politieke Samenwerking* (EPS). Deze is daarom niet minder belangrijk en verdient zeker in deze beschouwing betrokken te worden.
In het kader van de EPS raadplegen de lid-staten elkaar over alle belangrijke zaken van buitenlandse politiek. Daartoe komen de ministers van buitenlandse zaken driemaal per jaar officieel bijeen en voeren zij ook in de marge van de Raadszittingen overleg. Een belangrijk deel van de vergaderingen van de Europese Raad zijn ook aan dit soort kwesties gewijd. Verder is door de ministeries van buitenlandse zaken een informatie- en consultatienetwerk opgezet, zodat dagelijks overleg kan worden gevoerd.
Ondanks het feit dat de EPS als zuiver intergouvernementele organisatie is opgezet, zijn de instellingen van de Gemeenschappen er bij betrokken. Een lid van de Commissie woont de besprekingen op ministersniveau bij. Verder hebben de ministers zich bereid verklaard antwoord te geven op schriftelijke en mondelinge vragen uit het Parlement over zaken betreffende de EPS. Ook de politieke commissie van het Parlement wordt terzake regelmatig geïnformeerd. Aldus is er wel geen parlementaire controle van het Europees Parlement op de activiteiten in het kader van de EPS, maar wordt het in ieder geval wel geïnformeerd.

II. Een groeiende Europese identiteit

10. Het lijkt wellicht van niet veel werkelijkheidszin getuigen in deze tijd nog te spreken van een groeiende Europese identiteit. Het proces van Europese integratie wordt immers als geblokkeerd beschouwd. Verschillende waarnemers constateren zelfs een achteruitgang, een proces van renationalisatie. Zeker is in ieder geval dat de Europese eenwordingsgedachte in zwaar weer terecht is gekomen en dat de lid-staten dikwijls meer bekommerd zijn zelf het vege lijf te redden dan te proberen het communautaire schip overeind te houden.
Niettemin moet gehoopt worden dat het verstand zal zegevieren en dat de lidstaten zullen inzien dat een voortgang van het integratieproces van wezenlijk belang voor hen is, juist in deze crisisperiode. Trouwens op bepaalde terreinen kan een zekere voortgang worden bespeurd. Ik ga er dus vanuit dat het eenwordingsproces zich zal voortzetten. Dit proces zal zich enerzijds naar binnen manifesteren op het gebied van het sociaal-economische beleid en anderzijds naar buiten, in de betrekkingen met derde landen.

11. Het *sociaal-economische beleid* wordt reeds in belangrijke mate beïnvloed door op Europees niveau genomen beslissingen. Soms is een beleidsterrein tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen gaan be-

horen, zoals de landbouw; dan weer worden aan het nationaal optreden bepaalde communautaire grenzen gesteld, zoals bijvoorbeeld bij de steunmaatregelen voor bedrijven, sectoren en regio's; op weer andere terreinen worden op Europees niveau slechts oriëntaties voor het beleid gegeven, zoals bij het algemene economische beleid.
Verdergaande integratie zal betekenen dat de Europese invloed op het sociaal-economische beleid groter wordt. Deze invloed zal zich evenwel niet op alle terreinen even sterk doen gevoelen. Op de reeds tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behorende beleidsterreinen zal het gemeenschappelijk beleid verder ontwikkeld worden. De regelingsbevoegdheid is of wordt hier grotendeels aan de Gemeenschappen overgedragen. Aan de andere kant van het spectrum staan de algemene economische politiek op korte en middellange termijn, de begrotingspolitiek en de monetaire politiek. Deze beleidsterreinen zullen voornamelijk nationale bevoegdheid blijven, maar op gemeenschapsniveau zal door middel van bindende richtlijnen het kader worden bepaald waarbinnen het beleid moet worden gevoerd.
Tussen deze twee uitersten zullen zich een aantal onderdelen van het economisch beleid bevinden (zoals het industriebeleid, energiebeleid, regionaal beleid, sociaal beleid, milieubeleid), waarvan de hoofdzaken op Europees niveau geregeld zullen worden, maar waarbij de lid-staten een eigen bevoegdheid behouden, welke echter alleen kan worden uitgeoefend binnen de enge door de Gemeenschappen gestelde grenzen.

12. Bij het *beleid ten opzichte van derde landen* kan ook onderscheiden worden tussen onderwerpen, waarvoor al of niet uitsluitende gemeenschapsbevoegdheden bestaan – handelspolitiek en de politiek ten aanzien van de geassocieerde landen – en gebieden waar de Gemeenschappen geen bevoegdheden hebben, maar waarop wel onderlinge afstemming van beleid plaatsvindt – het eigenlijke buitenlandse beleid en de ontwikkelingshulp. De voortgang van het integratieproces zal hier een uitdieping van de gemeenschappelijke handelspolitiek medebrengen, vooral ten opzichte van de landen met staatshandel en Japan en met betrekking tot onderwerpen die niet tot de traditionele handelspolitiek [11] kunnen worden gerekend.
Wat betreft het eigenlijke buitenlands beleid, zal de interrelatie tussen dit beleid en het economische beleid een verdere communautarisering noodzakelijk maken.
Tot slot dient niet onvermeld te blijven dat de laatste tijd steeds meer stemmen opgaan om het defensiebeleid of bepaalde onderdelen daarvan in het gemeenschapshuis onder te brengen. Of dit zal gebeuren en eventueel de wijze waarop, valt op dit moment nog niet te voorspellen.

III. Gewenste ontwikkeling van de institutionele verhoudingen

13. Naar uit het eerste hoofdstuk blijkt, bestaan er tussen ieder van de drie beleidsvormende instellingen relaties, dus tussen de Raad en de Commissie, tussen het Europees Parlement en de Commissie en tussen het Europees Parlement en de Raad. Voor ieder van deze verhoudingen zal worden nagegaan in welke richting deze zich moeten ontwikkelen indien het in het voorgaande hoofdstuk geschetste integratieproces voortgang vindt. Voorts zal worden bekeken welke rol aan de instellingen moet worden toebedeeld bij de Europese Politieke Samenwerking in het licht van haar verdergaande communau-

[11] Zie hierover bijv. het advies van het Hof van Justitie van 4 oktober 1979 (nr. 1/78 m.b.t. de Internationale overeenkomst betreffende natuurlijke rubber), Jur. 1979, blz. 2871-2921.

tarisering. Vooraf wil ik enkele inleidende opmerkingen maken.

14. Op de eerste plaats zal uit de (optimistische) analyse van de te verwachten voortgang van het integratieproces duidelijk zijn dat de Gemeenschappen niet binnen afzienbare tijd tot een klassieke federatie zullen evolueren. Dat betekent dat zowel bij het sociaal-economische beleid als bij het buitenlandse beleid nog vele belangrijke bevoegdheden bij de lid-staten zullen blijven berusten. Teneinde de coördinatie tussen het nationale en het gemeenschapsbeleid te verzekeren zal het zwaartepunt van de besluitvorming in de Gemeenschappen derhalve bij de Raad moeten blijven.
Vervolgens: in de huidige situatie wordt het algemeen als prematuur beschouwd via verdragswijziging veranderingen in de bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen aan te brengen. Daarom zal ieder onderzoek naar de gewenste ontwikkeling van de institutionele verhoudingen uit moeten gaan van de huidige situatie. Zoals zal blijken, geeft deze echter nog voldoende mogelijkheden tot een ontwikkeling naar een bevredigender functioneren.
Tot slot: hier wordt nagegaan in hoeverre zich wijzigingen zouden moeten voordoen in de verhoudingen tussen de instellingen. Autonome maatregelen van een instelling bedoeld om haar meer politieke kracht te geven (Parlement) [12] of haar organisatie en werkwijze efficiënter te maken (Raad en Commissie) [13], worden buiten beschouwing gelaten.

Verhouding Raad - Commissie

15. De verhouding tussen de Raad en de Commissie is van cruciale betekenis voor de besluitvorming in de Gemeenschappen. In de structuur van de Verdragen worden de besluiten immers hoofdzakelijk in samenwerking tussen beide instellingen genomen. Wil deze samenwerking goed verlopen, dient ieder zijn eigen taak goed te vervullen en de rol en plaats van de ander volledig te respecteren.
De verbetering van de besluitvorming – een noodzakelijke voorwaarde voor het slagen van het integratieproces – maakt de eerbiediging van enkele fundamentele regels nodig. Eén is de onafhankelijke positie van de Commissie, die vereist is, opdat het gemeenschapsbelang zo goed mogelijk wordt behartigd. De Raad zou alleen moeten beraadslagen op voorstel van de Commissie. Deze voorstellen moeten dan niet de weerslag zijn van het compromis dat, naar de Commissie meent, mogelijk zal zijn, maar het moet de regeling bevatten die uit gemeenschapsoogpunt in de gegeven omstandigheden geboden is. De Raad zou zich voorts moeten verplichten binnen een bepaald (door de Commissie aan te geven) aantal maanden na het indienen van het voorstel en na ontvangst van het advies van het Parlement een discussie in de Raad of in het Comité van Permanente Vertegenwoordigers te voeren over de politieke oriëntaties van het voorstel. De Commissie moet deze duidelijk in de toelichting bij het voorstel vermelden. De discussie in de Raad geeft de Commissie inzicht in hoeverre de Raad het met de politieke oriëntatie van het voorstel eens is. Zij kan vervolgens haar voorstel eventueel zodanig wijzigen dat overeenstemming in de Raad mogelijk wordt of het voorstel intrekken. Indien de Raad het met de politieke

[12] Zie bijv. het rapport van een studiegroep ad hoc van de Eur. Beweging Nederland over *Het Europees Parlement na de eerste rechtstreekse verkiezingen* en T. Koopmans, *Euroverkiezingen; symbool of panacee,* SEW 1979.
[13] Zie het rapport van het Comité van Wijzen en het rapport Spierenburg over de organisatie van de Commissie (1979).

oriëntaties eens is, dient hij duidelijke richtlijnen aan zijn werkgroepen te geven, op grond waarvan de technische aspecten kunnen worden behandeld. Mocht achter een gerezen technisch probleem politieke onenigheid schuil gaan, dient de werkgroep dit onmiddellijk te rapporteren, zodat de politieke vraag op het politieke niveau wordt beslist. Op deze wijze kan de besluitvorming efficiënter verlopen en is de Commissie in staat – zoals we nog zullen zien in nauw overleg met het Europees Parlement – haar onafhankelijke positie als hoedster van het gemeenschapsbelang in de Raad op het politieke niveau optimaal geldend te maken.

16. Een ander belangrijk punt in de verhouding tussen de Raad en de Commissie is de delegatie van bevoegdheden. Te weinig worden beslissingsbevoegdheden door de Raad aan de Commissie gedelegeerd. Toch is dit een noodzaak, wil het raderwerk van de besluitvorming niet vastlopen. Dit is reeds nu het geval, maar zal nog dringender worden bij de voortgang van het integratie-proces. Het is onmogelijk in de Gemeenschappen een economisch beleid te voeren indien iedere beslissing door de Raad moet worden genomen. Binnen door de Raad vastgestelde kaderbesluiten zal aan de Commissie moeten worden overgelaten uitvoeringsbesluiten te nemen. Om de noodzakelijke coördinatie met nationaal beleid veilig te stellen kan de Commissie verplicht worden een Comité van vertegenwoordigers van de lid-staten te raadplegen, een techniek die ook nu al op grote schaal zonder al te grote problemen wordt toegepast [14]. Het is een misplaatst idee te veronderstellen dat aan de nationale soevereiniteit onherstelbare schade wordt toegebracht indien aan de Commissie wordt overgelaten uitvoeringsbesluiten te nemen. Te trage of geheel geen besluitvorming kan voor de nationale belangen veel schadelijker zijn. Het is echter wel zaak de Commissie in staat te stellen zich goed voor haar taak uit te rusten.

17. Ook de Europese Raad dient betrokken te worden bij de bespreking van de verhouding tussen Raad en Commissie. Ook deze is immers samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen van de lid-staten, maar dan op het hoogste niveau.
In de Europese Raad moet de positie van de Commissie versterkt worden. Deze Raad zou terug moeten keren tot de functie die hij zich van de aanvang af gedacht had: het geven van richtlijnen voor toekomstig beleid. Als zodanig zou de Europese Raad alleen moeten beraadslagen op grond van een memorandum (of, indien gewenst, een voorstel voor een besluit) van de Commissie. Ook op dit niveau dient de Commissie haar rol van hoedster van het gemeenschapsbelang te vervullen. Een belangrijk middel hiertoe is haar (uitsluitende) recht van initiatief.
In dezelfde lijn zou liggen dat de Europese Raad zich zou verplichten slechts op verzoek van de Commissie als beroepsinstantie te dienen voor in de Raad vastgelopen besluitvorming.
Natuurlijk sluit het voorgaande niet uit dat regeringsleiders en staatshoofden op informele wijze met elkaar spreken over allerhande communautaire problemen. Hierin kan een waardevol bindend en stimulerend effect besloten liggen. Ook in de Europese Raad dient echter het samenspel met de Commissie haar volle gewicht te krijgen.

Verhouding Europees Parlement - Commissie

18. Bij de verhouding tussen het Euro-

[14] Zie *Uitbreiding van de Gemeenschap. Overgangsperiode en institutionele consequenties,* Suppl. Bull. E.G. nr. 2/79, blz. 16-17. Vgl. ook Van Rijn, *Enkele gedachten over de besluitvorming in de Gemeenschappen,* Nieuw Europa nr. 1/79, blz. 8-9.

pees Parlement en de Commissie moet niet de fout worden gemaakt deze te identificeren met die tussen parlement en regering. De Commissie is geen regering en het Europees Parlement heeft niet dezelfde bevoegdheden als een nationaal parlement (althans het Nederlandse) heeft. Het is niet te verwachten dat deze situatie in de nabije toekomst zal veranderen.
Het Europees Parlement en de Commissie hebben beide tot taak het gemeenschapsbelang te verdedigen. Er zou daardoor een natuurlijk bondgenootschap tussen hen moeten bestaan. Hieraan heeft het echter nog al eens ontbroken. Natuurlijk bondgenootschap of niet, feit is dat de Commissie de enige instelling is waar het Parlement daadwerkelijk controle op kan uitoefenen. Bij de strijd om versterking van zijn bevoegdheden, vooral op wetgevend terrein, is het de natuurlijke weg voor het Parlement als eerste de Commissie aan te spreken.
Het Parlement heeft er alle belang bij de Commissie sterker te maken in haar verhouding met de Raad. Via zijn controle op de Commissie krijgt het indirect enige invloed op de besluitvorming. Anderzijds is het in het belang van de Commissie de steun van het Parlement te krijgen voor haar handelen. Deze steun van een rechtstreeks gekozen parlement geeft haar meer legitimiteit. Er zou dus toch een natuurlijk bondgenootschap tussen de twee moeten bestaan.

19. Bij de voortgang van het integratieproces is essentieel dat het democratische gehalte van de gemeenschapswetgeving wordt vergroot. De enige werkelijke mogelijkheid daartoe is het Europees Parlement meer invloed bij de besluitvorming te geven. Op indirecte wijze kan dit gebeuren via de Commissie.
De Commissie is voor al haar handelen verantwoording schuldig aan het Parlement, dus ook voor haar medewerking bij de besluitvorming, zoals de uitoefening van haar voorstelrecht. De Commissie zou voortaan de politieke oriëntaties en hoofdlijnen van alle belangrijke voorstellen aan het Parlement moeten voorleggen, voordat zij deze voorstellen bij de Raad indient [15]. Met de opmerkingen van het Parlement zou zij eventueel rekening kunnen houden en het uiteindelijke voorstel kunnen aanpassen. Deze handelwijze is te meer aan te bevelen omdat in de Gemeenschappen steeds meer fundamentele politieke keuzen moeten worden gemaakt. Steun van het Parlement hierbij versterkt de positie van de Commissie in de Raad niet onaanzienlijk. Ook belangrijke wijzigingen in of intrekking van voorstellen zouden na overleg met het Parlement moeten gebeuren. Het Parlement zou de Commissie moeten vragen stelselmatig op de hoogte te worden gebracht van de besprekingen van alle belangrijke voorstellen in de Raad. Het is dan geïnformeerd en kan via de controle op de Commissie trachten invloed op de besluitvorming te verkrijgen [16].
Het moet natuurlijk worden vermeden dat de Commissie als een schoothondje aan de leiband van het Parlement moet gaan lopen. Zij heeft een eigen verantwoordelijkheid en moet over een zekere vrijheid van handelen beschikken. Het Parlement kan dan ook niet eisen dat de Commissie al zijn wijzigingsvoorstellen of suggesties zonder meer overneemt. Wel zal de Commissie achteraf in het Parlement gemotiveerd moeten verklaren welk gevolg er aan is gegeven, zodat het Parlement zijn controlerecht kan uitoefenen.

[15] Vgl. voor een verdergaand standpunt de resolutie van het EP van 17.4.80, punt 9.

[16] Vgl. rapport van het Comité van Wijzen, blz. 79 en de resolutie Jonker in het EP (febr. 1981), samengevat in Europa van Morgen 1981, blz. 87. Zie ook het Politiek Programma van de Eur. Volkspartij, hfst. IV, punt 2.2.

20. Een van de hoogtepunten in het nationale parlementaire jaar is het jaarlijkse debat over de beleidsvoornemens van de regering. Ook in het Europees Parlement wordt een dergelijk debat over de beleidsvoornemens van de Commissie gehouden. Aan dit debat zou meer gewicht moeten worden gegeven. Het kan zeer belangrijk zijn voor de invloed van het Parlement op het beleid. In dit debat dient de Commissie aan te geven in welke richting het sociaal-economisch beleid in het komende jaar moet gaan, op welke onderdelen de nadruk moet worden gelegd, welke nieuwe initiatieven zij zich voorneemt te doen, kortom de hoofdlijnen van het te voeren beleid moeten worden aangegeven. Aan de hand van de discussie in het Parlement kan zij haar plannen bij het formuleren van concrete voorstellen eventueel bijsturen. Teneinde een zo groot mogelijke effectiviteit te verkrijgen moet dit debat in het najaar tijdens de begrotingsbehandeling plaatsvinden. De oriëntaties die uit het debat te voorschijn komen, kunnen dan door het Parlement bij de begroting in aanmerking worden genomen. Aan beleidsombuigingen of verlegging van zwaartepunten zou eveneens een debat in het Parlement dienen vooraf te gaan. Door middel van deze debatten is het Parlement in staat vooraf invloed uit te oefenen op het te voeren beleid, althans op het beleid zoals de Commissie het aan de Raad voorstelt.

Verhouding Europees Parlement - Raad

21. De verhouding tussen het Europees Parlement en de Raad is een dubbelzinnige. Het ligt in de lijn van het Parlement invloed trachten te krijgen bij de Raad, die immers alle belangrijke beslissingen neemt. Buiten de begroting heeft het Parlement evenwel geen enkel machtsmiddel om de Raad tot een echte dialoog te dwingen. De Raad, van zijn kant, hoeft zich natuurlijk aan het Parlement niets gelegen te laten liggen, maar steun van dit Parlement of althans geen afwijzing van het gevoerde beleid kan hem met het oog op de publieke opinie slechts welkom zijn. De Raad heeft echter de moeilijkheid dat hij alvorens een standpunt in de discussie te kunnen innemen eerst tien nationale standpunten tot een gemeenschappelijk standpunt moet samensmelten. Een echte discussie is dan erg moeilijk geworden. Het is evenwel in het belang van het integratieproces dat ondanks alle problemen het overleg tussen Parlement en Raad geïntensiveerd wordt, zonder dat het Parlement dit nu als een panacee moet beschouwen. Het is nodig dat er wederzijds begrip ontstaat. Het Parlement moet oog hebben voor de moeilijkheden van de Raad de nationale positie op één noemer te brengen – te meer van belang nu de Europese parlementariërs nauwelijks nog banden hebben met de nationale parlementen – en de Raad dient te beseffen dat het Europees Parlement een rechtstreekse opdracht van de Europese volkeren heeft gekregen en dat het in het belang van de Gemeenschappen is het democratische element te versterken.

22. Het overleg tussen het Parlement en de Raad functioneert reeds in de laatste fase van de begrotingsbehandeling en bij de overlegprocedure die gevolgd kan worden bij besluiten met belangrijke financiële gevolgen.
Bij de voortgang van het integratieproces is het voor de democratische legitimiteit van de gemeenschapsbesluiten noodzakelijk dat het Parlement invloed krijgt bij de totstandkoming van deze besluiten. Een middel daartoe kan de reeds vermelde overlegprocedure zijn, die zou moeten worden uitgebreid tot alle belangrijke besluiten van de Raad [17]. Dit betekent dat het Parlement in zijn advies

[17] Vgl. de resolutie Jonker in het EP (febr. 1981), samengevat in Europa van Morgen 1981, blz. 87.

aan de Raad op een Commissievoorstel kan aangeven dat het wil dat de overlegprocedure wordt gevolgd indien de Raad wenst af te wijken van het advies. Binnen een bepaalde termijn proberen Raad en Parlement dan met behulp van de Commissie tot overeenstemming te komen. Te dien einde vindt rechtstreeks overleg plaats tussen een delegatie uit het Parlement en de Raad, waarbij alle Raadsleden aan de discussie moeten kunnen deelnemen, in aanwezigheid van de Commissie. Na overeenstemming bereikt te hebben brengt het Parlement eventueel een nieuw advies uit. In ieder geval wordt het besluit uiteindelijk door de Raad genomen. Een bepaling dat, indien de Raad niet binnen een bepaalde termijn heeft besloten, het Parlement het besluit neemt [18], zou een verdragswijziging behoeven en zou mijns inziens in de huidige fase van het integratieproces onwenselijk zijn. Op zijn hoogst zou dit kunnen worden voorzien voor besluiten op gebieden die reeds volledig tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen behoren.

De Europese Politieke Samenwerking (EPS)

23. De instellingen van de Gemeenschappen zijn, zoals we hebben gezien, nog weinig bij de Europese politieke samenwerking betrokken. De voortgang van de Europese integratie – in de richting van een verdere communautarisering van deze politieke samenwerking – maakt ook een verdergaande betrokkenheid van de instellingen noodzakelijk.
Gezien de steeds nauwere verstrengeling tussen het buitenlands beleid en het economisch beleid zal bij de politieke samenwerking het gemeenschapsbelang naast de belangen van de lid-staten staan. In de EPS dient de Commissie dus een actieve rol te spelen als hoedster van het gemeenschapsbelang. Daarbij moet haar een recht van initiatief worden toegekend, dat zich evenwel niet hoeft te uiten in formeel juridische voorstellen; er zijn andere technieken om dit initiatiefrecht uit te oefenen. Dit recht hoeft niet een uitsluitend recht te zijn. Zolang de politieke samenwerking nog niet volledig in de Gemeenschappen is opgenomen, moeten aan de lid-staten ruime bevoegdheden worden gelaten. Vanwege de mogelijke gevolgen voor het gemeenschapsbeleid dient de Commissie evenwel bij alle aspecten van de politieke samenwerking te worden betrokken en niet alleen bij die aspecten waarvan duidelijk is dat zij in nauw verband staan met het gemeenschapsbeleid.

24. De bevoegdheden van het Europees Parlement inzake de EPS zullen beperkt blijven. Een wezenlijke uitbreiding kan slechts door een nieuw verdrag bewerkstelligd worden. Voorzover echter de Commissie bij de EPS wordt betrokken, krijgt ook het Parlement enige invloed. Deze zal berusten op informele gedragsregels, omdat de hele EPS vooralsnog niet op formele wijze is geregeld.
Vooral op de terreinen waar een nauwe relatie bestaat tussen het gemeenschapsbeleid en de politieke samenwerking dient het Parlement door Commissie en Raad geconsulteerd te worden als waren de Gemeenschapsverdragen toepasselijk. Dit is ook daarom noodzakelijk omdat het gevaar bestaat dat vele Gemeenschapsregels anders in feite op internationaal niveau worden bepaald zonder dat het Parlement zijn invloed heeft kunnen doen gelden.

IV. Conclusie

Uitgaande van de politieke realiteit heb ik me als taak gesteld mogelijke ontwikkelingen te schetsen voor de institutionele verhoudingen in de Europese Gemeen-

[18] Bepleit door Politiek Programma van de Eur. Volkspartij, hfst. IV, punt 2.1.

schappen in het licht van een groeiende Europese identiteit zonder dat een verdragswijziging nodig is. Het blijkt dan dat de huidige verdragsbepalingen vooralsnog voldoende ruimte laten.
Veel van de huidige problemen bij de besluitvorming kunnen worden opgelost indien de bestaande regeling van de institutionele verhoudingen in alle volheid wordt toegepast. Dit geldt vooral voor de verhouding Raad - Commissie. Voor deze verhouding is de onafhankelijkheid van de Commissie, de juiste uitoefening van het voorstelrecht en een ruimere delegatie van bevoegdheden van essentieel belang. Voorts zou de Raad moeten afzien van haar gewoonte alle besluiten met eenparigheid van stemmen te nemen.

De groeiende Europese identiteit maakt dat de bevoegdheden van de instellingen worden uitgebreid. Deze uitbreiding kan slechts aanvaardbaar worden gemaakt als het democratische gehalte van de Gemeenschappen groter wordt, d.w.z. als de invloed van het Europees Parlement toeneemt. Twee wegen kunnen hiervoor worden begaan. De ene loopt via een grotere invloed op de uitoefening van het voorstelrecht door de Commissie. Deze weg lijkt een omweg, maar is in de structuur van de verdragen de meest aangewezene. De andere is directer en gaat via een grotere invloed op de besluitvorming van de Raad zelf. Deze weg is echter ook de meest onzekere, omdat de effectiviteit ervan afhangt van de medewerking van de Raad. Vanzelfsprekend moet het Parlement ook via een betere uitoefening van haar huidige bevoegdheden invloed op het (niet-) handelen van Raad en Commissie trachten te verkrijgen.
Het buitenlands politiek beleid is van oudsher een terrein waar de invloed van een parlement niet groot is. Zo ook in de Gemeenschappen. De noodzaak van een zekere communautarisering van de EPS bergt de noodzaak van een grotere betrokkenheid van de instellingen en daarmede van het Europees Parlement in zich. Zolang echter geen nieuw verdrag terzake is gesloten – eventueel ook een samenwerking op defensiegebied omvattend – zal deze betrokkenheid op pragmatische wijze georganiseerd moeten worden.
Institutionele verhoudingen in de EG zijn een traditioneel Nederlandse bekommernis en lijken ver weg te staan van de essentiële gemeenschapsproblemen. Wij moeten ons evenwel niet laten ontmoedigen, maar ons realiseren dat zonder efficiënte instellingen geen goed resultaat mogelijk is.

door mr. C. van Veen

Zou Thorbecke nu tevreden zijn? Probleemschets en analysekader voor onderzoek van en advisering over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst. Rapport no. 1 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, oktober 1979.

Weinigen denken dat het goed gaat. Reactie op reacties: verduidelijking van de benaderingswijze, nadere interpretatie van de opdracht en overzicht van de werkzaamheden. Rapport no. 2 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, mei 1980.

Elk kent de laan die derwaart gaat. Onderzoeksresultaten, analyse en richtingen voor oplossingen. Rapport no. 3 van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, 's-Gravenhage, december 1980.

Deze rapporten worden besproken door mr. C. van Veen, voorzitter van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen VNO.

Van politieke wil tot openbaar bestuur

Een algemeen aanvaarde constatering is, dat ons politiek-bestuurlijke stelsel er niet in slaagt *de politieke wil* binnen een overzienbare tijd om te zetten in bestuurlijk handelen, aldus de commissie-Vonhoff in haar eind-advies aan de Regering (25 mei 1981).

Een rapport, aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen uitgebracht, dat de politieke wil tot vertrekpunt van haar kritiek maakt op 'zorgelijke toestand van de rijksdienst', werkt als een magneet op de aandacht van iedereen, die geïnteresseerd is in het openbaar bestuur.
De titels van de voorgaande deeladviezen deden dat al evenzo:

Zou Thorbecke nu tevreden zijn?
Weinigen denken dat het goed gaat.
Elk kent de laan, die derwaart gaat.

Vooral de titel 'Elk kent de laan, die derwaart gaat' prikkelt de fantasie. Het is een citaat uit Staring's Hoofdige Boer, die in de vorige eeuw al niet precies wist, wat hij zich moest voorstellen bij 'de politieke wil'. Uit diezelfde tijd dateert het veelzeggende Oost-Nederlandse spreekwoord: 'Politiek, zei de boer, is anders zèggen dan doen'.
Toch gaat het in het Openbaar Bestuur om de vertaling van wat de commissie-Vonhoff 'Politieke Wil' noemt!
Het vraagstuk, waarover de commissie-

Vonhoff rapporteert (officieel Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst) is niet nieuw. Eerder werden nl. al adviezen uitgebracht over de organisatie van rijksdienst door:

- Commisie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (commissie-Van Veen), 1971.
- WRR in het rapport 'Organisatie van het openbaar bestuur', 1975; en
- Ministeriële commissie interdepartementale taakverdeling en coördinatie (Mitaco), 1977.

De opdracht aan de commissie-Vonhoff was vóór de verkiezing van mei 1981 aan de minister van Binnenlandse Zaken advies uit te brengen over de hoofdstructuur van de rijksdienst en zijn feitelijk functioneren. De commissie zou daarbij aandacht moeten besteden aan eventuele wijzigingen in:

1. het aantal departementen;
2. het aantal en de inhoud van de portefeuilles van ministers en staatssecretarissen;
3. de wijze van interdepartementale coordinatie tussen ministers en ambtenaren.

Zo nodig zou de commissie rekening moeten houden met de mogelijkheden om de omvang van de taken van het rijk te wijzigen, bijvoorbeeld door functionele of territoriale decentralisatie, en met de mogelijkheden van coördinatie van wetgeving.
De commissie bestond uit de leden: Vonhoff (vz.), prof. mr. P. de Haan (onroerend-goedrecht en systeemontwikkeling van administratieve wetgeving aan TH-Delft, en grondgebruikrecht aan VU-Amsterdam), dr. Ph. A. Idenburg (Harmonisatieraad en welzijnsbeleid) en prof. dr. J. Kooiman (bestuurkunde bij Interfaculteit Delft).

Het eerste rapport ('Zou Thorbecke tevreden zijn?', oktober 1979) bevat een probleemschets en analysekader voor het te verrichten onderzoek en de uit te brengen advisering. Dit rapport is met opzet in de openbare discussie gebracht om de meningsvorming over het onderwerp te bevorderen en reacties uit te lokken.

Het tweede rapport ('Weinigen denken dat het goed gaat', mei 1980) bevat een antwoord op de vele reacties, een verdere uitwerking van het onderzoeks- en analyseschema en een beschrijving van de aanpak van de stand van zaken. Bij de aanpak hoorde het laten uitbrengen van afzonderlijk te publiceren achtergrondstudies. In totaal werden er op 9 terreinen 15 (deel)studies uitgebracht.
Bovendien werd aan de hand van vragenlijsten door Twijnstra en Gudde NV veldwerk verricht bij een viertal departementale directies en hun maatschappelijke omgeving. Tevens is gebruik gemaakt van het onderzoek naar een aantal overheidsmaatregelen, getiteld 'Haagse Machten'. Tot slot hebben leden van de commissie gesprekken gevoerd met een zestigtal personen die het functioneren van de politieke en ambtelijke top van nabij kennen.

Het derde rapport ('Elk kent de laan, die derwaart gaat', december 1980), bevat een samenvatting van de achtergrondstudies, een visie op de problematiek van de rijksdienst en richtingen voor aanbevelingen tot verbeteringen. In een bijlage wordt globaal geschetst wat de functie en inhoud zou kunnen zijn van een Organisatiewet Rijksdienst. Het eindadvies van de commissie (25 mei 1981) is zo geschreven, dat het direct bruikbaar is voor de kabinetsformatie. Het biedt die selectie van voorstellen, die direct in gang kunnen worden gezet.

De commissie-Vonhoff heeft een respectabel werkstuk op tijd afgeleverd. Respec-

tabel in kwalitatieve en kwantitatieve zin. De commissie verdient grote waardering voor de wijze, waarop zij de problemen heeft geanalyseerd en richtingen voor mogelijke oplossingen aandraagt.
Het beeld dat naar boven komt, van het feitelijk functioneren van de rijksoverheid, is bedroevend. Vooral met de beleidsintegratie tussen de departementen is het triest gesteld. Ook het ontbreken van enige behoorlijke beleidsevaluatie stemt tot nadenken.
De rapporten van de commissie doorworstelend, komt voor de onbevooroordeelde lezer onwillekeurig de vraag op: Wat voor zinnigs doen al die 160.000 ambtenaren op die 14 ministeries eigenlijk als het met de beleidsevaluatie zo treurig is gesteld!
Niemand blijkt in staat daar een redelijk antwoord op te kunnen geven. De politiek toch zeer relevante vraag in hoeverre de overheid aan de maatschappelijke behoeften voldoet, blijkt niet beantwoord te kunnen worden. Sterker nog, het ontbreken van een of meer instituten, die zich daar in opdracht van 'de politiek' systematisch mee bezig zouden moeten houden, wijst erop dat regering, parlement noch politieke partijen daarin geïnteresseerd zijn.
Het rapport-Vonhoff zou diegenen, die voorstander zijn van meer sturing door de overheid, zeer bescheiden moeten maken. Bovendien lijken omvangrijke bezuinigingen mogelijk en wenselijk, want al die overheidsactiviteiten leveren, als ik de kritieken lees, dikwijls weinig concreets op. Toch kan ik mij niet aan de indruk onttrekken, dat de commissie het kennelijk onvoldoende inspelen op de politiek-maatschappelijke wensen door de overheid te eenzijdig lijkt af te schuiven op het falen van de rijksdienst.
Ik onderschrijf de analyse in het derde rapport, dat het belangrijkste knelpunt de verkokering is in de 'wereld van de sectoren'. Een beleid, dat tot stand komt in gespecialiseerde zelfstandig optredende eenheden.

Maar is dat niet volstrekt logisch als die gespecialiseerde eenheden ten dienste staan van een maatschappelijk veld, de burgerij, waar uitsluitend de eigen belangenbehartiging telt. Het is naar mijn gevoelen bij de overheid precies zo als in de markt: ieder vecht primair voor zijn eigen behoefte-bevrediging. Een man, die een telefoonaansluiting wil, is uitsluitend geïnteresseerd in het aantal wachtenden op een aansluiting voor hem en niet bijvoorbeeld in een verhoging van de posttarieven of de aankoop van telefoontoestellen.

Verkokering van een concurrentie tussen 'verkokerde maatschappelijke belangen', door de commissie gesignaleerd, is m.i. niets anders dan een normaal marktproces en dat het produktieproces zich daarbij aanpast, is op zich wel efficiënt.

Wat is echter het grote verschil met het marktgebeuren? In het marktgebeuren leidt het proces van concurrentie als regel tot het goedkoopste en beste produkt; de afweging van voor- en nadelen vindt daar als regel direct door betrokkenen plaats. Ieder betaalt immers zelf voor de produkten of diensten, die men wil hebben. Bij de overheid verloopt dat proces om een understatement te gebruiken, minder direct. Een bepaalde groep belanghebbenden profiteert van een of andere overheidsvoorziening, anderen betalen de rekening. Een zorgvuldige afweging van alle claims die vanuit de maatschappij op de overheidsmiddelen worden gelegd, is dan ook cruciaal!

Een belangrijke schakel in het indirecte proces van besluitvoorbereiding, -vorming, en -uitvoering van de overheid, vormt het ambtelijk apparaat, de rijksdienst, die via coördinatie en het zich houden aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet, een duidelijk samenhangend overheidsbeleid moet voeren.

Nu zou ik niet graag willen beweren dat het proces van afstemming en afweging van belangen binnen het overheidsapparaat niet voor verbetering vatbaar zou zijn. Veel van de aanbevelingen, die de commissie terzake doet op het punt van de departementale organisatie en ter versterking van het reorganiserend vermogen van de rijksdienst, zijn mij uit het hart gegrepen.

Maar als 'weinigen denken dat het goed gaat', zoals rapport no. 2 meldt, moeten we niet op voorhand de oorzaak zoeken bij een niet goed functionerend ambtelijk apparaat, maar veeleer bij het gebrekkig functioneren (of nog erger) van ons parlementaire stelsel.

Vooral sinds het werk van het ambtelijk apparaat door de veel geprezen openbaarheid in de vuurlinie van de publieke beoordeling ligt, is het van bijzonder belang dat de *politieke* wil klip en klaar is, niet onaf of dubbelzinnig, wil het tot betrouwbaar openbaar bestuur kunnen worden vertaald.

De tijd ligt achter ons, dat het ambtelijk apparaat in de vertrouwelijke sfeer van het bureau en de raadskamer die vertaalslag van de politieke wil naar bestuurlijk handelen, kon maken, in de beslotenheid van het overheidsapparaat kon afwegen en bijsturen.

De smederij van de wetgeving en bestuur is openbaar terrein geworden; de politieke smaakmakers willen liefst zelf de hamer hanteren. Fabrieksgeheimen, die vroeger mislukking en gezichtsverlies verhulden, zijn er niet meer. Elke misslag wordt politiek uitgebuit. In zo'n situatie komt het er m.i. voor de overheidsdienst heel erg op aan, dat de medewerkers, zeker de directe beleidsmedewerkers, precies weten waar zij aan toe zijn. Ik heb het gevoel dat daar voor een niet onbelangrijk deel de schoen wringt! In ons parlementaire systeem, met zijn werkverband van parlement en kabinet is de *politieke wil*, die tot beleid moet worden omgesmeed, een tamelijk vaag begrip . . .!

In dit verband vraag ik mij af, of het verantwoord functioneren van de politieke partijen niet zou kunen worden versterkt, indien men vroegtijdig zou kunnen beschikken over meer inzicht in de bestuurlijke en financiële effecten van de in de samenleving bestaande wensen!
Een vroegtijdig inzicht in de kosten en baten en in financiële mogelijkheden zou moeten worden bevorderd. De vaak vrijblijvende en innerlijk niet consistente verkiezingsprogramma's zouden aan realiteitsgehalte winnen, indien ze zouden kunnen worden getoetst door een soort Maatschappelijke Rekenkamer.
De commissie roert de relatie tot het parlement maar terloops aan. Op de persconferentie beantwoordde de heer Vonhoff de kritiek terzake van de voorzitter van de WRR, de heer Quené, met de opmerking, dat het parlement hier een eigen verantwoordelijkheid heeft en zich moet aanpassen aan de hoofdstructuur van de rijksdienst, maar dat gaat, vermoed ik, langs de opmerkingen van de heer Quené heen.
In een moderne samenleving neemt het sturend en stuwend vermogen van de maatschappelijke groeperingen en daarmede van de politieke partijen toe, zonder dat het parlement, het kabinet en de overheidsdienst beschikt over een daarbij passend beherend vermogen.
In dit kader zou ik willen pleiten voor een sterkere budgettaire discipline voor parlement en regering. Een in de comptabiliteitswet verankerd instrumentarium van budgettering – met nacalculatieplicht – zoals in het bedrijfsleven gebruikelijk, ware wenselijk.

De commissie noemt in haar rapport (pag. 220 t/m 223) de beleidsevaluatie één van de zwakke punten in de overheidsorganisatie.

Belangrijke instituties, die zich met beleidsevaluatie in ruime zin bezig houden, ontbreken. Men is meer geïnteresseerd in nieuw beleid dan in het nagaan in hoeverre bestaand beleid aan de verwachtingen voldoet. Controle in engere zin is er wel, 'maar het nagaan in hoeverre met dergelijk beleid wordt voldaan aan de maatschappelijke behoefte waarvoor het werd geformuleerd, is een veel zeldzamer verschijnsel'.
Er zouden meer evaluatie-artikelen in de wetgeving moeten worden opgenomen. Ook zou 'horizonwetgeving' gebruikt moeten worden: alleen bij gebleken effectiviteit op een vooraf vastgestelde einddatum wordt het beleid voortgezet.
De Algemene Rekenkamer zou, aldus de commissie, door het parlement gebruikt moeten worden voor het laten verrichten van bepaald evaluatie-onderzoek. Op zichzelf een lofwaardig voorstel! Maar veel onheil zou m.i. ook worden voorkomen, indien door een sterkere budgettering vroegtijdig de financiële en bestuurlijke consequenties van de stapeling van steeds maar nieuw beleid op het oude beleid, zouden kunnen worden onderkend.
Een verscherping van de spelregels in de Comptabiliteitswet zou èn het parlement èn het kabinet moeten dwingen tot meer concrete financiële kaders per beleidsonderdeel op basis van financieel-economische gegevens van een onafhankelijk van de politiek-bestuurlijke hierarchie staand college van deskundigen.
Versterking van de comptabiliteitsregels ook in die zin, dat een kabinet bij de start – in de constituerende vergadering – in overleg en in overeenstemming met de fracties, die het kabinet dragen, de financiële ruimte afspreekt en zich daaraan houdt.
Kortom een geheel van spelregels waarbij tegenvallers eerder worden gesignaleerd, beleidsbijstellingen op tijd kunnen worden overwogen en het ambtelijk apparaat niet vastloopt op de vaak niet te combineren consequenties van nieuw en oud beleid. De politici het geluk van het nieuwe, de ambtenaren de scherven van het oude!

Hierin past ook de beoordeling en bewaking door de minister van Financiën, van de financiële consequenties van wetsontwerpen in het eerste stadium van de beleidsvoorbereiding.
De Miljoenennota zou in deze opzet een strikt budgettair kader kunnen krijgen met daarbinnen budgettaire regels, met evaluatie van en verantwoording achteraf voor afwijkingen, zodat Thorbecke inderdaad tevreden zou kunnen zijn. Thorbecke vond namelijk nog belangrijker dan de begroting voor een goede comptabiliteit de rekening en verantwoording (mr. W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke).*
Zeker nu de overheid over de gehele linie het beleid moet terugbuigen en heroverwegen, staat of valt zo'n beleid met concrete gedetailleerde en gekwantificeerde afspraken in de constituerende vergadering.
In mijn benadering zou het regeringsprogramma – met de daaraan gekoppelde comptabele spelregels – een nog dwingender beleidsinstrument worden dan in de gedachtengang van de commissie, deel 3, pag. 187.
Terecht overigens oefent de commissie kritiek op het feit, dat het regeringsprogramma in de loop van de regeringsperiode niet wordt bewaakt en evenmin aangevuld of bijgesteld. Uit democratisch oogpunt, aldus de commissie-Vonhoff, is dit een onverantwoorde zaak, daar het tijdens de formatie vaak maandenlang voor het oog van miljoenen in discussie is en daarna als willekeurig regeringsstuk wordt behandeld.

Nogal onwerkelijk doen echter de gedachten aan van de commissie op het terrein van de sociaal-economische plan-

ning. Bijna terloops wordt in het derde rapport op pag. 188 en 189 de aanbeveling verwoord om een systeem van jaarlijks voortschrijdende sociaal-economische planning te overwegen. Dit systeem zou, aldus de commissie, aangevuld moeten worden met regionaal-economische planning en sectorstructuurplanning 'als een gezamenlijk beleid van rijksoverheid en sociale partners in het verlengde van de thans van overheidswege plaatsvindende bedrijfstakverkenningen'. Voor wie goed bekend is met de sociaal-economische verhoudingen in ons land komen deze gedachten als sterk politiek geladen over. Een motivering van deze ingrijpende uitbreiding van bestuurlijke overheidstaken ontbreekt bovendien. De conclusie moet dan ook wel luiden, dat de commissie op dit onderdeel veel te vluchtig te werk is gegaan. Wellicht dat het ontbreken van de sociaal-economische discipline in de samenstelling en advisering van de commissie zich hier gewroken heeft.

Grote aandacht besteedt de commissie aan de onderraden van de ministerraad.
In het eindadvies stelt de commissie aan de formateur voor om ter ontlasting van de ministerraad voor vijf hoofdbeleidsgebieden onderraden in te stellen.
Uit het onderzoek door de commissie en uit de commentaren op het werk van de commissie, is het, aldus die commissie, duidelijk geworden, dat het gaat om de volgende vijf belangrijkste maatschappelijke aspecten van het beleid van de overheid:
- bestuurlijke en juridische zaken;
- sociaal-economische zaken;
- ruimtelijke en milieuzaken;
- sociaal-culturele zaken;
- internationale en veiligheidszaken.

Deze indeling is een noodzakelijk hulpmiddel ten behoeve van de beleidsvoering op het tussenniveau tussen het kabinet en de departementen. Dit tussenniveau voorziet in de zeer duidelijk gebleken leemte die bestaat tussen datgene wat sectorgewijze plaatsgrijpt in de samenleving en gereflecteerd wordt door de onderscheiden departementen en het totale kabinetsbeleid.
De integrerend minister voor een hoofdbeleidsgebied is vice-voorzitter van de betreffende onderraad (de minister-president is van alle onderraden voorzitter, zoals de minister van Financiën van alle onderraden lid is). De integrerend bewindsman wordt in zijn taak ondersteund door een stafbureau, dat los staat van de eigen departementale sectoren.
Opvallend is de grote nadruk, die dit voorstel krijgt door de plaats in het eindadvies (blz. 8 t/m 14).
Het lijkt alsof de commissie van dit voorstel de belangrijkste verbetering op korte termijn verwacht, nu zij het nòch uitgesproken zoekt in een drastische vermindering van het aantal ministers noch in de vorming van een zgn. kernkabinet, zoals dat in het verleden in politiek Den Haag nogal eens te beluisteren viel.
Een afgewogen oordeel over dit onderdeel van het advies met betrekking tot de aanwijzing van vijf ministers met een integrerende taak, is voor mij moeilijk. Eerstens kan ik me aan de hand van de stukken nog niet goed voorstellen wat het fundamentele verschil is met de vroegere 'coördinatie-ideeën'. In die voorstellen bleef ieder van de bij de coördinatie betrokken ministers politiek verantwoordelijk voor het gecoördineerde en was de coördinerend minister verantwoordelijk voor een juiste coördinatie-procedure.
Blijft dit zo, of schuiven we toch in de richting van een meer materieel verschil? Enigszins op weg naar een kernkabinet?

In de tweede plaats kan ik mij bij het lezen van de aanbevelingen niet geheel los maken van mijn werk in de commissie-Van Veen. Voor het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken wordt de minister

van CRM de integrerend minister.
In het begin van de zeventiger jaren dachten stoutmoedige hervormers nog wel eens aan de opdeling van de taken van CRM tussen O&W en Sociale Zaken. Kennelijk zijn die ideeën nu helemaal verlaten, want zelfs in de meest stoutmoedige inkrimpingsvoorstellen van de commissie blijft CRM bestaan. Integendeel, CRM en niet O&W of SoZa vormt in de gedachtengang van de commissie het hart van het hoofdbeleidsgebied sociaal-culturele zaken.

Mij losmakend van historische ballast ben ik bij het lezen van de op zich praktisch aandoende voorstellen toch met een paar vragen blijven zitten. Kijken we naar de vijf beleidsgebieden dan zien we aan de vraagkant, de markt, een sterke verkokering. De commissie stelt terecht dat de overheid door middel van een geïntegreerd beleid daarop passend antwoord heeft te geven. Passend binnen het kabinetsbeleid en passend binnen de financiële mogelijkheden.
Ik ga ervan uit dat de integratiecriteria, te weten:

1e. 'eenheid van beleid' en

2e. 'de financiële ruimte'

in de ministerraad worden vastgesteld, zo nodig na voorbereiding in de onderraad.
Ik heb mij afgevraagd of de integratie zich niet allereerst op het werkniveau moet afspelen. De beleidsintegratie begint m.i. bij soepele werk-afspraken, eventueel in formele regels vast te leggen overlegprocedures, met een primaire verantwoordelijkheid bij de betreffende secretarissen-generaal.
Uiteraard veronderstelt zulks wel dat de bewindslieden met betrekking tot de beleidscontacten met hun meest betrokken collega's tegenover de ambtelijke medewerkers concreet en eenduidig zijn. Afspraken met losse einden bevorderen de integratie niet. En zeker kan de oprichting van een los van de departementen staand stafbureau geen vangnet zijn voor de integratie van halfslachtige beleidsformules.
De commisie ziet in deze een specifieke rol voor een zelfstandig stafbureau. Welke rol, zo vraag ik mij af? Immers, als de secretarissen-generaal er bij de voorbereiding van een interdepartementaal beleidsvoorstel niet uit kunnen komen, is het toch nauwelijks denkbaar, dat zo'n stafbureau het verlossende woord kan spreken.
Er laat zich zelfs een situatie denken, dat zo'n stafbureau eerder desintegrerend dan integrerend kan werken. De situatie nl. dat bij de integratie betrokken ministeries op het 'onafhankelijke' stafbureau de nestgeur menen te ruiken van het eigen departement van de integrerend minister. Ik vraag me dan ook af of zo'n stafbureau wel noodzakelijk is, en zo ál, of het dan niet bij Algemene Zaken thuis hoort.
Met soepele werk-afspraken tussen de secretarissen-generaal van de betreffende ministeries, zo nodig te formaliseren in het reglement van de ministerraad, zou wel eens meer bereikbaar blijken dan met de zware formules die heel gemakkelijk spanningen oproepen. Gebreken aan de top worden door niet bij de werkorganisatie passende overlegstructuren niet weggenomen. Bij alle druk, die in deze tijd al wordt gelegd op een toch betrekkelijk kleine groep van topambtenaren pleit ik voor behoedzame bij de gegroeide werkstructuur passende heroverweging van de interdepartementale integratie.

Samenvattend:

Het ambtelijk apparaat is belast met het bestuurlijk vertalen van politieke wensen, voorzover passend binnen een consistent kabinetsbeleid. Eenduidige, concrete en bindende beleidsafspraken zijn daarbij essentieel voor het efficiënt functioneren van het overheidsapparaat.

Politieke partijen zouden bereid moeten zijn om de financiële en bestuurlijke haalbaarheid van hun verkiezingsprogramma's door onafhankelijke deskundigen te laten toetsen.
Een beleidsafweging zou zijn gediend met strakkere comptabiliteitsregels voor parlement en kabinet.
Onderlinge afstemming tussen de ministeries is dringend gewenst. De onderraad is aan te bevelen als bestuurlijk sluitstuk op de integratie op het werkniveau, onder verantwoordelijkheid van de betreffende secretarissen-generaal.



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Van de redactie

Hoe (be)dreigend is de Sovjet-Unie? Is deze dreiging permanent aanwezig, of fluctueert ze naar aanleiding van interne spanningen binnen de Oostblok-landen en ontwikkelingen elders, zoals bijvoorbeeld in Afghanistan? Tegen de achtergrond van deze analyses zullen wij ons defensiebeleid moeten formuleren en een antwoord moeten geven op de vraag of, en zo ja, wanneer en in welke mate wij de middellange afstandskernwapens de komende jaren moeten moderniseren.
In het maartnummer van dit jaar schreef prof. Feldbrugge hierover in ons blad met een accent op de interne machtsverhoudingen binnen het Sovjetsysteem. Thans vervolgt prof. Alting von Geusau in dit nummer deze discussie, waarin hij onder meer ingaat op de ideologische grondlijnen, de karaktertrekken van een totalitaire staat, de gestage uitbreiding van de militaire uitgaven en de invloed van de interne spanningen binnen de communistische wereld op het functioneren van de Sovjet-Unie als wereldmacht. De heer Alting von Geusau ronde zijn bijdrage af op 19 mei jongstleden.

* *
*

Het valt ons binnen het CDA niet altijd gemakkelijk christen-democraten van buiten onze grenzen te begrijpen, en zij begrijpen ons dikwijls ook niet. Kennen wij hen wel voldoende? Hebben wij weet van hun ontstaan, hun beginselen, dilemma's, verantwoordelijkheden?
In het meinummer schreef dr. K. J. Hahn een inleidend, inventariserend artikel over de positie van christen-democraten elders in Europa en de wereld. Mr. A. Postma bespreekt in dit nummer het Program van Uitgangspunten van de West-Duitse CDU: het Grundsatzprogramm van 1978. Hij beschrijft de grondbegrippen van dit program en vergelijkt die met het vorig jaar vastgestelde Program van Uitgangspunten van het CDA: de principiële fundering, 'Grundwerte' zoals vrijheid, solidariteit en gerechtigheid; de (rechts)staat, de positie van het gezin en andere samenlevingsvormen, opvattingen op sociaal en economisch terrein; onderwijs en het buitenlands beleid.
Postma's conclusie is dat er onmiskenbaar verwantschap is tussen beide beginselprogramma's, maar stellig ook verschillen. Het CDU-program is meer op het individu georiënteerd en is veel juridischer getoonzet dan het CDA-program. Het CDU-program doet, aldus Postma, denken aan de christen-democratische partijen in ons land van 10 à 20 jaar geleden.

* *
*

Een tussenbalans van de emancipatiediscussie in het CDA en daarbuiten schrijft mevrouw T. Bot-Van Gijzen; het gaat haar vooral om de doorwerking van mens- en maatschappijopvattingen op de emancipatiediscussie. Heeft het CDA op basis

van haar uitgangspunten een herkenbare inbreng in deze discussie? Of is het: alle vrouwen aller partijen verenigt u?
Zij hekelt het gangbare denken in de emancipatiecommissie, waarin op basis van het gelijkheidsdenken het individu als uitgangspunt is gekozen voor de wetgeving. Zij neemt stelling tegen het in de anti-emancipatoire hoek zetten van al diegenen, die acht willen slaan op het samenlevingsverband, waarin individuen leven. Daarom is het bijvoorbeeld van belang in de belastingwetgeving rekening te houden met de verschillen in draagkracht tussen gezinnen.
Zij besluit haar bijdrage met een poging kernachtig het eigene van het christen-democratische denken over emancipatie weer te geven.
In ons blad hebben eerder mevrouw Leyten in het nummer 0/81 en mevrouw Groensmit-Van der Kallen in maart '81 over dit thema geschreven.

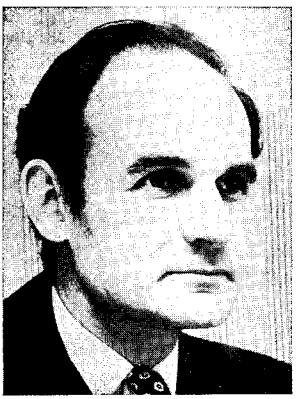
* *
*

In tijden van economische nood komt de economische orde in discussie. Zo ook in deze jaren. In het openingsnummer van dit blad (december 1980) is een discussie opgenomen over het thema hoe werkgelegenheidsbeleid gevoerd kan worden in een samenleving waarin, naar CDA-opvatting, verantwoordelijkheden gespreid behoren te worden. Immers: werkgelegenheidsbeleid lijkt een sterke centraal-planmatige aanpak op te roepen.
Prof. Kolnaar uit Tilburg vervolgt in dit nummer deze discussie naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een planmatige aanpak van de grote sociaal-economische problemen van dit moment. Wat is de waarde van gekwantificeerde modellen? Is het niet realistischer dat de overheid probeert de sociaal-economische ontwikkeling aan bepaalde randvoorwaarden te binden dan dat zij, zoals bijvoorbeeld de PvdA in haar recente verkiezingsprogram bepleit, in toenemende mate beslissingen over investeringen aan zich trekt.
Prof. Kolnaar komt met een scherpe bijdrage, waarin hij het beleid van de afgelopen jaren, mede onder verantwoordelijkheid van christen-democraten tot stand gekomen, confronteert met de gedachten, die eind '78 in het rapport Gespreide Verantwoordelijkheid van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA onder woorden zijn gebracht. De balans op dit punt van vier jaar regeren acht hij negatief, omdat wat hij noemt het falende systeem zelf niet is aangepakt. Kolnaar merkt op dat het CDA ontheemd lijkt; het raakt los van zijn grondgedachten omtrent de kwaliteit van de economische orde. Er is een kloof tussen woord en daad.
CDA-kamerlid dr. B. de Vries schrijft een reactie op deze bijdrage: is het zout smakeloos geworden? Hij gaat in op de interpretatie die Kolnaar geeft van het rapport Gespreide Verantwoordelijkheid en analyseert of de verwijten van Kolnaar aan CDA-fractie en -bewindslieden terecht zijn.

* *
*

Tenslotte bespreekt dr. K. J. Hahn Jan van der Putten's studie over Latijns-Amerika.

door prof. jhr. dr. F. A. M. Alting von Geusau



Prof. jhr. dr. F. A. M. Alting von Geusau is hoogleraar in het recht der interne organisaties, directeur van het John F. Kennedy Instituut aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg. Hij is voorzitter van de Adviescommissie voor Ontwapening en Internationale Veiligheid en Vrede.

Hoe dreigend is de Sovjetunie?

Op 11 april 1945 vond in het Kremlin de ondertekening plaats van een wederzijds bijstandsverdrag tussen de Sovjetunie en Joegoslavië. Zo op het eerste gezicht had dit verdrag niet veel betekenis meer. Tito's partisanen en Stalin's troepen waren reeds vier jaren bondgenoten in de strijd tegen Duitsland; en het derde rijk stond op instorten. Het verdrag betrof dan ook niet meer de oorlog, maar de na-oorlogse politiek van Stalin.

Tijdens het diner, dat op de ondertekening volgde, was Stalin daarover zeer openhartig:[1]
'Deze oorlog is niet als vroeger. Wie een grondgebied bezet, legt er ook zijn sociale stelsel op. Iedereen legt zijn eigen stelsel op, zover als zijn leger kan komen.'
In de na-oorlogse jaren werd deze politiek op gelijke wijze voltrokken in Polen en Tsjechoslowakije – bondgenoten in de strijd tegen Duitsland –; in Hongarije, Roemenië en Bulgarije; en in Duitsland zelf tot aan de Elbe. De grenzen van de opmars van het rode leger bepaalden ook de grenzen van het gebied, waarin Stalin zijn sociale stelsel kon opleggen: Finland verkreeg zijn neutraliteit in 1948; Joegoslavië bevocht de zijne in 1948-1951; de Westelijke geallieerde strijdkrachten bleven in West-Berlijn en in West-Duitsland.
Daarmede was aan de machtsuitbreiding in Westelijke richting, in ieder geval voorlopig, een einde gekomen. Het behoud van deze uitgebreide macht in Centraal en Oost-Europa werd het voornaamste doel en het grootste probleem in de Europese buitenlandse politiek van Stalin en zijn opvolgers.
Stalin zorgde tijdens en na de tweede wereldoorlog ook voor de – meer traditionele – *gebiedsuitbreiding* van de Sovjetunie. Estland, Letland, Litouwen en belangrijke delen van het vooroorlogse Duitsland, Polen, Tsjechoslowakije en Roemenië werden ingelijfd bij de Sovjetunie zelf en wel op zodanige wijze, dat de Sovjetunie voortaan zou grenzen aan

[1] Milovan Djilas, *Wartime*. New York and London 1977. blz. 437.

Polen, Tsjechoslowakije, Hongarije en Roemenië.
Met de *machtsuitbreiding* in Oost- en Centraal Europa, introduceerde Stalin echter enkele wezenlijke nieuwe elementen in de traditionele Russische politiek.[2] Deze landen werden niet onmiddellijk bij de Sovjetunie ingelijfd, maar behielden nominaal hun soevereiniteit. Wel werd het Sovjet-'sociale stelsel' er meedogenloos opgelegd. Van de – door Moskou geïnstalleerde – leiders werd niet slechts volgzaamheid in de buitenlandse politiek verwacht. Zij dienden ook het interne bestuur geheel te reorganiseren op basis van de marxistisch-leninistische beginselen: het democratisch centralisme en de leidende rol van de communstische partij; hun economische politiek diende geheel afgestemd te worden op het Gosplan[3], door de invoering van de centraal geleide plan-economie, met aanvankelijke nadruk op de ontwikkeling van de zware industrie.
Met de oprichting van Cominform in 1947, werd aan de Sovjet-machtsuitbreidding een ideologische basis gegeven, welke het na-oorlogse Europa verdeelde in twee elkaar ideologisch, politiek, sociaal en economisch tegengestelde kampen: het zgn. progressieve, socialistische kamp en het vijandige, zgn. reactionaire, kapitalistische kamp.[4]

Machtsuitbreiding en totalitaire dictatuur

Stalin introduceerde op deze wijze wezenlijke nieuwe elementen zowel in de traditionele Russische politiek van machtsuitbreiding als in de betrekkingen met de overige Europese staten. Daarmede zijn de na-oorlogse Oost-West betrekkingen anders van karakter dan de betrekkingen tussen Rusland en het Westen vóór het begin van de Europese crisis in 1914 waren geweest.
De belangrijkste verklaring voor dit andere karakter moet gezocht worden in de opkomst van het politieke verschijnsel van de totalitaire dictatuur; een regeringsvorm, die het produkt is van negentiende-eeuwse totalitaire ideologieën én de chaos en verwarring van de eerste wereldoorlog.
De Sovjetrussische totalitaire dictatuur was de eerste, die in 1917 gevestigd werd – de fascistische dictaturen in Italië, Portugal en Spanje en de nationaal-socialistische dictatuur in Duitsland waren van latere datum – en de enige die de tweede wereldoorlog heeft overleefd.[5]
De dreiging, die van de Sovjetunie uitgaat sedert de tweede wereldoorlog moet dan ook primair gezocht worden in het totalitaire karakter van haar regeringsvorm én in de poging deze dictatuur bovendien op te leggen en in stand te houden in de landen van Oost- en Centraal Europa.
De totalitaire dictatuur streeft immers naar een totale verandering van de politieke verhoudingen binnen een staat.[6] De belangrijkste daarvan zijn:
1) Overgang van de rechtsstaat naar de politiestaat.

[2] Prof. mr. F. J. M. Feldbrugge. 'De interne ontwikkelingen in de Sowjet-Unie als factor in de Oost-West verhoudingen'. *Christen Democratische Verkenningen*. 3/81. blz. 168.

[3] Gosplan is een (Russische) afkorting voor: Staatscommissie voor het Economisch Plan, de staatsinstelling belast met de vaststelling van de economische meerjarenplannen en het toezicht op de uitvoering van deze plannen door de betrokken ministeries.

[4] Bijv. François Fejtö, *A History of the People's Democracies*. London 1971.
Zie ook mijn: *European Perspectives On World Order*. Leyden, 1975. Chapters 5, 7.

[5] De afschaffing van de ditatuur in Spanje en Portugal volgde pas in de zeventiger jaren, echter lang nadat hun bestaan nog een bedreiging was voor de internationale betrekkingen in Europa.

[6] Zie Franz Neumann, *The Democratic and the Authoritarian State*. The Free Press, 1957.

2) Overgang van gespreide macht naar concentratie van de macht.
3) Oprichtng van één partij, die het monopolie van de politieke macht heeft.
4) Overgang van pluralistische naar totalitaire methodes van sociale controle.
5) Het invoeren van terreur als wezenlijk instrument van politiek.[7]
De technieken, die voor deze totale transformatie worden gebruikt, zijn onder meer: de invoering van het beginsel, dat leiding en verantwoordelijkheid van bovenaf worden opgelegd; het isoleren van het individu, middels het vervangen van natuurlijke sociale verbanden door ongedifferentieerde massa-organisaties; de vorming van geprivilegieerde elites op ieder niveau, om staat en maatschappij van binnenuit te controleren; de omvorming van cultuur tot propaganda en van culturele waarden tot verkoopwaar; de toepassing van de georganiseerde leugen over eigen geschiedenis, de toestand in eigen land en de situatie in de wereld van de tegenstander.

Er zijn tenminste drie redenen, waarom het noodzakelijk is met nadruk te wijzen op de dreiging, die uitgaat van het totalitaire karakter van de Sovjetunie.
1. In West-Europa, dat zelf de diepgaande politieke en morele crisis van twee wereldoorlogen niet overwonnen heeft, heerst de neiging het totalitarisme minder af te wijzen naarmate het langer duurt. De Sovjetunie wordt steeds gemakkelijker afgeschilderd als een gewonen (super) grootmacht, met geopolitieke zorgen en machtsstrevingen die vergelijkbaar zijn met die van de Verenigde Staten.
2. De overgang naar een volledige totalitaire dictatuur is per definitie een proces, dat nooit voltooid kan worden, omdat de mensen, die eraan onderworpen zijn, zich altijd zullen blijven verzetten. Waar de ideologie van het marxisme-leninisme gebruikt wordt om de totalitaire dictatuur te rechtvaardigen, wordt de mens die zich verzet, zowel vijand van de 'vooruitgang' als 'agent' van de vijandige (kapitalistische) buitenwereld.
3. De na-oorlogse machtsuitbreiding van de Sovjetunie over Oost- en Centraal Europa verscherpt de tegenstellingen en verhoogt de spanning. Juist in deze landen is het onmogelijk de overgang naar de totalitaire dictatuur te voltooien, hen geheel van West-Europa te isoleren en aldus het verzet effectief te breken. Juist in deze landen – in Polen thans in het bijzonder – blijkt het falen van deze overgang, politiek, sociaal en economisch. Het is ook om deze redenen, dat de dreiging die uitgaat van het Sovjetregime thans waarschijnlijk ernstiger is dan in het begin van de jaren vijftig.
De huidige Kremlin-obsessie met het voortbestaan van het totalitaire stelsel in eigen machtsgebied is, krachtens zijn aard, veel agressiever dan de traditionele en niet meer reële Russische obsessie met de beveiliging van het eigen grondgebied. Immers, waar de aanvankelijke politiek van Stalin tot de vorming van een monolithisch en gesloten, totalitair geregeerd blok gefaald heeft, wordt de verzwakking van de Westeuropese invloed en van West-Europa zélf een belangrijker doel in de buitenlandse politiek van de Sovjetunie. Hoezeer dit het geval is, blijkt uit de officiële doelstellingen van de Sovjet-ontspanningspolitiek[8] en de toename van Sovjet-propaganda en subversie in West-Europa sinds het totstandkomen van de Slotakte van Helsinki in 1975.

[7] Ten onrechte wordt wel gesuggereerd als zou de politieke terreur pas met Stalin zijn intrede hebben gedaan.

[8] Zie hierover uitvoeriger, mijn: 'Ontspanningsbeleid en crisisbeheersing in de Oost-West betrekkingen'. *Internationale Spectator*. Mei 1981.

De militaire macht van de Sovjetunie

De gestage uitbreiding van de militaire uitgaven in de Sovjetunie (met ongeveer 3–5 % per jaar) sinds het aan de macht komen van Brezhnev, is – in het licht van wat ik schreef – één van de meest onrustbarende aspecten. Vooral tot 1975 werd veelal aangenomen, dat het Brezhnev vooral erom ging daarmede pariteit met de Verenigde Staten en erkenning als gelijkwaardige wereldmacht te verkrijgen. Na 1975 maakten verscheidene ontwikkelingen deze veronderstelling echter steeds minder overtuigend. Allereerst bleek de Sovjetleiding steeds meer in staat en bereid de gegroeide macht aan te wenden buiten eigen invloedssfeer – die het in Helsinki gelegitimeerd achtte. Dit gebeurde indirect in Angola, de hoorn van Afrika en in Zuid-Oost Azië; en direct met de invasie in Afghanistan in 1979. Het Kremlin legitimeerde dit optreden met zijn eigen opvatting van de détente nl.: die fase in de vreedzame coëxistentie tussen kapitalistische en socialistische landen, waarin de verandering in de 'correlatie van krachten' zich ten gunste van de socialistische landen voltrekt. Dat dit zo is, moet – volgens het Kremlin – met name worden toegeschreven aan de voortdurende versterking van de strijdkrachten van de Sovjetunie en het Warschaupact. Vervolgens stelde de verbetering van de waarneming met satellieten de Verenigde Staten in de gelegenheid een steeds nauwkeuriger beeld te verkrijgen van de werkelijke omvang en groei van het militaire potentieel van de Sovjetunie. Vooral na 1975 werd het zodoende duidelijk, dat de voortgaande militaire inspanningen er kennelijk op gericht zijn de Verenigde Staten op het terrein van de strategische wapens voorbij te streven en de Sovjet-superioriteit in Europa verder op te voeren én uit te breiden tot de kernwapens voor gebruik in een oorlog op het Europese vasteland. In dezelfde periode treden ook veranderingen op in de Sovjet militaire visie betreffende het gebruik van kernwapens. Niet langer wordt het in de Sovjet militaire literatuur ondenkbaar geacht, dat de Sovjetunie een oorlog met kernwapens in Europa kan beginnen, voeren én overleven.

Tenslotte blijkt, dat – ondanks de voortdurende verslechtering van de economische toestand in de Sovjetunie – de militaire uitgaven blijven stijgen.

De vraag dient dus gesteld te worden, waarom de groei in de militaire uitgaven en de versterking van de strijdkrachten door blijven gaan, ondanks ontspanning, verzwakking van de VS, achterstand van de NAVO en slechte binnenlandse economische toestand. Het permanent karakter van de groei rechtvaardigt de veronderstelling, dat het hier gaat om een wezenlijke doelstelling van het Brezhnev-regime en *niet* om een automatisme van een (sovjet) militair-industrieel complex, *noch* om reacties op de VS[9] (waar de defensieuitgaven tot voor kort niet stegen in reële termen). Het door de Sovjetleiders verkondigde gevaar vanuit China, rechtvaardigt nauwelijks de omvang van de opbouw. China is militair zwak en zal zeker in tien jaren niet een niveau kunnen bereiken, dat dreigend is voor de Sovjetunie. Uiteraard dient het Kremlin over omvangrijke strijdkrachten te beschikken om de 'verworvenheden van het socialisme' in Oost-Europa te beveiligen. Hier-

[9] Krushchev verminderde trouwens de groei in militaire uitgaven en de omvang van de strijdkrachten, toen de VS nog militair superieur waren. Aldus Myron Rush, The Soviet Military Build-up and the coming succession. *International Security*. Spring 1981. Vol. 5. no. 4. blz. 183.

uit kan echter moeilijk verklaard worden, waarom *zoveel* nodig is en wat (bijvoorbeeld) het nut is van de op West-Europa gerichte SS-20 raketten.

Welke kan dan die doelstelling zijn? Ik denk, dat deze is opgebouwd uit een aantal elementen, die resulteren in het doel militaire macht in zodanige hoeveelheid te bezitten, dat daarmede verschillende gewenste politieke ontwikkelingen bevorderd kunnen worden.
Het bezit van die militaire macht is daarom zo belangrijk, omdat ideologie, technologie, economische kracht en politieke ontwikkeling de Sovjetleiders slechts negatieve instrumenten bieden. Er is in het Kremlin een duidelijke obsessie met militaire macht. Die militaire macht moet er vooral toe dienen Oost-Europa in bedwang te houden, West-Europa als bron van gevaar voor Sovjet-overheersing in Oost-Europa te verzwakken, en de rol van de VS in Europa terug te dringen.

Ook uit het groeiende militaire potentieel van de Sovjetunie lijkt helaas de conclusie te volgen, dat de dreiging die komt van dit Sovjetregime ernstiger is dan van zijn voorgangers in de jaren vijftig. Die conclusie wordt klemmender door twee bijkomende omstandigheden.
Allereerst is er – na Afghanistan en na de verkiezing van Reagan tot President – sprake van een groeiende tegenstelling tussen Amerika en West-Europa èn een afnemende bereidheid in West-Europa de defensie aan te passen aan de verhoogde Sovjetdreiging. De Sovjet militaire overmacht in Europa is dus bruikbaar geworden als politiek drukmiddel. Aan deze voor het Kremlin 'gunstige' verandering kan echter in de tweede helft van de jaren tachtig een einde komen: wanneer de effecten van de verhoogde Amerikaanse militaire uitgaven gaan doorwerken èn de Sovjet-economie zal gaan *dwingen* tot matiging in de Sovjet militaire uitgaven.
Vervolgens wijzen de ontwikkelingen in Polen erop, dat militaire overmacht als instrument voor politieke dreiging weinig effect sorteert. Indien ook andere middelen om Polen 'in het gareel te krijgen' falen, zal het Kremlin komen te staan voor de keuze tussen massaal militair ingrijpen – waartoe het in staat is – en aanvaarding van het uiteenvallen van hun imperium – waartoe het niet bereid lijkt. Massaal militair ingrijpen in Polen zal waarschijnlijk tot langdurige en bloedige gevechten leiden, zoals ook nu in Afghanistan het geval is. Onvermijdelijk zullen dan de gevaren voor uitbreiding van militair geweld zeer aanzienlijk toenemen.

De rol van de ideologie

Bij een beschouwing over de dreiging van de totalitaire dictatuur en de militaire macht van de Sovjetunie, zal ook iets geschreven moeten worden over de rol van de marxistisch- leninistische ideologie.
Er lijkt geen twijfel aan, dat deze ideologie zijn kracht als instrument van overtuiging in een betere toekomst voor het Sovjetmachtsgebied verloren heeft. Zij dient nog slechts als rechtvaardiging[10] voor het instandhouden van het huidige totalitaire bewind en van zijn ongecontroleerde macht. Zoals Solzhenitsyn schreef:[11]
'Ideologie – dat is wat kwaad doen zijn lang gezochte rechtvaardiging en de boosdoener de noodzakelijke standvastigheid en vastberadenheid geeft. Het is die sociale theorie die helpt zijn daden goed te maken in eigen ogen en die van

[10] Feldbrugge. *loc. cit.* blz. 165.
[11] *The Gulag Archipelago.* Boek I. blz. 174. Engelstalige uitgave. Harper and Row.

anderen, zodat hij geen verwijten en vervloekingen hoort, maar lof en eerbewijzen ontvangt. Zo versterkten de agenten van de Inquisitie hun wil: door het Christendom in te roepen; veroveraars van vreemde landen: door eer te bewijzen aan de grootheid van hun vaderland; kolonisten: door beschaving; de Nazi's: door ras; en de Jacobijnen: door gelijkheid, broederschap en het geluk van toekomstige generaties.
Dankzij de *ideologie*,* was de 20ste eeuw het lot beschoren te ervaren dat kwaad gedaan kan worden op een schaal die in de miljoenen loopt. Dit kan niet ontkend, veronachtzaamd of onderdrukt worden. Hoe kunnen we volhouden dat boosdoeners niet bestaan? En wie was het, die al die miljoenen vernietigde? Zonder boosdoeners zou er geen Archipel geweest zijn.'

Vooral in West-Europa functioneert de ideologie als instrument van verzwakking en ondermijning van de politieke waarden van de pluralistische democratie. Haar psychologische uitwerking op het Westeuropese denken is bewust destructief; het hanteren van de georganiseerde leugen is bedoeld om Westeuropeanen in verwarring te brengen ten aanzien van (met name) de rol van de kernbewapening in hun eigen verdediging èn in de Sovjet-bewapeningspolitiek.
In de Oost-West betrekkingen geeft de ideologie vooral rechtvaardiging aan het instandhouden van een vijandbeeld van het zgn. 'kapitalistische' Westen, van een zgn. 'imperialistisch' Amerika en van zgn. 'dissidenten' in eigen land (die per definitie vijanden van de vooruitgang geacht worden in plaats van mensen, die voor hun rechten opkomen).
De aldus onwerkelijke verdeling van de wereld in twee vijandige kampen, in slaven of vijanden, leidt tot een reductie van levende mensen tot abstracte categorieën, die op zichzelf een gevaar voor de vrede inhoudt.

Het Westen en de Sovjetdreiging
Tot nu toe heb ik in deze beschouwing geschreven over de ernstige dreiging voor de vrede èn veiligheid, die uitgaat van het totalitaire bewind in de Sovjetunie, zijn overheersing over Centraal en Oost-Europa, de groeiende militaire macht van de Sovjetunie en de rol, die de officiële ideologie vervult in de buitenlandse politiek van het Kremlin.
Het Westen heeft gepoogd op deze naoorlogse dreiging een antwoord te vinden door de oprichting van de NAVO, een politiek van veiligheid door afschrikking, later aangevuld met een politiek van ontspanning door overleg en verbetering van contacten.
De ontspanningspolitiek streefde er met name naar betere voorwaarden te scheppen voor wederzijdse wapenbeheersing en voor een vrijer verkeer van personen, ideeën en informatie.
Geslaagd lijkt het Westen niet in deze pogingen. De dreiging is ernstiger geworden, het Westen is politiek verzwakt, het wapenbeheersingsoverleg heeft weinig opgeleverd. De kunstmatige verdeling van Europa heeft vrijwel niets van haar scherpte verloren.

Het overleg met de Sovjetunie heeft de tegenstellingen niet verminderd en op alle wezenlijke punten is toenadering uitgebleven. Deze situatie plaatst vooral de Westeuropese landen voor welhaast onoplosbare dilemma's.
Hun regeringen kunnen zich enerzijds niet aan de verantwoordelijkheid onttrekken een geloofwaardige bondgenootschappelijke defensie in stand te houden. De geloofwaardigheid van deze defensie tegenover een groeiende militaire macht van de Sovjetunie dwingt bovendien tot verhoogde inspanningen en modernisering van de bewapening.
Anderzijds valt het deze regeringen steeds

moeilijker een politieke meerderheid te vinden voor de vereiste militaire inspanningen. In de jaren zestig heeft dit ertoe bijgedragen de zwakte in conventionele strijdkrachten te compenseren met de opbouw van een aanzienlijke afschrikkingsmacht met kernwapens.
De geloofwaardigheid van deze afschrikking is in de jaren zeventig sterk verminderd, doordat de Sovjetunie (tenminste) pariteit met de Verenigde Staten bereikte in de strategische wapens. Tegelijkertijd vergrootten de Sovjetstrijdkrachten hun reeds aanzienlijk overwicht aan conventionele strijdkrachten in Europa en kregen zij de beschikking over een grote verscheidenheid aan tactische kernwapens en kernwapens voor de middellange afstand (SS-20 en Backfire).
Onvermijdelijk leidde deze ontwikkeling tot het besluit van december 1979 ook aan NAVO-zijde de kernwapens voor de middellange afstand te moderniseren.
Dit besluit staat echter – even onvermijdelijk – op gespannen voet met een politiek, die de rol van kernwapens wil terugdringen. Zulks is vooral het geval, omdat in de Sovjetunie iedere politieke rem op voortgaande kernbewapening ontbreekt, waardoor het instrument voor een politiek van terugdringing van kernwapens – onderhandelingen over wapenbeheersing – niet blijkt te voldoen. Tegelijkertijd echter roept voortgaande kernbewapening steeds sterker de vraag op, of het aanvaardbaar is voor eigen veiligheid afhankelijk te zijn van wapens, welker gebruik moreel moet worden afgewezen.
Gezien de aard van de Sovjetdreiging en zijn voortgaande bewapening is er geen voor de hand liggende uitweg uit deze dillema's. Men kan alleen vaststellen, dat politieke verdeeldheid tussen de Verenigde Staten en West-Europa, onze veiligheid èn de kansen op wapenbeheersing ernstiger zal schaden dan een relatieve achterstand in de kernbewapening. Om die reden zal het in de komende maanden vooral de taak van de Nederlandse regering zijn ertoe bij te dragen, die schade zoveel mogelijk te beperken. Eenzijdige Nederlandse stappen tot kernontwapening of het afstoten van zgn. kerntaken dragen niet daartoe bij. Gepoogd zal moeten worden in december 1981 tot een besluit te komen, dat zowel steun in de Tweede Kamer als de instemming van onze belangrijkste bondgenoten zal hebben. Dat vraagt om een actief onderhandelingsbeleid van de regering en om het besef in het parlement dat een dergelijk beleid niet bepaald mag worden door het drijven van actiegroepen of het bedrijven van partij-politieke oppositie.

door mr. dr. A. Postma



Mr. dr. A. Postma studeerde rechten en geschiedenis. Hij is lid van het College van Bestuur van de Rijksuniversiteit te Groningen. Voordien was hij onder meer wetenschappelijk hoofdmedewerker Staatsrecht.

Het Program van Uitgangspunten van de CDU

De Nederlandse houding ten opzichte van de CDU vertoont een zekere tweeslachtigheid. Enerzijds is de CDU een in ons land alom bekende partij-politieke formatie, die vrijwel dagelijks in de krantenkolommen is terug te vinden, anderzijds bestaat de indruk dat weinig systemtisch aandacht geschonken wordt aan de politieke filosofie dezer partij.

In dit artikel wordt aan de hand van het Grundsatzprogramm, zoals dat vastgesteld werd te Ludwigshafen op de 26ste partijdag van 23-25 oktober 1978, beproefd een beknopt overzicht te geven van de voornaamste denkbeelden, waarbij tevens aandacht geschonken wordt aan de overeenkomsten en verschillen met het Program van Uitgangspunten van het CDA. Uit de vele onderwerpen zijn de volgende gekozen: grondslag, grondwaarden, de staat, het gezin en andere samenlevingsvormen, economische en sociale opvattingen, onderwijs en buitenlandse politiek.

Grondslag

De CDU betitelt zichzelf als volkspartij, die zich richt tot alle mensen in alle lagen en groepen van het Duitse volk. Haar politiek berust op het Christelijk begrip van de mens en zijn verantwoordelijkheid voor God. De partij beschouwt zich als het antwoord op de verscheurdheid van de democratie in de Republiek van Weimar. Haar politieke opgave bestaat erin het beproefde te beschermen en nieuwe perspectieven voor het politieke handelen te ontwikkelen; het motto is bouwen en vernieuwen.

Ten aanzien van de werking van het christelijk geloof wordt in het program opgemerkt dat zich uit het christelijk geloof geen bepaald politiek program laat afleiden. Het christelijk geloof is met zijn begrip van de mens een ethische grondslag voor verantwoordelijke politiek; op deze grondslag is gemeenschappelijk handelen van christenen en niet-christenen mogelijk. De mens wordt niet

gezien als de laatste maat van alle dingen; hij is verantwoordelijk voor zijn geweten en daardoor ook voor God.

Een vergelijking met de eerste drie artikelen van het Program van Uitgangspunten van het CDA brengt enkele verschillen aan het licht. In de eerste plaats ontbreekt een bepaling als in art. 1., waarin het 'Bijbels getuigenis van Gods beloften, daden en geboden als van beslissende betekenis voor mens, maatschappij en overheid' genoemd wordt; in het CDU-program wordt daarentegen meer aandacht aan het geweten geschonken. Een tweede verschilpunt ligt in het ontbreken van een bepaling overeenkomstig art. 3, waarin gesteld wordt 'dat de politieke overtuiging, die als antwoord op de oproep van de Bijbel voor de politiek gestalte krijgt, het samenbindende element is, waarop een ieder in het CDA aanspreekbaar is'.
Overeenstemming daarentegen bestaat er wel over het karakter van beide partijen: beide presenteren zich zeer nadrukkelijk als volkspartij.

Grondwaarden
Het CDA kent als kernbegrippen: gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, solidariteit en rentmeesterschap. De CDU spreekt zeer uitgebreid over de 'Grundwerte' (hieraan zijn de artikelen 12 t/m 32 gewijd). Ze noemt er drie: vrijheid, solidariteit en gerechtigheid. Ten aanzien van het principe van de vrijheid wordt gesteld dat de mens om zich vrij te kunnen ontplooien, moet leren in gemeenschap met anderen te leven. Voor verwerkelijking van de vrijheid is sociale gerechtigheid nodig. De verhoudingen, waaronder de mens leeft, mogen de vrijheid niet in weg staan. Het is daarom voor de CDU een taak om de nood te weren, ontoelaatbare afhankelijkheidsverhoudingen op te heffen en de materiële voorwaarden voor de vrijheid te verzekeren. De vrije ontplooiing van het individu krijgt meer mogelijkheden als de kansen en goederen zo rechtvaardig mogelijk verdeeld zijn.
In art. 17 wordt het subsidiariteitsprincipe als een voorwaarde voor de realisering van de vrijheid gezien. De staat moet géén taken vervullen, die vervuld *kunnen* (cursuvering van ons) worden door de afzonderlijke of kleine gemeenschappen.

In vergelijking met het CDA-program van uitgangspunten kunnen de volgende verschillen worden geconstateerd. Bij de CDU ontbreken *als zodanig* de kernbegrippen gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap, terwijl het CDA het begrip vrijheid niet als kernbegrip hanteert. Een tweede onderscheid ligt in de omstandigheid dat bij het CDA praktisch alle uitgangspunten onder één der kernbegrippen gerangschikt zijn, terwijl zij bij de CDU in één apart hoofdstuk zijn opgenomen. In de derde plaats kent het CDU-programma het subsidiariteitsbeginsel in zijn zuivere vorm, terwijl het CDA de indruk wekt te streven naar een verzoening van dit beginsel met dat van de souvereiniteit in eigen kring (men zie bijvoorbeeld art. 9).

De staat
Aan de staat worden in het CDU-program niet minder dan zeventien artikelen gewijd, en wel in het vijfde hoofdstuk. Een zodanige aparte behandeling van de overheid kent het CDA-program niet; alleen artikel 4 (het begin van het hoofdstuk over de gerechtigheid) handelt expliciet over karakter en taak van de overheid; impliciet echter komt de rol van de overheid in verschillende artikelen aan de orde.
Er bestaat een fundamenteel verschil tussen beide programma's waar het de oorsprong van het staatsgezag betreft. Spreekt het CDA van de overheid als

dienaresse Gods, de CDU gaat een geheel tegengestelde richting uit. Daar heet het dat in de democratie alle staatsgezag afgeleid wordt van de opdracht van het volk: het volk verleent tijdelijk de macht aan de staat. We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hier duidelijk sprake is van doorwerking van de idee der volkssouvereiniteit.
Uitvoerig ordt over de taak van de staat gehandeld. De staat heeft de plicht het bewustzijn van de Grondwet levend te houden, aanvallen daarop af te weren en alle maatregelen na te laten die haar kunnen beschadigen of vernietigen. In de publieke dienst mag slechts hij werkzaam zijn die bereid is zich te allen tijde in te zetten voor de bescherming van de democratische orde.
Art. 115 geeft in grote lijnen van de staatstaak aan: hij is er om het heil van de afzonderlijke burger en van de gemeenschap te bevorderen. Daartoe moet hij o.a. de verscheidenheid van de maatschappelijke krachten waarborgen; verder dient hij de ontplooiing van het individu te bevorderen en zijn bereidheid tot medeverantwoordelijkheid voor het gemeenschappelijk welzijn te versterken; hij moet de zwakken beschermen en de maatschappij mede vormgeven. De staat is géén inrichting ter vervulling van willekeurige eisen. Hij moet de gerechtvaardigde wensen van alle burgers tegen elkaar afwegen en rekening houden met de mogelijkheden van het geheel.
De rechtsstaat garandeert de grondwaarden, doordat hij de heerschappij van de staat en het samenleven van de burgers door rechtsnormen ordent, die rechtvaardig zijn en waarop men zich verlaten kan. In de rechtsstaat kan ook de zwakkere zich handhaven, terwijl conflicten niet naar de wil van de sterkere, maar naar wet en recht worden beslist. Democratie en staatsautoriteit zijn géén tegenstellingen, maar ze completeren elkaar.

Aan de staat worden fundamentele beperkingen opgelegd. Zo bevat art. 121 de bepaling dat – steeds waar mogelijk – publieke taken door privé-personen vervuld dienen te worden, zonder dat deze publieke taken daardoor tot hun privé-aangelegenheid worden.
De onafhankelijkheid van de kerken en religiegemeenschappen wordt erkend; de voorbeeldige prestaties van de kerken ten dienste van de naaste worden erkend en het voortbestaan daarvan verzekerd.
Tenslotte wenst de CDU de toenemende anonimiteit tussen de mensen tegen te gaan. De CDU wil de 'Sozialstaat' niet slechts economisch *verstandiger,* maar ook *menselijker* vormgeven. De mens mag niet tot object van bevoogdend bestuur worden gemaakt. De taken van de staat op sociaal gebied mogen niet ondergeschikt gemaakt worden aan een zogenaamde vereenvoudiging van bestuur en techniek.

Verschillende van de bovengenoemde standpunten zijn terug te vinden in het Program van Uitgangspunten van het CDA, zij het in een totaal ander kader. Zo wordt de betekenis van de particuliere organisaties in art. 24 geschetst onder het hoofdstuk Gespreide Verantwoordelijkheid, en wordt het vraagstuk van de anonimiteit aangesneden in art. 42 onder de kop Solidariteit. Het bovenstaande overziende komen we tot de conclusie dat verschillende uitgangspunten die bij het CDA onder de *normen* gerangschikt zijn, bij de CDU eveneens aanwezig zijn, maar dan gerangschikt onder een *middel,* een *instrument,* in casu de staat.

Het gezin en andere samenlevingsvormen
De CDU doet volstrekt ondubbelzinnige uitspraken over het gezin. In art. 33 wordt gesteld dat huwelijk en gezin zich als de bestendigste vormen van menselijk samenleven bewezen hebben. Ze zijn het fundament van staat en maatschappij

en staan onder de bijzondere bescherming van de Grondwet. Het gezin is als levens- en opvoedingsgemeenschap de eerste en belangrijkste plaats voor individuele geborgenheid. Het belang van het gezin gaat echter verder dan het private: het is nl. ook van belang voor de maatschappelijke houding van zijn leden. De medeverantwoordelijkheid van de staat voor de opvoeding van de kinderen eist vóór alles dat de opvoedkundige kracht van het gezin wordt bevorderd en versterkt.
De opvatting van het CDA met betrekking tot deze punten vertoont markante verschillen met die van de CDU. In het Program van Uitgangspunten, waarin de artikelen 14, 15 en 33 en de pagina's 18, 25 en 26 aan deze problematiek gewijd zijn, komen de volgende standpunten naar voren. Huwelijk en gezin worden van *bijzondere* betekenis geacht, en niet – zoals in het CDU-program – Aangemerkt als het *fundament* van de maatschappij. Gezien de grote betekenis die de CDU hecht aan het gezin, hoeft het weinig verwondering te wekken, dat aan andere samenlevingsvormen letterlijk géén woord gewijd wordt. Het CDA daarentegen spreekt in art. 15 uit dat andere duurzame samenlevingsvormen, waarin de betrokkenen de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, aanspraak hebben op met het gezin vergelijkbare rechten en plichten. De toelichting op pagina 18 is nog explicieter: de overheid mag als hoedster van de publieke gerechtigheid, bepaalde samenlevingsvormen niet boven andere (of boven alleenstaanden) begunstigen. 'Andere basisleefgemeenschappen dan het gezin, die evenzeer duurzaam zijn en waarin de partners de verantwoordelijkheid voor elkaar aanvaarden, behoeven rechtsbescherming van overheidswege.'
Opmerkelijk is voorts dat deze problematiek bij de CDU onder het hoofdstuk 'ontplooiing van de persoon' gevangen wordt, bij het CDA onder de norm gerechtigheid. De indruk bestaat bij ons dat het te weinig rekening houden met de norm der gerechtigheid bij de CDU geleid heeft tot een zekere verabsolutering van een historisch gegroeide situatie.

Opvattingen op economisch en sociaal terrein.

Uitgebreide aandacht wordt in het CDU-programma geschonken aan sociale en economische zaken, en wel in de artikelen 65 t/m 113 onder het hoofdstuk 'Soziale Marktwirtschaft'. Over dit begrip wordt uitvoerig de loftrompet gestoken. Gesteld wordt dat de soziale Marktwirtschaft haar geestelijk fundament heeft in de tot het mensbeeld van de Christen behorende idee van de verantwoordelijke vrijheid. Als principes van de soziale Marktwirtschaft worden genoemd: prestatie en sociale gerechtigheid, concurrentie en solidariteit, eigen verantwoordelijkheid en sociale zekerheid. De soziale Marktwirtschaft wordt gezien als een tegenstelling enerzijds tot de socialistische beperking van democratische rechten en vermaatschappelijking van produktiemiddelen, anderzijds tot ongecontroleerde economische vormen van liberalistische stempel.
De soziale Marktwirtschaft wordt als geen andere orde geschikt geacht om persoonlijke vrijheid, gelijkheid van kansen, eigendom, groeiende welstand en sociale vooruitgang voor allen te realiseren. Geponeerd wordt dat bij de democratie als organisatievorm van de staat de markt als organisatievorm van de economie past. De CDU zou ook dan de soziale Marktwirtschaft verdedigen wanneer ze minder materiële welstand opleverde dan andere systemen. 'Es wäre unerträglich, Güter auf Kosten der Freiheit zu gewinnen' (art. 69).
Economische en sociale politiek zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden. Ze

begrenzen elkaar en vullen elkaar wederkerig aan. Een economische politiek zonder sociale gerechtigheid mist de sociale vrede en moet tot economische verliezen leiden.
In art. 78 wordt gesteld dat concurrentie- en eigendomspolitiek elkaar completeren. De particuliere eigendom is een grondpijler en een essentieel onderscheidingsteken van de sociale markteconomie ten opzichte van andere economische en maatschappelijke systemen. Persoonlijk eigendom geeft de burger beslissingsmogelijkheden en verhoogt daarmee zijn persoonlijke vrijheid. Privé-eigendom kan op de lange duur slechts gegarandeerd worden, wanneer ze breed gespreid is.
Alle burgers behoren de kans op toegang tot de verschillende vormen van eigendom te krijgen. De vorming van produktievermogen in de hand van werknemers is een sociale noodzaak om economische afhankelijkheid te verminderen, de werknemers medeverantwoordelijkheid over te dragen en een rechtvaardigde inkomensverdeling voor de toekomst veilig te stellen. De medezeggenschap en de vermogensdeelname van de werknemers zijn uitdrukking van christelijk-sociaal gedachtengoed en een grondslag van de sociale markteconomie.
Als doelen van de economische politiek worden genoemd: volledige werkgelegenheid, stabiliteit van de munt en bestendige groei. De schade van de werkloosheid overtreft verre het produktieverlies, de menselijke schade is groter dan de materiële.
Economische groei wordt niet gezien als doel in zichzelf, maar veeleer als voorwaarde voor andere doeleinden, zoals arbeidsplaatsen, sociale zekerheid etc. Indien groei leidt tot onvervangbare benadeling van de natuurlijke omgeving, moet desnoods afstand gedaan worden van een dergelijke groei en de daarmee verbonden inkomensvermeerdering.. Het behoud van de natuurlijke grondslagen van het leven is een stuk verantwoordelijke vrijheid. Wie tegenwoordig de natuurlijke grondslagen van het leven zonder verantwoordelijkheid uitbuit en de ecologische samenhangen verstoort, schendt de solidariteit tussen de generaties.
De CDU constateert dat de economische en maatschappelijke macht van de staat toeneemt, waardoor een toenemende afhankelijkheid onstaat van staats- en publieke instellingen, en daardoor een toenemende vermindering van individuele vrijheid. De positie van de burger tegenover de staat moet versterkt worden.
Tenslotte spreekt de CDU zich uit voor de uitbreiding van kernenergie.

Het bovenstaande bevat frappante overeenkomsten met het CDA-programma. Toch zijn er ook enkele opvallende verschillen aan te wijzen. Zo ontbreekt in het CDA-programma de lofrede op de soziale Marktwirtschaft totaal, terwijl ook het vraagstuk van de eigendom minder absoluut benaderd wordt. Art. 47 spreekt uit dat het vraagstuk van de eigendom van goederen ondergeschikt is aan de vraag naar het verantwoord beheer daarvan. Aldus wordt de eigendom minder als principe op de voorgrond gesteld, maar meer gezien als een middel dat zowel ten goede als ten kwade kan worden gebruikt. Tenslotte stippen we nog het verschil aan dat bestaat met betrekking tot de kernenergie. Spreekt de CDU zich uit voor de uitbreiding van kernenergie, het CDA stelt de ontwikkeling van veilige energievormen voorop. De aanwending van kernenergie dient vermeden te worden – zegt het CDA – zolang daaraan te grote risico's zijn verbonden.
Met betrekking tot de sociale opvattingen van de CDU worden hier slechts enkele punten aan de orde gesteld. Naar de mening van de CDU is de sociale kwestie

der negentiende eeuw – het conflict tussen arbeid en kapitaal – vervangen door een nieuwe tegenstelling, nl. die tussen georganiseerde en niet-georganiseerde belangen, die tussen mensen die wèl en mensen die niet werken.

De democratische staat heeft de taak de machtelozen en minderheden in de maatschappij in de strijd om materiële en immateriële goederen te beschermen.

Tot de grootste gevaren behoort volgens de CDU dat der anonimiteit. Op het terrein van de sociale dienstverlening dient de staat de vrije en private krachten te wekken en hun bezigheid te ondersteunen. Gebrekkige mensen mogen niet als verzorgingsobject gezien worden, maar dienen beschouwd te worden als partners. De oudere burgers moeten in de gelegenheid gesteld worden een zinvol en verzekerd bestaan te leiden; buitenlandse werknemers en hun gezinnen dienen in de samenleving sociaal geïntegreerd te worden; verder dienen het behoud van hun cultuur en hun contacten met het moederland bevorderd te worden.

Met betrekking tot de gezondheidszorg dienen voor iedere burger de kansen even groot te zijn, ongeacht zijn financiële, sociale en geografische situatie. De nadruk dient te liggen op preventie en op het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid voor de gezondheid.

Ten aanzien van de positie van de vrouw volgt de CDU de volgende redenering. Staat en maatschappij berusten op de gemeenschappelijke arbeid van mannen en vrouwen. Daarom moet de vrouw aan de vormgeving van het politieke, economische en maatschappelijke leven volledig deel hebben. De vrouw moet vrij kunnen beslissen of ze haar persoonlijke ontplooiing òf in het gezin òf in een beroep buitenshuis òf in een combinatie van beide wil vinden. De werkzaamheid als huisvrouw en moeder is gelijkwaardig aan het werken buitenshuis en dient daarom als beroepsbezigheid erkend te worden.

Ten aanzien van het bovenstaande kan opgemerkt worden dat vele van deze geluiden ook in het CDA-programma terug te vinden zijn. Wij wijzen hier slechts op het gevaar van de anonimiteit (art. 42), de noodzaak van preventie en beleving van eigen verantwoordelijkheid bij de gezondheidszorg (p. 30) en het opkomen voor de gelijke rechten van mannen en vrouwen (art. 52).

Onderwijs

In de artikelen 41 t/m 49 wordt gehandeld over Erziehung, Bildung en Kultur. Uit deze artikelen laten we slechts enkele hoofdpunten volgen.

Vooropgesteld wordt dat de democratie burgers nodig heeft die zelfstandig oordelen en beslissen kunnen. De school moet de jonge mensen helpen een religieus en ethisch standpunt te vinden; ze mag de vragen naar de zin van het leven niet ontwijken.

Veel belang hecht de CDU aan historische kennis. Vorming en opvoeding moeten historisch bewustzijn tot stand brengen. Alle pogingen – zo heet het – de kennis van de geschiedenis te verminderen en de oriëntering op de geschiedenis op te geven, leiden tot geestelijke onder curatelestelling. Historische kennis helpt mee het oordeelsvermogen te vestigen en het weerstandsvermogen tegen ideologische verleidingen te versterken. 'Wer seine Geschichte leugnet, gefährdet seine Zukunft'.

Uitvoerig wordt gehandeld over het begrip prestatie. Prestatie wordt gezien als een onontbeerlijke aansporing voor de mens. Opgemerkt dient echter te worden dat het begrip prestatie op een bepaalde wijze wordt ingevuld. Zij dient niet slechts gezien te worden als bewijs van weten en doorzettingsvermogen, maar zij dient ook te omvatten de bereidheid tot inzet voor de zwakkere en eerbied en

achting voor hem. De school moet de mensen tot het inzicht brengen dat de inzet van de sterkere de hulp voor de zwakkere mogelijk maakt. Daardoor wordt de prestatie tegelijkertijd uitdrukking van solidariteit.

Het is opvallend dat deze beide punten in het CDA-programma niet ter sprake komen. Slechts in de Toelichting wordt gesteld 'dat in het onderwijs, naast het aanleren van bekwaamheid, ruime aandacht besteed dient te worden aan historische en ethische vraagstukken. Dit onderwijs kan het niet stellen zonder een levensbeschouwelijk fundament, dat de gerichtheid op deze toerusting levend kan houden'.
Het begrip prestatie, hoe ook ingevuld, komt helemaal niet aan de orde.

Buitenlandse politiek
Als hoofddoelen van de buitenlandse politiek worden genoemd: het opheffen van de Duitse deling, de Europese eenheid, op een verantwoordelijke manier medewerken in het Atlantische bondgenootschap en meewerken aan de opbouw van een stabiele en menswaardige internationale orde, die alle mensen de kans van de vrijheid moet geven.
De CDU wil de realisering van de mensenrechten in de hele wereld. Een internationaal erkend 'Volksgruppenrecht' moet het recht op het vaderland, de eigen taal en cultuur waarborgen. Mensenrechten en grondvrijheden moeten in de hele wereld voorrang hebben boven het soevereiniteitsprincipe. De CDU verplicht zich op te komen voor politieke en geloofsgevangenen en vervolgden in de hele wereld.
Ten aanzien van Europa stelt de CDU dat dit meer is dan slechts een geografisch begrip; Europa wordt bestempeld als de bakermat van vrijheid, gerechtigheid en solidariteit. De EEG staat open voor de democratische staten die de principes en doelstellingen van de economische en politieke integratie erkennen. Beslissende grondslag voor de politieke eenheid van Europa blijft de democratische orde. De CDU pleit voor een Europees federalisme, want daardoor wordt de macht verdeeld en gecontroleerd volgens het principe der subsidiariteit, d.w.z. wat beter door de gemeenten, de regio en de staten kan worden beslist, uitgevoerd en gecontroleerd, dient aan het betreffende niveau voorbehouden te blijven.
Wat de defensiepolitiek betreft spreekt de CDU zich uit voor een overtuigende eigen verdedigingswil en versterkte defensie-inspanningen. Aangezien verdediging een zaak is van het hele volk, dient de algemene dienstplicht gehandhaafd te blijven.
Ter voorkoming van oorlog en verzekering van de vrijheid blijft de NAVO onmisbaar. Gemeenschappelijke veiligheidspolitiek vereist niet alleen op het militaire terrein samenwerking. De CDU is voor een machtsevenwicht met het Pact van Warschau; de verdedigingsmaatregelen moeten gelijke tred houden met de dreiging door het Pact van Warschau. De CDU streeft ontwapeningsovereenkomsten na die een gecontroleerd militair evenwicht op alle terreinen scheppen. De partij kant zich voorts tegen eenzijdige verzwaring van de NAVO, aangezien daardoor nieuwe spanningen opgeroepen worden.
Met betrekking tot de ontwikkelingspolitiek wil de CDU een gefaseerd programma van hulp, handel en industriële samenwerking teneinde wereldwijde structuurveranderingen op de lange termijn mogelijk te maken. De Duitse markt moet voor de produkten uit de ontwikkelingslanden openstaan. Maatstaf voor de ontwikkelingspolitiek dient te zijn of deze de bevolking direct ten goede komt, of daardoor de kracht tot zelfhulp versterkt wordt en of daardoor de bevordering van een sociaal rechtvaardige en

democratische orde gediend wordt.

Met name op het gebied van de defensie vertoont het CDU-programma grote verschillen met dat van het CDA. Wordt door deze partij in art. 18 uitdrukkelijk gesproken niet te willen berusten in de aanwezigheid van massale vernietigingsmiddelen, omdat deze de schepping als zodanig bedreigen en niet in overeenstemming zijn met de bestemming en roeping van de mens, bij gene wordt in het Grundsatzprogramm een zodanige zorg niet aangetroffen. In de tweede plaats wordt de NAVO door de CDU als onmisbaar gekwalificeerd, terwijl het CDA dit bondgenootschappelijk verband betitelt als hoofdinstrument van beleid. De ontwikkeling in het denken op dit stuk tijdens de voorbije jaren, is door de CDU niet gevolgd.

Tenslotte

Uit het bovenstaande zal het duidelijk geworden zijn dat inhoudelijk CDA en CDU op een aantal terreinen duidelijk verwantschap bezitten. In deze slotparagraaf zullen we er ons toe beperken enkele hoofdlijnen te schetsen van de verschillen tussen beide partijen.
In de eerste plaats valt de grote gedetailleerdheid van het Grundsatzprogramm op. Kon van het CDA-program van uitgangspunten reeds opgemerkt worden dat het qua omvang aanmerkelijk verschilt van vroegere beginselprogramma's, voor dat van de CDU geldt dit in nog sterkere mate. Het tendeert in de richting van een verkiezingsprogramma en zal mitsdien binnen afzienbare tijd wel moeten worden bijgesteld.
Vervolgens moet opgemerkt worden dat het CDU-program een individueler geest ademt dan dat van het CDA. Er wordt bijvoorbeeld sterk de nadruk gelegd op een verschijnsel als de particuliere eigendom, de prestatie, en Hoofdstuk III draagt zelfs de titel 'Entfaltung der Person'. Weliswaar wordt vervolgens de prestatie ook gezien als middel om iets ten behoeve van de medemensen te realiseren, meer het vertrekpunt is en blijft individueel. Ten derde: het Grundsatzprogramm heeft een veel sterker juridische sfeer dan het Program van Uitgangspunten van het CDA. Juridische begrippen als staat, huwelijk en particuliere eigendom spelen een grote rol. Het gevaar van de hantering van juridische begrippen ligt hierin, dat maar al te vaak uit het oog verloren wordt dat deze slechts de beschrijving zijn van een bestaande actuele situatie en geen normen zijn voor de toekomst; er kan een verstarrende tendens inzitten, die naar onze mening in het Grundsatzprogramm ook te onderkennen valt, zeker wanneer dit vergeleken wordt met het CDA-beginselprogramma. Het laatste, dat uitgaat van vier boventijdelijke normen, is minder bevestigend en meer maatschappijkritisch. Dit uit zich in een andere benadering van bijvoorbeeld de particuliere eigendom, het gezin en huwelijk, en de NAVO. In vergelijking met vroegere programma's is hier een duidelijke ontwikkeling te bespeuren, die in veel mindere mate bij de CDU te bespeuren valt; de ideeën daar doen meer denken aan de situatie bij de christen-democratische partijen ten onzent vóór één tot twee decennia. Samenvattend zouden we willen stellen dat het Grundsatzprogramm vele authentiek- christen-democratische elementen bevat, doch op een aantal essentiële punten van de ontwikkeling in Nederland verschilt.

door mevr. T. Bot-van Gijzen



Mevrouw T. Bot-van Gijzen is lid van het partijbestuur van het CDA en betrokken bij het kader- en vormingswerk van het CDA.
Binnen het Vrouwenberaad is zij actief als voorzitter van de sectie Vorming.

Samen alleen?

Zomer 1981. Nederland in de ban van een kabinetsformatie. Wensen, verlangens en plannen van vele organisaties belanden op de tafel van de informateurs. Nieuwswaarde leveren ook de politieke vrouwen. Afkomstig uit de grote politieke partijen leveren zij, ogenschijnlijk niet gehinderd door politieke verschillen, hun wensenpakket in.

Demonstratie van grote eensgezindheid in de politieke vrouwenwereld? Aanmoedigingspremie voor Wiegels nationale kabinet? Bevestiging van de angst van mevr. mr. J. J. M. S. Leyten-de Wijkerslooth waarover zij schreef in dit blad (nr. 0/81) dat het emancipatie-beleid een a-politieke bezigheid dreigt te worden? Uitgangspunten en doelstellingen voor een emancipatiebeleid geënt op mens- en maatschappijbeelden. Wat heb je er aan, wat doe je er mee?
Is het niet langzamerhand voor iedereen duidelijk dat vrouwen ten opzichte van mannen in een achterstandsituatie zitten waarin verandering moet komen? Er is toch geen grote politieke groepering in Nederland te vinden die discriminatie op grond van sexe wil laten voortbestaan? Op grond van dit gegeven is het toch voor iedereen wel duidelijk wat het doel moet zijn? Waarom dan toch nog zorgen over een eigen inkleuring die mevrouw Leyten zo graag wil aanbrengen? Waarom niet meer enthousiasme over kennelijk bestaande eensgezindheid?
De zorgen van mevrouw Leyten worden kennelijk gedeeld door de redactie van dit blad. Mij werd in ieder geval verzocht een bijdrage te leveren aan de discussie, een vraag die mede werd ingegeven door de gedachte dat het emancipatie-beleid zich in een fase bevindt waarin mens – en maatschappijvisies van de politieke hoofdstromingen in ons land een rol gaan spelen.
Het verzoek was voor mij reden opnieuw een poging te wagen te doordenken wat zich afspeelt op het terrein van de emancipatie, wat de belangrijkste uitgangspunten en doelstellingen zijn, hoe zich die verhouden tot christen-democratisch denken, hoe wij onze houding zullen moeten bepalen.

Terug-naar-af

De onlangs ingestelde Emancipatie Raad, adviesorgaan voor de regering inzake emancipatievraagstukken, had als voorganger de Emancipatie Kommissie, die zeer produktief geweest is in het opstellen van adviezen aan de regering over onderwerpen die de emancipatie betreffen. In het laatste jaar van haar bestaan heeft zij o.a. 2 niet onbelangrijke adviezen het licht doen zien, te weten het advies Arbeid en het advies Belastingen, naar aanleiding van de in 1979 verschenen regeringsnota 'Op Weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten aan vormen van samenleven en samenwonen'.

Gegeven het feit dat de Kommissie evenals thans de Raad bestond uit leden van verschillende politieke en levensbeschouwelijke herkomst, kan men zo'n 'club' zien als een soort ontvangst- en zendstation voor het emancipatiebeleid. De signalen uit de samenleving komen als het goed is daar samen. Uiteindelijk monden al die signalen uit in concrete beleidsadviezen, beleidsadviezen die op hun beurt door de vrouwenwereld nogal serieus worden genomen en hun denken en doen uiteraard weer mede bepalen.

Vooral daar het in de politieke partijen evenals in de rest van de samenleving een moeizame zaak is emancipatiegedachten ingang te doen vinden en nog moeilijker die gedachten om te zetten in daden, werd de Emancipatie Kommissie en wordt de Emancipatie Raad door nogal wat vrouwen gezien als een belangrijk instrument om het emancipatiebeleid te sturen in de door hen gewenste richting. Wil men zich een beeld vormen hoe er in 'de' vrouwenwereld over emancipatie gedacht wordt, dan bieden de adviezen boeiende lectuur.

Uitgangspunt voor het denken is de door de EK ontwikkelde filosofie die de naam 'Terug-naar-af' heeft meegekregen. In de Inleiding op het advies 'Belastingen' staat hierover te lezen:

'De EK heeft zich altijd op het standpunt gesteld dat wettelijke bepalingen op het individu behoren te zijn gericht. Regelingen ten behoeve van anderen mogen slechts worden getroffen in die gevallen dat, ten eerste, een zeer duidelijke behoefte bestaat aan een speciale regeling en, ten tweede, het niet mogelijk is een op het individu gerichte regeling te treffen.' Een duidelijke keus derhalve voor het individu als uitgangspunt voor de wetgeving.

Als doel van het emancipatiebeleid is door de EK gekozen binnen een termijn van 25 jaar te komen tot een gelijke verdeling van alle arbeid, betaald en onbetaald over mannen en vrouwen. Hoe dat doel bereikt moet worden en welke knelpunten daarvoor uit de weg moeten worden geruimd, wordt duidelijk na lezing van genoemde adviezen.

De EK ziet drie belangrijke, elkaar aanvullende wegen. Kort geformuleerd komen die neer op:

1. Algemene verkorting van de arbeidsdag tot 5 uur.
2. Afstemming van het stelsel van sociale zekerheid en het belastingstelsel op het individu. Financiële regelingen voor verzorgers en opvoeders van kinderen.
3. Uitbreiding van de voorzieningen ter verlichting van taken in het huishouden.

Wie de jeugd heeft..

Voordat het toekomstbeeld van de gelijke deelname aan arbeid gerealiseerd is moet er volgens de EK wel het nodige gebeuren. Een niet onbelangrijke hobbel die moet worden genomen is het doorbreken van de rolverdeling tussen mannen en vrouwen.

Mannen bezetten de posities waaruit de samenleving bestuurd wordt en hebben het daarbij passende inkomen. Om die posities te kunnen innemen wordt de

nodige kennis verworven waarna carrière kan worden gemaakt.
Vrouwen zitten teveel aan het huishouden en de zorg voor de kinderen vast. Hoewel deze arbeid op zichzelf best nuttig is, houdt het vrouwen financieel afhankelijk en vormt het een behoorlijke barrière op weg naar een samenleving waarin niet het ene geslacht meer zeggenschap mag hebben dan het andere. Wie een voorstander is van het in praktijk brengen van de leus spreiding van kennis, macht en inkomen, zal dus aan de rolverdeling moeten sleutelen. In de praktijk is dat een moeizaam karwei. Vrouwen moeten beroepsrijp gemaakt worden en niet langer de idee huldigen dat zij bijv. qua aanleg voor huishouden en kinderen grootbrengen beter in de wieg zijn gelegd dan mannen, want dergelijke ideeën hebben alleen maar achterstand opgeleverd.
Verschillen tussen mannen en vrouwen worden dan ook tot het absolute minimum teruggebracht. Een goed voorbeeld daarvan is ook de voorlichtingsbrochure van CRM bestemd voor de schooljeugd, waarin melding wordt gemaakt van het interessante gegeven dat het enige verschil tussen jongetjes en meisjes is dat de één een piemeltje en de ander een spleetje heeft. Dat zelfs een ongeïnteresseerde toeschouwer bij oppervlakkige waarneming nog enkele andere verschillen in uiterlijk vaststelt is van minder gewicht. De gedachte dat lichaam en geest een eenheid zijn, waardoor het niet uitgesloten moet worden geacht dat er onzichtbaar nog wat verschillen kunnen zijn, die zich bijv. kunnen uiten in aanleg, gedrag, beroepskeuze, keuze vakkenpakket en dergelijke zaken, brengen het goede doel verdeling van arbeid, als concretisering van de doorbreking van het rolpatroon kennelijk niet naderbij, dus komen ook niet aan de orde.
Wat wel aan de orde is zijn zaken als doorbreking rolbevestigend onderwijs, een kritische doorlichting van les- en leesboeken op rolbevestigend lesmateriaal en dergelijke zaken. Via de schooljeugd op weg naar een samenleving van unisex.

Worden die je bent

In tegenstelling tot de EK die het gelijkheidsdenken propageert, stelt het CDA de fundamentele gelijkwaardigheid van van mensen als uitgangspunt voor een emancipatiebeleid. Mannen en vrouwen moeten gezamenlijk verantwoordelijkheid kunnen dragen voor gezin en maatschappij.
Mevrouw Groensmit-van der Kallen stelt hierbij in haar artikel 'De huidige emancipatiegolf en het feminisme' in nr. 3/81 van dit blad, de vraag of op deze wijze bevorderd wordt dat de vrouw – om geëmancipeerd te lijken – zich zal moeten conformeren aan de huidige mannenmaatschappij en dus nòg niet in een fundamenteel gelijkwaardige positie komt te verkeren. Een bepaald niet onbelangrijk en geenszins overbodige vraag.
Mijns inziens levert het gelijkheidsdenken van de EK in dat opzicht een veel groter risico. Gelijkwaardigheid impliceert veel meer dan gelijkheid het recht van mensen zich te ontwikkelen naar aanleg en capaciteiten, te worden die je werkelijk bent, in plaats van te worden of te blijven die je gezegd wordt te zijn. Vrouwen en mannen mogen wel op dezelfde manier denken, voelen en handelen, doen dat ook veelal, maar hoeven het niet persé. Het is beslist geen ramp wanneer het aantal mannelijke en vrouwelijke technici en kleuterleid(st)ers niet met elkaar in evenwicht is. Het gelijkheidsdenken houdt het risico in dat kritiekloos wordt aangesloten bij de in de (mannen)maatschappij geldende normen. Het hoogste emancipatie-ideaal is dan ook het bereiken van dezelfde 'status' als de man.
Het zgn. gelijkheidsdenken dwingt vrouwen in een nieuw keurslijf nog voordat

zij gelegenheid hebben gekregen te ontdekken welke eigenschappen zij zich door verplichte rolpatronen meer of minder hebben eigen gemaakt en welke hen werkelijk toebehoren.
'Met alle respect voor de huidige man', aldus mevrouw Groensmit-van der Kallen in haar eerder genoemd artikel, 'maar welke vrouw die bij haar verstand is, zou echt gelijk willen zijn aan de huidige man, en daarmee de polariteit in evenwicht tot elkaar willen verspelen?'
'Wij christen-democraten', aldus nog steeds mevrouw Groensmit-van der Kallen, 'mannen en vrouwen, zouden samen moeten streven naar:
– het opheffen van het al eeuwen florerende masculinisme, dat voor mannen en vrouwen veel kapot gemaakt heeft.'
'Het doel hierbij is de naar lichaam en ziel complete mens, man en vrouw, gelijkwaardig aan elkaar, met een polariteit in evenwicht met elkaar.'
Juist om de mens gelijke kansen te geven is er aan geforceerd gelijkheidsdenken geen behoefte. Het voert af van wat je wil bereiken, omdat het kan leiden tot
– verzet tegen emancipatie;
– voortzetting van de (mannen)maatschappij in versterkte vorm;
– nieuwe rolpatronen.
Bovendien worden er een aantal voorstellen aan vastgekoppeld waarop, naar mijn idee, vanuit christen-democratische invalshoek bezien de nodige kritiek mogelijk is.

Gij zult niet alleen zijn

Hèt middel op weg naar de gelijke verdeling van arbeid is in de ogen van de EK de invoering van de 5-urige arbeidsdag. Pas wanneer die gerealiseerd is zullen mannen en vrouwen metterdaad in staat zijn hun aandacht evenredig te verdelen over huishouden, kinderen, beroepsarbeid en vrijwilligerswerk. En pas wanneer vrouwen en mannen in gelijke mate en onder dezelfde voorwaarden arbeid kunnen verrichten – betaald én onbetaald – kan er gesproken worden van keuzevrijheid, althans in de ogen van de EK.
Andere middelen die in mijn ogen meer keuzevrijheid inhouden, zoals bijv. rolwisseling en deeltijdarbeid, moeten het in de ogen van de EK afleggen tegen de voordelen van de 5-urige werkdag. Dat voor die invoering een ingrijpende wijziging van het arbeidsbestel vereist is, is een punt dat wordt onderkend.
Een groot probleem is dat er bijv. teneinde dit te bereiken letterlijk loon en arbeid moeten worden ingeleverd. De financiële effecten daarvan voor de alleenverdieners en de alleenstaanden laten zich raden. Voorzieningen in de vorm van goedkope eetgelegenheden voor alleenstaanden, gesubsidieerde wasserettes en dat soort zaken die als compensatie voor een loonderving van ± 30 % in het vooruitzicht wordt gesteld, zullen het naar mijn idee in de ogen van alleenstaanden royaal moeten afleggen tegen het niet meer kunnen betalen van vakantiereisjes, autootjes, culturele evenementen e.d.
Een arbeidsverdeling met een daarop afgestemde wetgeving bestaat kennelijk alleen bij de gratie van de aanwezigheid van partners, die letterlijk samen het dubbele verdienen dan een alleenstaande, n.l. 2 x 70 %. Zou de EK van mening zijn dat alleen de gehuwde vrouw voor emancipatie in aanmerking komt? Is de positie van alleenstaande vrouwen dan al zo rooskleurig?
Hoewel een gelijke arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen als einddoel van een emancipatiebeleid door mij wordt toegejuicht, lijkt het mij alleen al om die reden geen goede zaak dat op die manier te verwerkelijken. Daar komt nog bij dat de huidige generatie vrouwen van ± 30 jaar en ouder door onvoldoende scholing en/of beroepservaring nauwelijks reële kansen heeft op de arbeids-

markt of aan een keus daarvoor nog niet toe is.

Verbeter de samenleving, verander de structuur, klinkt door in de keus van de EK, met andere woorden: het einddoel is bepalend voor de keus van de middelen.

Christen-democraten hebben geen bezwaren structuren te veranderen wanneer blijkt dat dat noodzakelijk is, maar het geloof van de socialisten dat de samenleving vanzelf verbetert en de mens gelukkiger wordt wanneer je de structuren verandert, delen ze niet.

Een voordeel van christen-democratisch denken is mijns inziens dat niet het einddoel maar de normen maatgevend behoren te zijn voor de stappen die je zet. Met andere woorden: de middelen die je kiest moeten zowel passen bij je eigen uitgangspunten als toereikend zijn voor het doel dat je wilt bereiken.

Meer concreet: wanneer groepen mensen financieel of anderszins in de verdrukking dreigen te komen dan is er reden te zoeken naar andere wegen, die een meer geleidelijke overgang naar een andere maatschappij mogelijk maken. Het opheffen van de bezwaren verbonden aan deeltijdarbeid door te zorgen voor dezelfde rechten en carrièremogelijkheden, zou zo'n middel kunnen zijn.

Ikke.. ikke.. ikke..?

Actueel in de politiek is het vraagstuk van de verzelfstandiging van de gehuwde vrouw in de belastingen en het zelfstandig recht van alle volwassenen op sociale zekerheid. Concrete voorstellen voor verzelfstandiging in de belastingen zijn gedaan in de regeringsnota 'Op weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man, en van deelgenoten van vormen van samenleven en samenwonen'.[1]

De EK ziet de belastingheffing als een zeer belangrijk beleidsinstrument om te komen tot een meer gelijkwaardige inkomensverdeling over mannen en vrouwen. De normen waaraan volgens de EK een emancipatoir te noemen belastingheffing moeten voldoen, zijn als volgt:

1. Een emancipatoire belastingheffing gaat uit van de gelijkheid van mannen en vrouwen. Verschil in sexe mag geen grond zijn voor een verschil in belastingregeling.
2. Een emancipatoire belastingheffing is een belastingheffing naar individuele draagkracht.

Onderkend wordt dat de individuele draagkracht niet uitsluitend bepaald

[1] Gesignaleerd moet hier worden het onlangs verschenen rapport van het Wetenschappelijk instituut voor het CDA Herziening Belastingwetgeving, dat vanuit de invalshoek emancipatie van de vrouw een bredere bespreking waard is dan past binnen het kader van dit artikel. Mij gaat het in dit artikel met name om de verhouding tussen de mens- en maatschappijbeelden, zoals die zijn af te leiden uit de genoemde EK-rapporten en het CDA-denken. Vandaar slechts enkele kanttekeningen bij dit rapport. Van harte accoord met de uitgangspunten draagkracht, neutraliteit ten aanzien van wel/niet werken buitenshuis, wel/niet gehuwd samenwonen, gelijkwaardigheid man/vrouw. Wel vraagtekens bij de uitwerking. Op grond van het draagkrachtbeginsel wordt gekozen voor een beperkt splitsingssysteem voor gehuwden, een oplossing die bij veel vrouwen op weerstand zal stuiten, doordat daarin onvoldoende rekening gehouden wordt met de persoonlijke verdiensten. Als niet-belastingdeskundige is het voor mij moeilijk te overzien of het mogelijk is te komen tot een systeem, waarbij de persoonlijke inkomsten de basis zijn voor de belastingheffing, zonder dat dit gaat ten koste van de draagkrachtverschillen tussen de diverse huishoudens. Kwalijker zou het zijn, wanneer die commentatoren gelijk hebben, die stellen dat het CDA-rapport tekort doet aan het draagkrachtbeginsel door de overheveling van de directe naar de indirecte belastingen, waarvan vooral de minder draagkrachtigen de dupe zouden zijn. Zou dit zo zijn, dan vervalt uiteraard tevens het belangrijkste argument voor de invoering van een beperkt splitsingssysteem. Wellicht zijn deze punten voor de redactie van dit blad voldoende aanleiding daarop uitvoeriger in te gaan.

wordt door het inkomen, maar door de leefsituatie. Inidividuen verkeren in onderling zeer verschillende omstandigheden.
Citaat uit het advies 'Belastingen': 'Verschillen in leefsituatie veroorzaken draagkrachtverschillen, waarmee bij een emancipatoire belastingheffing rekening wordt gehouden voorzover de emancipatie van vrouwen niet wordt belemmerd en geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de gelijkheid van mannen en vrouwen.'
In 1973 is er met medewerking van het CDA een duidelijke stap gezet op weg naar fiscale verzelfstandiging van de gehuwde vrouw. Het resultaat daarvan is geweest dat afhankelijk van de gezinssituatie er aanmerkelijke draagkrachtverschillen bestaan tussen alleenstaanden met of zonder kinderen, alleenverdieners met en zonder kinderen, twee-verdieners, ongehuwd samenwonenden met of zonder kinderen en ga zo maar door.
Mevrouw Leyten heeft dit aan de hand van voorbeelden duidelijk in beeld gebracht in haar artikel 'Emancipatie en individualisering' in dit blad (nr. 0/81). Zij vroeg nadrukkelijk aandacht voor de verschillen in gezinsdraagkracht, verschillen die groter worden naarmate de inkomenspositie van de gezinnen sterker is. Zij bracht dit in verband met de CDA-begrippen solidariteit en verantwoordelijkheid. Bovendien vroeg zij zich af welke samenhang er was met andere aandachtsvelden van het CDA, zoals bijv. de positie van kinderen en gezin, de positie van de thuiswerkende vrouw, het vrijwilligheidswerk en een evenwichtige inkomensverdeling, de zorg voor alleenstaanden en andere samenlevingsvormen. De nota 'Op Weg' gaat verder richting individualisering, waarbij het beginsel gezinsdraagkracht principieel is losgelaten.

Het zal gegeven de uitgangspunten van de EK niemand verbazen dat de EK haar blijdschap als volgt verantwoordt in de Inleiding op het alvies Belastingen: 'De EK is bijzonder verheugd dat de nota Op Weg voor een goed deel dezelfde kernpunten tot richtsnoer heeft genomen als ten grondslag liggen aan haar 'terugnaar-af' filosofie.' Wel verbazingwekkend is het dat hierover de meningen binnen het CDA zo uiteenlopen als o.a. blijkt uit verschil in standpunt tussen CDA-bewindslieden en fractie, uit het commentaar van mevrouw de Wit-Mulder op het artikel van mevrouw Leyten in nr. 3/81 van dit blad.
Verbazingwekkend is het dat mensen die wijzen op draagkrachtverschillen tussen de gezinnen in een anti-emancipatoire hoek worden gezet. Mijns inziens heeft dit meer te maken met het gegeven dat in 1973 bij de beperkte verzelfstandiging van de werkende gehuwde vrouw onvoldoende rekening is gehouden met de daaruitvoortvloeiende draagkrachtverschillen tussen de gezinnen van alleenverdieners, twee-verdieners, enz., waarmee afbreuk gedaan wordt aan een belangrijk CDA-uitgangspunt voor de belastingwetgeving dat de zwaarste schouders de zwaarste lasten moeten dragen. Jammer genoeg is het resultaat daarvan dat dit belastingvoordeel als een volstrekt normale zaak wordt beschouwd, als een logisch gevolg van individualisering wordt aanvaard en niet meer ter discussie kan worden gesteld zonder dat dit wordt uitgelegd als anti-emancipatoir of in strijd met in gang zijnde ontwikkelingen (alsof onrechtvaardigheid daarmee ooit verdedigd kan worden).
In het verleden is de belasting- (en sociale verzekerings)wetgeving in belangrijke mate geënt geweest op het gezin. De directe koppeling van het inkomen van de vrouw aan dat van de man en de daarmee gepaard gaande belastingdruk op het inkomen van de vrouw kan er toe geleid hebben dat de prikkel loon-

arbeid te gaan verrichten nogal klein was. Dat dit door vrouwen als remmend voor de emancipatie wordt ervaren is te begrijpen. Eveneens te begrijpen is het dat de vrouw zich als persoon erkend voelt wanneer haar inkomen zelfstandig wordt belast.
Ogenschijnlijk kom je dan uit op hetzelfde punt als de EK, n.l. de individuele man en de individuele vrouw en de individuele draagkrachtverschillen. Daarbij moet wel het volgende worden bedacht: 75 % van de traditionele gezinnen, dus 75 % van de gehuwde mannen en vrouwen doet het met één inkomen. Vanuit het zeer recente verleden is het begrijpelijk dat mannen en vrouwen na hun huwelijk of bij het krijgen van kinderen 'gekozen' hebben zoals zij dit hebben gedaan. Taken en verantwoordelijkheden laten zich in gevestigde situaties, ook al zou men graag anders willen, niet zo gemakkelijk herverdelen. Het éne inkomen wordt mede door inleveracties en nivelleringen steeds zwaarder belast, waardoor een groot percentage het steeds moeilijker krijgt er mee rond te komen en er van individuele draagkracht al helemaal niet gesproken kan worden. Hoe eerlijk is het nu 25 % van de gehuwde mannen en 25 % van de gehuwde vrouwen, dus 25 % van de gezinnen, fiscaal te bevoordelen, zolang de herverdeling van arbeid niet is gerealiseerd?
Het is vanzelfsprekend dat de overheid te maken heeft met personen, mannen en vrouwen, en geen onderscheid op grond van sexe mag toepassen, zonder daarmee het etikel sexistisch of anti-emancipatoir handelen opgeplakt te krijgen. Het is niet vanzelfsprekend de omstandigheden waarin mensen verkeren, die vanuit het zeer recente verleden alleszins te begrijpen zijn, buiten beschouwing te laten of daarmee op een zodanige wijze rekening te houden dat het werkt in het voordeel van de 25 %. Niet de mens in zijn omstandigheden, met erkenning van zijn verantwoordelijkheden, maar de mens losgepeld uit zijn leefsituatie wordt op die manier uitgangspunt voor de wetgeving.
Daarmee ben je aangeland bij de autonome mens, die aan niemand verantwoording schuldig is dan aan zichzelf en ben je ver verwijderd van het binnen het CDA gangbare denken over de verantwoordelijke mens.
Het is jammer dat, Program van Uitgangspunten en 'Om een zinvol bestaan' ten spijt, juist over dit punt binnen het CDA de meningen uiteenlopen. Er lijkt mij geen reden de EK te volgen, maar te zoeken naar een systeem van belastingheffing waarbij metterdaad recht gedaan wordt aan de mens (man en vrouw) in zijn leefsituatie, met erkenning van de verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien, waardoor bij verdergaande individualisering de draagkrachtverschillen tot aanvaardbare proporties kunnen worden teruggebracht.

Ieder voor zich, de staat voor ons allen

Een belangrijk aspect, dat volgens de EK onvoldoende aandacht heeft gekregen en als een barrière wordt gezien op de weg naar een geëmancipeerde samenleving van gelijke individuen, is het gegeven dat huishoudelijke arbeid en de verzorging van kinderen economisch niet gewaardeerd wordt.
De redenering luidt, dat het niet economisch waarderen van deze arbeid ertoe leidt dat de vrouw niet toetreedt tot de arbeidsmarkt. De kosten die zij zou moeten maken voor het laten schoonmaken van haar huis en de verzorging van de eventuele kinderen zijn zo hoog dat het niet de moeite loont een baan te nemen. Neemt zij desondanks wel een baan dan zal haar privé draagkracht ten opzichte van haar mannelijke gehuwde of samenwonende collega die hetzelfde werk voor hetzelfde loon doet, doch die thuis een vrouw heeft die huishouden en eventuele

kinderen verzorgt, aanmerkelijk verschillen. Zowel het afzien van een baan als het verschil in privé-draagkracht doet in de ogen van de EK afbreuk aan het gelijkheidsideaal en zijn daar mee gestempeld tot anti-emancipatoir, dus daar moet nodig iets aan gebeuren.
De EK heeft daarop het volgende bedacht. Citaten uit advies Belastingen: 'Naar het oordeel van de EK zou een zekere mate van fiscalisering van de onbetaalde arbeid overwogen moeten worden teneinde enige neutraliteit van de fiscus ten aanzien van de verschillende soorten arbeid te bewerkstelligen.' 'Het belasten van de onbetaalde arbeid zou dus slechts een overgangsmaatregel zijn voor de middellange termijn met het doel de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid te bespoedigen. Voor de korte termijn kan de oplossing worden gevonden, niet in het belasten van het inkomen in natura, maar in de invoering van aftrekken van/wegens extra uitgaven die door het ontbreken van inkomen in natura noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt.'
De aftrekken worden verbonden aan het hebben van één of meer kinderen en de eis tot arbeid buitenshuis, studie of vrijwilligerswerk. Hoe dat laatste gerealiseerd moet worden bij individuele belastingheffing wanneer de vrijwilliger of studerende geen belastingplichtige is doordat inkomen ontbreekt, wordt niet duidelijk.
Over de verzorging en opvoeding van kinderen in hetzelfde advies: 'Doorslaggevend voor de voor vrouwen zo ongunstige arbeids- en inkomensverdeling in Nederland is dat hier, in tegenstelling tot andere west-europese landen, de verzorging en opvoeding van kinderen veel meer dan elders tot de sector van de onbetaalde arbeid behoort.' In het advies Arbeid heeft de EK uiteengezet dat de wijze waarop de verzorging en opvoeding van de kinderen maatschappelijk is georganiseerd en financieel wordt verlicht, van doorslaggevende betekenis is voor de emancipatie van vrouwen en mannen. In deze visie zijn de kinderbijslag en aftrekregelingen instrumenten die dienen om de lasten van het opgroeien van de volgende generatie gelijkelijk over de hele maatschappij te verdelen. Door een gelijke lastenverdeling kan in de toekomst worden voorkomen dat het hebben van kinderen vrouwen in een economisch afhankelijke – en dus ongeemancipeerde positie dringt.'

Vragenronde

Het incalculeren van de factor gratis huishoudelijke arbeid is voor de belastingwetgeving niet nieuw. Wanneer de gezinsdraagkracht als uitgangspunt dient is dit ook reëel. De vraag is wel of bij loslating van dit uitgangspunt er reden is hiermee door te gaan.
Er komen meer vragen op bij het lezen van dergelijke verhalen.
Het is toch de bedoeling dat mensen, naast hun beroepsarbeid voldoende tijd over houden voor gezin en huishouding? Zijn er dan, zodra kinderen leerplichtig zijn, wel zoveel extra lasten verbonden aan het werken buitenshuis? Is het niet een keus voor een bepaald soort werk die mensen maken, met de daaraan verbonden voor- en nadelen en is het normaal ervan uit te gaan dat een huishouding en kinderen lasten met zich meebrengen wanneer je daarvoor derden inschakelt?
Waarom zouden we, terwille van individuele gelijkheid, de kosten van de volgende generatie gelijkelijk over de maatschappij verdelen? Moet je dan langzamerhand gaan denken aan vormen van staatsopvoeding?
Wat zijn de effecten op de financiële achterstandspositie van de gezinnen (of huishoudens) met één inkomen?
Sluit de economische waardering van huishoudelijke arbeid niet kritiekloos

aan bij de in de maatschappij geldende norm dat mensen pas iets betekenen wanneer hun arbeid in geld wordt uitgedrukt?
Is er voor christen-democraten reden mensen te bevestigen in dat soort drogredeneringen?
Moet, terwille van de individuele gelijkheid, ook de doe-het-zelf-arbeid, de moestuin en het naaiwerk op de één of andere manier worden belast, c.q. financieel worden gewaardeerd? Mensen, die geen tijd hebben voor dat soort klussen, (waaronder veel vrijwilligers) of hun twee linkerhanden niet hebben leren gebruiken zijn toch ver in het nadeel bij de mensen die dat wel kunnen?
Voert een economisch waarderen van huishoudelijke arbeid niet bijna verplicht tot een economisch waarderen van alle arbeid, met name ook het vrijwilligerswerk? Hoe reëel is het te stellen dat vrijwilligers en studerenden mee moeten kunnen delen in de belastingvoordelen, terwijl er nu niet eens geld is alle normale kosten verbonden aan dit werk te vergoeden?
Is deze vorm van belastingheffing wel effectief om de gestelde doeleinden te bereiken?
Krijgt de overheid niet teveel te regelen? Is dat gewenst en kan zij dit aan? Moeten we de staat wel inschakelen bij het herverdelen van het onbetaalde werk?
Voorlopig zijn er meer vragen dan antwoorden.
Neutraliteit ten aanzien van betaalde en onbetaalde arbeid is gewenst, maar door over te gaan tot fiscalisering van onbetaalde arbeid, neem je wel de betaalde arbeid als norm. Hoe neutraal is dit eigenlijk?

Emancipatiebeleid, a-politiek?

Het is niet zo moeilijk in het denken vanuit economische structuren die de vrijheid van de mens in de weg staan en in het toeschuiven van verantwoordelijkheden richting overheid, c.q. belastingbetaler, de invloeden van het socialistische denken op te merken en in de sterke klemtoon die gelegd wordt op de rechten van het individu, de liberale invalshoek te ontwaren. Het eigentijdse dat de vlag progressief en emancipatoir meekrijgt zal, behalve een stroming als D'66, vooral veel vrouwen aanspreken.
Aangeven dat je als het ware te maken hebt met een socialistisch-liberaal proefhuwelijk, is overigens iets anders dan de verhalen naast je neerleggen. Want:
àls vrouwen het onrechtvaardig vinden de positie die zij in de maatschappij innemen blijvend voor hun rekening te nemen,
àls zij vinden dat zij als huisvrouw (en moeder) maatschappelijk gezien naar het tweede plan gedirigeerd worden,
àls zij vinden dat hun gaven en talenten niet tot hun recht komen in de huidige arbeidsverdeling tussen de geslachten, hetgeen de samenleving niet ten goede komt,
àls zij vinden dat kinderen even goed recht hebben op een vader als op een moeder,
àls zij financiële afhankelijkheid, misschien mede door toedoen van hun echtgenoot, als een handicap ervaren,
dan rest er in feite maar één erkenning, n.l. dat vrouwen het bij het rechte eind hebben en terecht afkoersen op een maatschappij waarin taken en verantwoordelijkheden eerlijk zijn verdeeld.
Voordat je het beseft kom je dan uit waar de EK heen wil. De EK heeft in haar analyse van de problemen die het de vrouw beletten haar capaciteiten in het maatschappelijk leven voor 100 % te benutten, gelijk. Ongelijke arbeidsverdeling, zorgen voor de huishouding en de kinderen zijn debet aan de tweederangspositie die vrouwen in de maatschappij innemen. De EK is dan ook consequent in haar voorstellen daarin verandering te brengen.

Het verbeteren van de samenleving in de zin van meer recht doen aan de vrouw is een boodschap die gelukkig ook binnen het CDA weerklank vindt. Vermoedelijk is dat de reden dat de invloeden van dit denken in het CDA een rol spelen en hun weg vinden in partijprograms, standpunten Vrouwenberaad en regeringsvoorstellen.

Voordat we ons echter verplicht voelen overal ja tegen te zegen, is een kritische bezinning op zijn plaats.
Hoewel de EK ogenschijnlijk het gelijk aan haar kant heeft, gaat er bij mij een rood lichtje branden bij het lezen van de EK-verhalen.
Op mijn netvlies verschijnt het beeld van een geslachtsloos, door de economie bepaald, strijdbaar wezen dat er primair op uit is eigen belangen veilig te stellen. Een beeld dat mijns inziens nogal tegengesteld is aan het denken binnen het CDA, dat de onderlinge afhankelijkheid en de onderlinge verschillen tussen mensen als een scheppingsgegeven aanvaardt. Juist doordat mensen elkaar aanvullen zijn ze in staat inhoud te geven aan begrippen als verantwoordelijkheid, gerechtigheid, solidariteit en rentmeesterschap.
De drijfveer je met emancipatie-problemen bezig te houden is voor het CDA mijns inziens niet zozeer gelegen in het aanmoedigen van een individueel economisch denken en handelen, maar in het stimuleren van mensen, verantwoordelijkheid te dragen op een niveau dat past bij aanleg en capaciteiten.
Het accentueren en stimuleren van het persoonlijk verantwoordelijkheidsdenken in plaats van het individuele gelijkheidsdenken, levert interessante benaderingsverschillen op.
Kenmerkend voor het CDA is dat ieder mens die voor zijn of haar onderhoud niet bij de staat aanklopt de vrijheid wordt gelaten zelf in te vullen hoe die verantwoordelijkheid beleefd moet worden, hetzij binnen, hetzij buiten beroepsarbeid, gezin, vrijwilligerswerk.
Kenmerkend voor het CDA is dat emancipatie gezien wordt als een cultureel proces, waarbij wordt uitgegaan van de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen.
Kemerkend voor het CDA is de weigering te accepteren dat de mens pas meetelt wanneer hij produceert voor de economie.
Kenmerkend voor het CDA is de weigering meer door te schuiven richting overheid dan strikt noodzakelijk is.
Kenmerkend voor het CDA is de vanzelfsprekendheid van het gegeven dat ouders de eerst aangewezenen zijn hun kinderen te verzorgen en op te voeden.
Kemerkend voor het CDA is dat normen bepalend zijn voor de middelen die je kiest.
Kenmerkend voor het CDA is het pogen steeds opnieuw te ontdekken wie in de maatschappij werkelijk tot de zwakken behoren die recht hebben op solidariteit.

Vanuit deze achtergrond heb ik gepoogd de door de EK gelanceerde ideeën te becommentariëren, zonder de reële achterstandspositie van de vrouw te negeren of daarin te willen berusten. Veel vrouwen, ook binnen het CDA, zijn teleurgesteld in het trage verloop van het emancipatie-proces. Zij verwachten van de politiek wellicht meer dan de politiek kan waarmaken.
In de erkenning van het gegeven dat de emancipatie van de vrouw (en van de man) een cultureel proces is, ligt tevens de begrensdheid van de politiek besloten. Daarmee komt de politiek niet buiten spel te staan. Dat is in de afgelopen kabinetsperiode ook wel gebleken. Het stimuleren van bewustwordingsprocessen, het verwijderen van discriminerende wetsartikelen, extra aandacht voor de positie van het meisje in het dag- en de

vrouw in het volwassenenonderwijs, het creëren van mogelijkheden op de arbeidsmarkt, het stimuleren van deeltijdarbeid zijn enkele van de mogelijkheden die moeten worden uitgebuit. Ook op de terreinen van het familierecht, ruimtelijke ordening, ontwikkelingssamenwerking, enz. valt het nodige werk te verrichten. Geen behoefte is er, althans wat mij betreft, aan geforceerde economische kunstgrepen die meer kwaad dan goed doen. Het is teleurstellend vast te moeten stellen dat er van christen-democratisch denken in termen van verantwoordelijkheid en solidariteit zo weinig terug te vinden is in de ideeën en voorstellen van de EK.

Het is de vraag of het het CDA zal lukken die verloren achterstand in te halen. Je krijgt dan niet alleen te maken met een brede tegenstroom in de maatschappij, maar zeker ook met verschillende stromingen binnen het CDA, stromingen die niet te herleiden zijn tot oude bloedgroepen, maar een gevolg zijn van het gegeven dat het CDA in een zeer laat stadium er achter komt dat mens- en maatschappijbeelden iets met emancipatie te maken hebben.



door prof. dr. A. H. J. Kolnaar



Prof. dr. A. H. J. Kolnaar (39) is sinds 1971 hoogleraar in de Algemene Leer en Geschiedenis van de Economie aan de Katholieke Hogeschool Tilburg. Hij is lid van de Commissie Economische Mededinging van het ministerie van Economische Zaken en Kroonlid van de SER.

Economische Orde en Economische Politiek of het ontheemde CDA

Over wat de meest wenselijke economische orde is bestaan duidelijk meningsverschillen. Het grote strijdpunt is of een méér en meer planmatig ingrijpende overheid de voorkeur verdient dan wel of de overheid beter terug kan treden om ruimte te geven voor beslissingen op decentrale lagere niveaus en, wat de coördinatie tussen die beslissingen betreft, voor het marktmechanisme.

Achter dit strijdpunt gaan sterk verschillende mens- en maatschappijbeelden schuil. De aanhangers van de plannende overheid leggen in principe de nadruk bij de collectiviteit, de anderen stellen het individu en de individuele verantwoordelijkheid (inclusief de geboden mogelijkheid daartoe) voorop.
Rond hetzelfde strijdpunt groeperen zich ook zeer afwijkende visies op de diagnostische, prognostische en bemeesterende kwaliteit van de sociale wetenschappen en de economie. Planners hebben uit de aard van de zaak een rotsvast vertrouwen in de mogelijkheden om met behulp van de wetenschap de werkelijkheid onder de knie te krijgen en naar de hand te zetten. Hun tegenhangers koesteren juist wat dit betreft de grootste twijfels, achten de werkelijkheid te ingewikkeld en de economische wetenschap te beperkt om op een dergelijk kompas te varen.
Genoegzaam bekend is dat de aanhang van de plangedachte hoofdzakelijk in het linkse kamp moet worden gezocht. De discussienota van de commissie-De Galan maakte dat opnieuw duidelijk, de opstelling van de PvdA tijdens de jongste verkiezingen met betrekking tot onder andere de overheidsgreep op de bedrijfsinvesteringen onderstreepte het nog eens. Grote tegenhanger in dit opzicht is de VVD. Waar D'66 moet worden gesitueerd weten ze (waarschijnlijk uit pragmatische overwegingen) niet duidelijk te maken.
In het rapport 'Gespreide Verantwoordelijkheid' koos het CDA in feite voor de zoveel mogelijk terugtredende over-

heid. Het subsidiariteitsbeginsel in ere herstellend diende de overheid slechts taken op zich te nemen die lagere organen niet naar behoren zouden kunnen vervullen.
Er is door anderen reeds gewezen op de inconsequente uitwerking van dit CDA-uitgangspunt op het terrein van de sociale verzekeringen. Evenzeer is al om opheldering gevraagd aangaande de rol van de markt in deze CDA-visie.[1] Het rapport zette wel enkele kritische, maar niet erg terzake doende kanttekeningen bij een ongebreidelde marktwerking (kennelijk refererend aan 19e eeuwse toestanden) maar bleef overigens rond deze kardinale kwestie in het vage. Wat vervolgens na het rapport en het stellen van die vragen opviel was de grote stilte. Toch is juist op dit moment het vraagstuk van de economische orde van doorslaggevend belang. We leven immers in moeilijke tijden waarin veel van de economische politiek wordt gevraagd. Als er nu nog enige logica zit in de politiek zal het door een partij concreet voorgestelde en eventueel ten uitvoer gelegde beleid toch een afstraling zijn van de meer abstracte leidende principes daarachter, en daarmee van de meest wenselijk geachte economische orde. De waarneembare intensivering van het beleid moet dus op de een of andere wijze ook resulteren in het méér realiseren van de ideeën waardoor dat beleid gedragen wordt. Meer ingrijpen en beheersen impliceert een bepaalde ordeningsoptiek verder uitbouwen.
Hoewel belangrijk, is dit beslist niet de enige reden waarom het vraagstuk van de economische orde weer zo actueel moet worden geacht. De huidige economische crisis kan met recht ook een crisis van het feitelijke (niet te verwarren met het ideaaltypische) economische stelsel worden genoemd. Als dat zo is, hoort aan dat stelsel alle aandacht te worden geschonken. De politieke partij die niet de vinger op de zere plekken ervan durft te leggen is geen knip voor de neus meer waard. Zo'n partij zou zich integendeel buiten de realiteit van de échte problematiek stellen.

In de volgende bladzijden wordt de wijze waarop het CDA recentelijk met de problematiek van de economische orde omspringt nader beschouwd en onder de maat bevonden. Zeker waar het gaat om een partij die aan diepere inspiratiebronnen aangaande mens en maatschappij zijn bestaansrecht wil ontlenen, is zoiets onverteerbaar.

De economische crisis: een crisis van het stelsel?

Al jarenlang wordt ons land geteisterd door een toenemende werkloosheid. De prognoses zijn – al dan niet terecht – bovendien somber. Wie dit ziet kan maar één ding concluderen: de arbeidsmarkt werkt niet meer. Er komen kennelijk geen lonen en beloningsvoetverhoudingen tot stand die in volledige, laat staan volwaardige, werkgelegenheid resulteren. De feitelijk gerealiseerde waarden wijken, en wijken hardnekkig af van de evenwichtige.
De eerste vraag na het verkondigen van een dergelijke stelling is, of er eigenlijk wel zulke gezien de werkgelegenheid evenwichtige lonen bestaan. Het antwoord is ja, zolang maar sprake is van een voor loonkosten gevoelig produktieapparaat en van een voor prijzen gevoelige afnemer. Dat wil zeggen zolang de bomen nog niet tot in de hemel zijn gegroeid maar er nog schaarste is. Naar mijn mening is aan deze voorwaarden voldaan.
In een dergelijke wereld veroorzaken te hoge lonen structurele werkloosheid via

[1] Bijv. prof. dr. D. B. J. Schouten: Naar een nieuwe economische orde. AR-Staatkunde 78/11.

een tekort aan arbeidsplaatsen. De werkelijkheid bevestigt deze theorie. Een eventuele onderbezettingswerkloosheid van conjuncturele aard wil hiermee overigens niet ontkend zijn maar kan, zeker in onze kleine open economie, niet lang bestaan. Onderbezettingswerkloosheid zal zolang er nog ruimte is (de kosten niet te hoog zijn) via prijsaanpassingen kunnen verdwijnen of als die ruimte er niet meer is (de kosten wel te hoog zijn) verkeren in gedeeltelijke of gehele liquidatie, in structurele werkloosheid dus.
Werkgelegenheidsherstel kan optreden indien de lonen tijdig worden teruggeschroefd. Bij een goed werkende arbeidsmarkt gebeurt dat automatisch, en in die sector of in dat bedrijf waar zulks nodig is. Passen de loonkosten zich niet aan dan zal de werkgelegenheid steeds verder afbrokkelen. In die situatie verdwijnt ook de band tussen de prijs voor de arbeid en de geruilde prestatie. De lonen worden er los van de economische mogelijkheden vastgesteld.
Met het laatste is het hoofdkenmerk van het in ons land (en ook in sommige andere) thans vigerende economische stelsel voor wat de arbeidsmarkt betreft weergegeven. De lonen worden er bepaald op basis van centrale onderhandelingen met ongenuanceerde grootheden als de consumptiegoederenprijsindex, de macro-economische produktiviteitsontwikkeling en de stijging van de collectieve lastendruk als uitgangspunt. De resulterende, in de praktijk nauwelijks gedifferentieerde loonkostenstijgingen zijn niet op de macro-economische mogelijkheden laat staan op de mogelijkheden van de zozeer verschillende afzonderlijke bedrijven afgestemd. Voor de vloer in de lonen, het minimumloon, geldt dit à fortiori. Het gelag van het resulterende overvragen en afwentelen werd betaald door de winsten, de aardgasbaten als bijzondere vorm van winsten en de hogere inkomens. Onze export werd uit de markt geprijsd. Nu al deze kippen met gouden eieren van de leg zijn is dus inmiddels ook het investeringsklimaat en het ondernemingsklimaat bedorven. Daar verandert een investeringspolitiek (gericht of niet) geen moedertjelief aan. Tussen 1965 en 1978 stegen onze loonkosten totaal 18 procent meer dan die van onze concurrenten.
Afgezien van energie- en olie-perikelen is de huidige crisis wel degelijk een crisis van het stelsel, te weten het stelsel van de niet prestatie- en schaarstegevoelige maar verstarde en gemonopoliseerde arbeidsmarkt. (Overigens: de olieproblemen zijn voor een deel van hetzelfde laken een pak op andere markten.)
Gegeven de centrale loonvorming en, daarmee samenhangend, de scheiding van ruil en prijs, is er ook geen plaats voor het nemen van een individuele economische verantwoordelijkheid. Zo kunnen werknemers hun door hoge kosten noodlijdende bedrijven niet helpen door wat van hun lonen in te leveren want dan komen zij in conflict met de vakcentrales en de CAO. Het bedoelde stelsel is lijnrecht in strijd met de in de 'Gespreide Verantwoordelijkheid' neergelegde principes. Waarom het CDA ten opzichte van dit stelsel zo'n toegeeflijke en lankmoedige houding aanneemt is dan een volstrekt onduidelijke zaak.

De weg uit de crisis: keuze voor een stelsel?

Een van de ontstaansgronden van het huidige systeem is de geneigdheid van veel mensen risico's te mijden. In ruil voor de belofte van inkomenszekerheid en werk hebben zij hun bevoegdheden op het vlak van bijvoorbeeld lonen en premies gedelegeerd aan vertegenwoordigende, steeds hogere instanties. De laatste jaren is in de praktijk die bevoegdheid zelfs terechtgekomen bij de allerhoogste instantie, de overheid. Zoals de

feiten laten zien heeft dit systeem met zijn voor de werkgelegenheid zorgende overheid volledig gefaald. Desondanks krijgt het de kans zichzelf verder naar de uiterste consequentie van de centraal geleide loonpolitiek te voeren. Volgens velen moet de centraal geleide loonpolitiek zelfs maar blijven. Zeker nu loonmatiging gewenst is, kunnen werknemers- en werkgeverspartijen via vrije onderhandelingen toch niet tot het gewenste resultaat komen. De onderbouwing van deze stelling met behulp van het prisoners dilemma door H. van den Doel is overbekend.

Vanzelfsprekend sputteren de werkgevers- en werknemerspartijen tegen, hamerend op hun recht van vrije onderhandelingen. Naar mijn mening is dit argument in het kader van wat de laatste decennia gegroeid is, nauwelijks serieus meer te nemen. De vrije onderhandelingen gingen immers niet over het echte probleem van prestatie en loon - dat kan ook niet op de gebruikelijke hoge delegatieniveaus - maar over hoeveel de overheid nú weer bereid was uit de aardgasbaten bij te passen bij de premies en de (minimum) lonen.

De bedoelde onderhandelingen zijn niet meer gegrondvest op het principe van de individuele vrijheid in het kader van de markteconomie, liggen niet meer in de sfeer van de economische organische democratie, maar zijn de facto steeds meer komen te liggen op het gebied van de politieke democratie van de delegatie en de meerderheden en minderheden, van het recht van de sterkste en van de pogingen tot risico-afwenteling.

Nu hebben velen, met name van links, aan de economische democratie van de markt ook nauwelijks een boodschap. Zij wensen zich te concentreren op de politieke democratie. Alles moet dan gepolitiseerd worden. De beschreven ontwikkelingen in het economisch stelsel achten zij dus principieel juist. Erg veel, ook de economische keuzeproblematiek, is in hun visie en naar zij hopen met behulp van stemmen op te lossen. Wie zich afvraagt wat voor duidelijkheid bijvoorbeeld de jongste verkiezingen dan wel weer geschapen hebben, begrijpt werkelijk niet hoe.

De VVD en volgens 'Gespreide Verantwoordelijkheid' ook het CDA zitten niet op deze lijn. Toch zijn deze partijen – mirabile dictu – de facto de kampioenen van de geleide loonpolitiek. De economische en politieke omstandigheden worden er bij gesleept om deze merkwaardige tegenspraak te rechtvaardigen. Het kón gewoon niet anders, heet het.

Het kon wél anders. Objectief gezien hadden partijen per bedrijfstak, per onderneming desnoods, kunnen bespreken, welke lasten de bedrijven werkelijk konden dragen. Benedenwaartse loonaanpassingen, loonpauzes etc. in bedreigde ondernemingen zouden dan redelijkerwijs tot de mogelijkheden hebben behoord. Iedereen zou wat meer eigen verantwoordelijkheid hebben kunnen dragen. Dat het niet zo gebeurde was omdat men zich neerlegde bij het feitelijk bestaande, hoewel vastgelopen systeem. Men durfde de politieke consequenties van de eigen maatschappijvisie niet te trekken!

Tot een economische politiek overgaan die niet strookt met de eigen visie op de economische orde van een partij, kan soms nodig zijn. Dit is het geval als de feitelijke orde en de nagestreefde ver uit elkaar liggen. Onder zulke omstandigheden kán naar een economische politiek worden gegrepen die op de keper beschouwd hoort tot het domein van heel andere maatschappijvisies. Maar wil een aldus handelende partij niet onecht worden, gefrusteerd raken, dan zal zo'n greep wel moeten leiden tot extra inspanningen om toch de eigen maatschappijvisie op wat langere termijn bevestigd te zien. Helaas valt hiervan zo goed als niets waar te nemen.

De loonmaatregel is niet het enige voorbeeld van een economische politiek, thuishorend in een andere maatschappijvisie. De wetgeving op het vlak van de hoge inkomens en de niet-cao-inkomens is er ook een. Het alternatief van de spreiding van de machtsposities, van het mededingingsbeleid en het opheffen van kunstmatige schaarsteposities, kwam immers niet tot zijn recht. Een ander voorbeeld is de nivelleringspolitiek, doorgezet ondanks jarenlange waarschuwingen van economen voor de onwelkome gevolgen ervan voor de arbeidsmarktwerking en de besparingen en ondanks de verwaarloosbare kwantitatieve betekenis ervan voor de niveaus van de lagere inkomens. Nog een voorbeeld is het prijsbeleid, gefundeerd op kostencriteria en niet op vraag-aanbodposities op de desbetreffende afzetmarkten. Het huurbeleid, het woningbeleid mogen in dit kader evenzeer worden genoemd als heel de wirwar van subsidies. De nieuwe inzet wordt, na het integrale inkomensbeleid, het gerichte investeringsbeleid. De theorie van het bedoelde investeringsbeleid berust op een tautologie. Als de overheid er in slaagt de fijnste investeringen te doen zouden wij de fijnste investeringen krijgen. Zo'n tautologie zegt niets. Het woord overheid erin kan vrijelijk ingewisseld worden tegen markt, bedrijf, mijn schoonmoeder en ga maar door. Waar in het kader van 'Gespreide Verantwoordelijkheid' de investeringsbeslissing – natuurlijk binnen door de overheid in verband met veiligheid en gezondheid in ruime zin te stellen randvoorwaarden – moet liggen is duidelijk, maar bedriegen de voortekenen ons niet dan zal, opnieuw met een beroep op de economische en politieke omstandigheden, in feite een andere richting worden ingeslagen. Misschien slaagt de overheid er bij uitzonderlijk groot toeval wel eens ooit in een mooiere investering te doen dan het bedrijf zou hebben gedaan. Maar het is niet redelijk omwille van zo'n kleine kans een heel principe aangaande de kwaliteit van een economisch stelsel, de individuele ontplooiingskans en de eigen taak te loochenen.

Op het vlak van het inkomensbeleid zijn van de ene kant hier en daar positieve geluiden te horen. Er wórdt gepleit voor een meer decentrale loonvorming. Maar van de andere kant dreigt een bemoeienis van de overheid met de primaire inkomensvorming bij wet geregeld te worden. Een dergelijke bemoeienis hoort consequent doorgedacht in de CDA-visie niet thuis. Je kunt niet de band tussen ruil en prijs willen herstellen, verantwoordelijkheid leggen op micro-niveaus volgens het subsidiariteitsbeginsel en tegelijkertijd de overheid tussen de ruil en de prijs situeren. Om de CDA-gedachte recht te doen zou vastgesteld moeten worden dat de overheid zeker geen taak heeft ten aanzien van de primaire inkomensvorming. (Ook de sociale verzekeringsstelsels kunnen zeer goed op de lagere niveaus worden georganiseerd in afwijking van de huidige fiscaliseringstrend.)

De recessie werkt als een katalysator voor de tendens tot meer overheidsingrijpen en tot politisering van de economie. De betrokken maatregelen worden weliswaar vaak afgeschilderd als tijdelijk maar dat was mijn oudoom ook, al werd hij bijna honderd. In de werkelijkheid wordt het bestaande stelsel bevestigd en verder uitgebouwd. Van een keuze voor een eigen stelsel is, ondanks 'Gespreide Verantwoordelijkheid' geen sprake. Het korte termijn-ontwijken van de keus impliceert echter dat de keus door anderen en voor langere termijnen wordt gemaakt. Het onbegrijpelijke hierbij is dat iedereen zien kan, hoe volledig het op de politieke democratie stoelende systeem met het garanderende en regulerende vadertje staat heeft gefaald.

Het gemakkelijkst zou het zijn, mijn hier geuite kritiek af te doen met dooddoeners als 'blind vertrouwen in oude liberale oplossingen'. Alsof ik zou pleiten voor een terugkeer van 19e-eeuwse verhoudingen, bijvoorbeeld tussen werkgevers en werknemers, wanneer ik voor méér decentrale loongesprekken opteer. Want niets is minder waar. De 19e eeuw ligt ver achter ons. De huidige welvaart biedt ook wat het dragen van risico en verantwoordelijkheid betreft heel wat meer mogelijkheden. Het trouwe stokpaardje van de tegenstellingen tussen werkgevers en werknemers is echt volledig aftands, zeker op iets langere termijn genomen. En over de iets langere termijn gaat het nu eenmaal in dicussies over de economische orde, waar ook 'Gespreide Verantwoordelijkheid' zich in mengde. Decentrale loononderhandelingen vergroten de mogelijkheden gezamenlijk de feitelijke economische ruimte in te schatten en vergroten de kans gezamenlijk als werkgever en werknemer voor de genomen besluiten verantwoordelijkheid te dragen. Vervolgens mag er geen misverstand over bestaan dat in het herstellen van de band tussen ruil en prijs, dus bij het inschatten van de economische mogelijkheden, de marktsignalen centraal zullen moeten staan. Over de plaats van het marktmechanisme is 'Gespreide Verantwoordelijkheid' dan wel vaag, maar voor de in dat programma verwoorde idealen is er buiten de markt om domweg géén alternatief. Maar, het zij herhaald, herstel van markteconomie is voor mij echt niet hetzelfde als herstel van het 19e-eeuwse liberale kapitalisme. Ook ondernemen in collegiaal overleg tussen de partners, of om nog iets anders te noemen, arbeiderszelfbestuur kan niet functioneren zonder een goed marktmechanisme zolang men het principe van de decentralisatie, zeker als dat stoelt op het subsidiariteitsbeginsel, overeind wenst te houden. Kijkend naar het feitelijke stelsel wordt dan steeds duidelijker dat met het wegdrukken van de markt van de verwezenlijking van de bedoelde beginselen steeds minder terecht komt.

Economische modellen en economische politiek

Uit het voorgaande komt het bekende adagium over de praktijk en de leer naar voren. Nog weinig is gezegd over de vraag of in deze dan toch de sterkere praktijk geen gelijk heeft. In de realiteit wordt immers gevaren op de uitkomsten van allerlei economische modelschattingen. Aan de hand van zulke constructies zou nagegaan kunnen worden wat de beste weg is om een gesteld doel te bereiken, een acuut probleem te overwinnen. Dan wordt de economische politiek heel pragmatisch opgehangen aan de wetenschappelijke analyse. Er nog een eigen maatschappijvisie op na houden is onder zulke omstandigheden, consequent doorgedacht, een overbodige luxe geworden. Een dergelijk standpunt is niet vol te houden. Eerst en vooral niet omdat er geen objectief criterium voor de beste weg is. Er is geen meetlat voor bijvoorbeeld het nut van overheidsdiensten, voor de oplossing van het vraagstuk of meer politie ons gelukkiger zal maken dan een groter aanbod van meubelen. Ook in minder hoger sferen dan het geluk is er geen eenduidig beste oplossing. Voor de volledige werkgelegenheid zijn vele mogelijkheden te bedenken.
Vervolgens zijn er meerdere soorten economische modellen. Zij baseren zich op verschillende theorieën en resulteren voorts uit de vele manieren waarop de bouwer een compromis moet sluiten tussen zijn theoretische wensen en de grove beperkingen die het schaarse en relatief onbetrouwbare cijfermateriaal hem oplegt. Er valt tussen al die noodzakelijkerwijs verschillende modellen misschien

nog wel een onderscheid in goede en minder goede te maken. Maar ook dan blijft het uitkijken. Het model dat dit jaar goed was, kan er volgend jaar hopeloos naast zitten omdat de werkelijkheid inmiddels is veranderd. Zulke cruciale wijzigingen zijn alleen achteraf vast te stellen. Beleidsaanbevelingen op basis van modelsimulaties kunnen daarom alleen worden overgenomen als het om wel heel duidelijke zaken gaat, waar niemand ook gezien de theoretische onderbouwing nog omheen kan. Zoals bekend bestaat er zelfs over de loonmatiging geen eenstemmigheid.
Modellen zijn zeer meegaande dingen. Geduldig accepteren ze een forse bestedings-, export-, investerings- of loonimpuls om ons alsdan de gevolgen ervan voor te rekenen. Op de vraag hoe zulke impulsen in de werkelijkheid georganiseerd moeten worden geven ze helaas geen antwoord.
Wat modellen per definitie niet kunnen is rekening houden met onvoorzienbare gebeurtenissen. Zeker deze schokken zullen in eerste instantie door het economisch stelsel zelf moeten worden opgevangen. Dit moet dan geschieden op al de decentrale niveaus waar de klappen aankomen. Alleen al om deze reden kan een goed functionerend systeem niet worden gemist.
Samenvattend kan de economische politiek, ook geruggesteund door wetenschap en modellen, de coördinerende incasserende en regulerende werking van een goed economisch systeem niet overnemen. De gang van zaken met Bestek '81 bevestigt deze stelling voor de zoveelste keer. Door onvoorziene gebeurtenissen (olieprijzen, wereldhandel, rente, arbeidsproduktiviteitsontwikkeling) en door afwijkende visies en diagnosen van partijen kwam van de uitvoering van dit plan weinig terecht. De desbetreffende gebeurtenissen benadrukten de economische politieke onmacht van de overheid, temeer waar deze bovendien de hulp van een goed functionerend economisch stelsel moet ontberen.
Tenslotte nog dit. Een model is gebouwd op een verzameling relaties tussen grootheden, anders gezegd op een economisch stelsel. In het beste geval geeft zo'n model een redelijk getrouwe weergave van de werkelijkheid, dus van het feitelijke systeem. Als het feitelijke stelsel is ontaard in chaos, wat moeten we dan van de modelmatige afspiegeling ervan verwachten? Toch allesbehalve de juiste weg om uit de chaos te geraken? Wel kunnen we door relaties te veranderen, door verdere analyses dus, achterhalen waar de pijn precies in zit: in de starre loonvorming bijvoorbeeld, in de afwenteling of de arbeidsmarkt in ruimer verband. Goede modellen in de zin van werkelijkheidsgetrouwe modellen zijn aldus beschouwd eerder bruikbaar om karakteristiken van en gebreken in het feitelijk stelsel op het spoor te komen. Het model houdt ons dan de spiegel voor hoe het is en hoe het zijn kon. Persoonlijk zie ik in die functie van modellen meer dan in hun gevreesde of verhoopte steun aan nóg meer naar zich toetrekkende overheden.

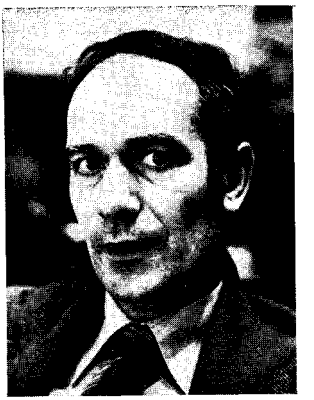
Slot: het falende CDA

Een periode van vier jaar gezamenlijk regeren van VVD en CDA ligt achter ons. De balans van hun ondernemen is negatief. Niet zozeer omdat de werkloosheid toenam en het probleem van de staatsfinanciën niet dichter tot een oplossing werd gebracht. Voor deze zaken worden terecht onvoorziene binnen- en buitenlandse gebeurtenissen ter verklaring en excusering aangevoerd. Door dat te doen bevestigt men echter expliciet de onmogelijkheid om met behulp van ingrijpen en sturen door de overheid de economische problematiek op te lossen. Zeker in woelige tijden zullen er altijd onvoorziene gebeurtenissen zijn waarop

de overheid, nog eens extra vertraagd door parlementaire democratische procedures, alleen maar te laat kan reageren. Behalve de overheid was het stelsel voor de rest kennelijk evenmin in staat om de bedoelde onvoorziene schokken op te vangen. Zo stond de overheid er in al haar machteloosheid nog praktisch alleen voor ook in de bestrijding van de werkloosheid en de andere euvels. Nogmaals, om deze reden is de balans niet negatief. De balans is negatief omdat, ondanks dit feitelijk constateren van een tekortschietend, verstard systeem met een machteloze overheid, niets is ondernomen om de zaak alsdan bij de kern aan te pakken, namelijk bij het falende systeem zelf. Mocht althans een enkele afzonderlijke minister proberen het met dat stelsel tenminste niet erger te maken dan stond hij daarin praktisch alleen. Voor het overige heeft men door regulering en wetgeving én door het gevoerde economische beleid dat gewraakte stelsel juist verder geïnstitutionaliseerd.
Een dergelijke houding valt te billijken, als het niet anders had gekund bij gebrek aan een goed alternatief. Maar dat alternatief is er wel. Het werd wat het CDA betreft opnieuw, zij het niet steeds even duidelijk en consequent, verwoord in 'Gespreide Verantwoordelijkheid'. Aan dat alternatief is slechts lippendienst bewezen, ter verwezenlijking ervan zijn hooguit kleine stapjes gezet (omdat politiek voorzichtig moet zeker) naast grote stappen in de tegenovergestelde richting (omdat politiek onvoorzichtig moet zeker).
Het CDA lijkt ontheemd. Het raakt los van haar grondgedachten omtrent de kwaliteit van de economische orde, en, in dat kader, van het subsidiariteitsbeginsel. Er prijkt een kloof tussen woord en daad. Zoiets moet op de duur gaan opbreken. Voorzitter Bukman maakte op de verkiezingsavond een opmerking over D'66 als parkeerbaan. Hij zou beter bekommernis tonen met het CDA als doodlopend spoor. De economische politiek die de partij voert wordt kennelijk bedacht en aangedragen door anderen. Met als grote symbool daarvan nú het programma van 10 punten voor herstel, als grootste gemene deler ontleend aan de plannen van anderen!

Vóór mij ligt de discussie tussen de heren Albeda, Andriessen, Lubbers, Schouten en Van Zuthem (in Christen Democratische Verkenningen 0/81). De redactie vroeg mij daarop te reageren. Gelukkig waarschuwt de niet-politicus Van Melsen in dezelfde aflevering voor het gevaar van een puur programmatisch CDA. Gelukkig wijzen de niet-politici Schouten en in mindere mate Van Zuthem in de bedoelde discussie op de grote problematiek van de economische orde als logische achtergrond voor de economische politiek, als onmisbaar integrerend bestanddeel in elke maatschappij én als het grote economische knelpunt van het moment. Wat de politici evenwel in dit gesprek te berde weten te brengen rond ons falende huidige systeem en de alternatieven, is ronduit teleurstellend en zou je de appetijt doen bederven. Ze ontwijken met uitzondering misschien van Andriessen het probleem, kruipen onmiddellijk in hun bekende schulp van het schijnbaar haalbare en debiteren overigens de plichtmatige opmerkingen met betrekking tot matiging, inkomensbeleid, investeringspolitiek en deeltijdbanen. Ruiterlijk het failliet van het huidige stelsel zonder arbeidsmarkt toegeven is er niet bij. Laat staan het open en met elan en creativiteit (en welke fraaie woorden verder) ingaan op de betekenis van in eigen kring naar voren gebrachte alternatieven. Een opstelling, geheel in lijn met wat de laatste jaren in dit opzicht vertoond is.

door dr. B. de Vries



Dr. B. de Vries is lid van de CDA Tweede Kamerfractie.

Is het zout smakeloos geworden?

Graag voldoe ik aan het verzoek van de redactie om te reageren op het artikel van prof. Kolnaar. Als we in de spiegel kijken, die hij ons voorhoudt, hebben we reden te schrikken. Is het CDA echt zo lelijk? Of is de spiegel gemaakt van glas, dat scherp vertekende beelden weerkaatst?

Het verhaal van Kolnaar is hard, onevenwichtig en daardoor deels onwaar; het bevat echter tegelijkertijd voldoende elementen om ernstig over na te denken. De bittere teleurstelling in het CDA, die uit het hele artikel spreekt, vormt een duidelijke aanwijzing, dat het daarbij om belangrijke zaken gaat.
In de kern kan de teleurstelling van Kolnaar worden weergegeven in het aloude verwijt aan het christendom: 'Jullie leer is mooi, maar je leven deugt niet'. In de praktijk van het politieke bedrijf bewijzen we nog nauwelijks lippendienst aan onze idealen. Elk klein stapje in de goede richting gaat steevast gepaard met een grote stap in de verkeerde richting. Die kloof tussen woord en daad maakt het CDA erger dan een parkeerbaan. Het is een doodlopend spoor. Ons zout is smakeloos geworden en kan dus maar beter weggegooid, afgedankt, worden.
Ik wil proberen een paar hoofdlijnen uit het betoog van Kolnaar, die hem tot deze conclusie voeren, nader te bezien.

Gespreide Verantwoordelijkheid
Een eerste hoofdlijn is dat er in moeilijke economische tijden behoefte bestaat aan een duidelijke visie omtrent de gewenste economische orde. Van overheidsmaatregelen mag in zo'n periode niet teveel heil worden verwacht, omdat zulk beleid altijd gebaseerd zal zijn op modellen die veel te schematisch zijn om voldoende houvast voor een werkelijk doelmatig beleid te geven.
Het beste wat je daarom kunt doen is kiezen voor een stelsel, dat in zichzelf een groot probleemoplossend vermogen heeft. Zo'n stelsel biedt de overheid de mogelijkheid vrij ver terug te treden door in de samenleving min of meer automatisch de krachten te mobiliseren, die nodig zijn om de problemen effectief te bestrijden. De overheid zelf kan dan

in hoofdzaak volstaan met ondersteunende maatregelen en het vaststellen van randvoorwaarden.
Kolnaar vindt deze opvatting terug in ons rapport 'Gespreide Verantwoordelijkheid'. Hij herkent die lijn evenwel niet in het in de afgelopen jaren vanuit het CDA gevoerde beleid. Hij ziet tussen ideaal en werkelijkheid een diepe kloof. Ik ga nu niet direct in op de vraag of die kloof inderdaad bestaat. Het lijkt me nuttig eerst twee andere vragen te stellen, namelijk
a) valt de zienswijze van Kolnaar inderdaad samen met die van Gespreide Verantwoordelijkheid en
b) biedt Gespreide Verantwoordelijkheid een visie op de economische orde, die in moeilijke tijden voldoende houvast geeft?

ad a) Het is waar dat het toekennen van steeds meer sturende bevoegdheden aan de overheid in Gespreide Verantwoordelijkheid wordt beschouwd als een heilloze weg. Dat impliceert echter geen terugtredende overheid, maar een overheid, die zich erg actief bezighoudt met het hergroeperen van verantwoordelijkheden, zodanig dat die verantwoordelijkheden komen te liggen op het laagste niveau waar offers en baten direct tegen elkaar afgewogen kunnen worden.
Kolnaar concludeert daar voor zichzelf uit dat aan het marktmechanisme als coördinatie-instrument in het economisch leven een cruciale betekenis moet worden toegekend. Tegelijkertijd signaleert hij echter terecht dat Gespreide Verantwoordelijkheid op dit punt niet uitblinkt door duidelijkheid.
Er is meer aandacht voor de herschikking van verantwoordelijkheden binnen en tussen organisaties dan voor de wijze waarop de beslissingen van de afzonderlijke organisaties op de verschillende niveaus op elkaar afgestemd worden.
Bovendien lijkt het wel alsof het Kolnaar is ontgaan, dat er in Gespreide Verantwoordelijkheid veel staat dat betrekking heeft op het meso- en macro-niveau.
Kortom, ik vind dat Kolnaar zich te gemakkelijk achter Gespreide Verantwoordelijkheid verschuilt; het komt hem te goed uit om te doen alsof dat rapport een heldere visie bevate, die samenvalt met de zijne.

ad b) Persoonlijk heb ik grote waardering voor Gespreide Verantwoordelijkheid; de christen-democratische geest die het stuk uitstraalt spreekt mij erg aan. Maar als econoom en als politicus moet ik tegelijk constateren, dat er nog teveel open einden zijn overgebleven. We kunnen niet zeggen dat het CDA met dit stuk uitgedacht is over de economische orde. Ik wil dat toespitsen op één punt dat erg essentieel is.
Als in Gespreide Verantwoordelijkheid wordt gesproken over verantwoordelijkheid gaat het steeds over verantwoordelijkheid die geöriënteerd is naar de gezichtspunten van rentmeesterschap en solidariteit. Overal waar verantwoordelijkheid wordt gelegd en beleefd zullen die beide gezichtspunten tot gelding gebracht moeten worden. Als we ervan uitgaan, dat dat inderdaad gebeurt, wordt de vraag naar de afstemmings- en de coordinatieproblematiek als vanzelf minder klemmend. Als de gezichtspunten van rentmeesterschap en solidariteit bij elke beslissing voldoende tot hun recht komen behoeven we immers niet bang te zijn dat sociale en ethische gezichtspunten in de verdrukking komen.
Maar wat doen we als niet deze gezichtspunten, maar oriëntaties van eigenbelang en groepsbelang in de praktijk de doorslag blijken te geven bij de wijze waarop verantwoordelijkheid wordt beleefd? Aanvaarden we dat dan? Of zullen we dan met een bloedend christen-democratisch hart bezwijken voor de oplossingen van de socialisten?
In een nog altijd gebroken wereld is dat

voor mij de hamvraag, waarop Gespreide Verantwoordelijkheid (nog) geen duidelijk antwoord geeft. Zelf wil ik wel een poging tot een antwoord wagen. Mijn uitgangspunt daarbij is dat door de hele bijbel heen telkens weer blijkt dat God de mens in een positie heeft willen plaatsen waarin hij kan en moet kiezen tussen gehoorzaamheid en ongehoorzaamheid, tussen goed en kwaad. Echte verantwoordelijkheid zal daarom aan een ieder zoveel mogelijk ruimte moeten laten om die keuze te maken. Het kan daarom niet de taak van de overheid zijn om mensen en groepen van hun verantwoordelijkheid te beroven als zij die verkeerd beleven. Het is wèl de taak van de overheid om de samenleving zo te ordenen dat positieve antwoorden als het ware worden uitgelokt. En het is ook de taak van de overheid om een schild voor de zwakken te zijn, d.w.z. ook voor de zwakken ruimte te reserveren voor het beleven van hun verantwoordelijkheid; als het daarvoor nodig is de sterken in hun vrijheid te beknotten dan is dat aanvaardbaar.
Het zou mij veel deugd hebben gedaan als dit in Gespreide Verantwoordelijkheid ook duidelijk zo was uitgesproken en niet alleen omdat dat ons het verwijt zou hebben bespaard dat het rapport uitgaat van een onbijbels optimistisch mensbeeld. Het is een punt dat naar mijn overtuiging het hart van onze politieke visie raakt, omdat het in de praktische politiek vaak beslissend is voor de weerstand die wij hebben tegen de verleiding van socialistische oplossingen voor concrete problemen. Ik vrees dat Kolnaar niet helemaal ongelijk heeft als hij constateert, dat de praktijk leert dat die weerstand niet zo erg groot is.

CDA als brede beweging

Het is echter niet alleen een kwestie van meer of minder weerstand. Wezenlijker waarschijnlijk is dat onder christenen over deze zaken verschillend wordt gedacht. Niet alleen binnen de samenleving, ook binnen de kerken hebben zich de afgelopen decennia grote veranderingen voltrokken. Ook in hun denken over maatschappelijke, economische en politieke vraagstukken zijn christenen blootgesteld aan allerlei wind van leer. De pluriformiteit in denken die daardoor gevoed is vindt onvermijdelijk zijn doorwerking in een brede christen-democratische volkspartij als het CDA wil zijn. Het is legitiem als Kolnaar van zo'n partij vraagt, dat zij een duidelijke koersbepalende functie vervult in de samenleving. Maar hij zal er evenzeer oog voor moeten hebben dat zo'n partij terzelfdertijd een weerspiegeling is van wat er leeft en beweegt in haar brede achterban.
Als hoogleraar in de economie is Kolnaar volledig op de hoogte van alle kritiek die de afgelopen vijftien jaar over onze economische orde is uitgestort. Hij weet hoeveel indruk het rapport van de Club van Rome, de boeken van Galbraith, Marcuse, het neo-marxisme, de opvattingen van de Frankfurter Schule, etc. in ons land gemaakt hebben. Ik veeg dat niet allemaal op één hoop, maar vermeld het slechts ter adstructie van mijn stelling, dat onze economische orde vanuit verschillende invalshoeken op indringende wijze ter discussie is gesteld. Er ontstond een sociaal-culturele bovenstroom die eigenlijk a priori kritisch stond tegenover al het bestaande en a priori sympathiek tegenover alle streven naar vernieuwing. Suggestieve etiketten als 'handhaven van de status quo', 'progressief' en 'fundamentele hervormingen', werden daartoe kwistig bedacht en geplakt. Terwijl de samenleving steeds ingewikkelder werd nam de neiging tot ideologische vertekening en versimpeling hand over hand toe.
Het is voor een brede politieke beweging niet gemakkelijk om in een dergelijke woelige periode een duidelijke

koers te varen. Zulk een partij kan nooit een monolitisch geheel zijn met een vastomlijnde, onveranderlijke leer omtrent de economische orde. Het is dan ook volstrekt begrijpelijk dat er binnen het CDA behoefte ontstond aan een hernieuwde bezinning op onze sociaal-economische orde. Die behoefte ontstond ook bij andere politieke partijen en ook bij belangrijke maatschappelijke organisaties als de vakbeweging. En als ik dan terugkijk ben ik van mening dat de partijen die samen het CDA zijn gaan vormen redelijk stabiel op deze hele ontwikkeling hebben gereageerd.
Het rapport 'Gespreide Verantwoordelijkheid' zie ik in dat verband zowel als een symbool van die stabiliteit als van openheid en van bereidheid om waardevolle elementen uit nieuwe denkwerelden over te nemen. Dit sluit niet uit, dat in de praktische politiek het polariserende links-rechts-denken ons onzeker heeft gemaakt; te beducht vooral ook om zaken aan de orde te stellen of hard te verdedigen, die als rechts of als conservatief aan de kaak gesteld zouden kunnen worden.

Crisis van de orde?

Volstrekt op één lijn met 'Gespreide Verantwoordelijkheid' zit Kolnaar als hij stelt dat de huidige crisis ook een crisis van het economische stelsel is. In ruil voor de belofte van allerhande zekerheden worden in de verzorgingsstaat steeds meer verantwoordelijkheden in laatste instantie aan de overheid toegekend. Daarmee worden de verantwoordelijkheden die mensen en groepen zelf dragen stukje bij beetje uitgehold. In werkelijkheid is het probleemoplossend vermogen van het stelsel daardoor niet groter maar kleiner geworden.
Tot zover ben ik het volledig met Kolnaar eens. Maar ligt hier de hoofdoorzaak van onze huidige sociaal- economische ellende? In zijn slotparagraaf stelt Kolnaar het zo niet. Daar stelt hij dat daarvoor terecht onvoorziene binnenlandse en buitenlandse oorzaken ter verklaring en excusering kunnen worden aangevoerd. Maar in de paragraaf 'de economische crisis: crisis van het stelsel', wordt ons eigen slecht werkende stelsel wel degelijk aangewezen als hoofdoorzaak van de werkloosheid.
Ik bestrijd dat. Dat Nederland zijn deel krijgt van de internationale economische malaise ligt niet aan ons economische stelsel. In feite stelt Kolnaar dat dat niet zo zou behoeven te zijn als onze arbeidsmarkt maar soepel genoeg functioneerde. Ook als de internationale economische ontwikkeling stagneert zijn er voor een klein land als Nederland nog altijd voldoende afzetmogelijkheden door ons marktaandeel te vergroten; dat kan als onze lonen en prijzen maar voldoende flexibel zijn in benedenwaartse richting. Tegen deze klassiek-economische redenering kunnen nogal wat bezwaren worden aangevoerd. In de eerste plaats werkt zo'n proces in een hooggeïndustrialiseerde samenleving, die zich te eenzijdig heeft toegelegd op sectoren die structureel de wind tegen hebben, pas op heel lange termijn.
In de tweede plaats kan het effect van flexibele lonen en prijzen in niet onbelangrijke mate worden tenietgedaan door het effect van een flexibele wisselkoers. Beide factoren hebben de Nederlandse economie in de jaren zeventig parten gespeeld.
Na de eerste olie-crisis werd steeds duidelijker dat wij met onze energie-intensieve industrie in de verkeerde hoek zaten. Tegelijkertijd resulteerde de toenemende steun die onze betalingsbalans ondervond van de gasexport in een niet geringe opwaardering van de koers van de gulden. Pas de laatste jaren speelt die opwaardering van de gulden nauwelijks een rol meer. En juist in deze jaren zien we ook dat de matiging van onze

nominale loonontwikkeling wel degelijk weer gaat doorwerken in een versterking van onze internationale concurrentiepositie.

Juist als Kolnaar een oordeel wil geven over het beleid van de afgelopen kabinetsperiode mag hij niet volstaan met op te merken dat de loonkosten tussen 1965 en 1978 bij ons 18 % meer stegen dan bij onze concurrenten. Het meest relevant is immers dan wat er in de periode sedert 1978 is gebeurd! Welnu, volgens het Centraal Economisch Plan 1981 blijven de loonkosten per eenheid produkt in de periode 1978-1981 ca. 20 % achter bij die van onze buitenlandse concurrenten. Weliswaar is dat sterk geconcentreerd in de jaren 1980 en 1981 en zullen de positieve effecten daarvan pas geleidelijk doorwerken, maar dat is hier niet aan de orde. Wat wel aan de orde is, is dat hier sprake is van volstrekt iets anders dan een falend beleid.

Betekent dat dat ik van oordeel ben dat het met de werking van onze arbeidsmarkt best meevalt? Neen, maar mijn problemen liggen ergens anders kennelijk dan die van Kolnaar.
Wat Kolnaar bepleit komt in feite neer op een terugkeer naar de arbeidsmarkt van de negentiende eeuw. Dat is een arbeidsmarkt, waarop vakbonden en collectieve arbeidsovereenkomsten geen rol spelen. Er is geen scheiding tussen loonvorming en vraag en aanbod van arbeid. Wie filosofeert over terugkeer naar een dergelijke situatie plaatst zichzelf volstrekt buiten de realiteit.
Maar Gespreide Verantwoordelijkheid dan? Daarin wordt ook gepleit voor een situatie, waarin in toenemende mate op het niveau van de individuele onderneming beslist wordt over de lonen en andere arbeidsvoorwaarden? Ja, inderdaad, maar dan wel binnen een structuur waarin de werknemers intensief worden betrokken bij alle belangrijke afwegingen.
Bovendien wordt in 'Gespreide Verantwoordelijkheid' als ik het goed zie niet gepleit voor een afschaffing van c.a.o.'s. Er blijft plaats voor collectieve overeenkomsten, waarin minimumniveaus worden vastgelegd om te verhinderen dat in bepaalde ondernemingen de arbeidsvoorwaarden op een onaanvaardbaar laag peil komen te liggen. Ook dat beschouw ik in onze samenleving als een nauwelijks haalbare kaart, zolang de vakbeweging successen aan het loonfront blijft beschouwen als een primaire bestaansvoorwaarde. Het is de vraag of de vakbeweging dat goed ziet. Op langere termijn zou er wellicht voor een vakbeweging die zich opstelt als een soort sociale ANWB een veel stabielere toekomst weggelegd zijn, maar zolang de vakbeweging dat zelf anders ziet hebben we daar niet veel aan.
Dat neemt evenwel niet weg dat ik het eens ben met de opvatting van Kolnaar dat vrije loononderhandelingen op het niveau van de centrale organisaties van werkgevers en werknemers veel te ver van de feitelijke arbeidsmarkt afstaan. Daarbij komt dat in deze onderhandelingen in feite ook beslist wordt over een groot deel van de collectieve uitgaven, namelijk de ambtenarensalarissen en de sociale uitkeringen. In ons systeem is die relatie erg direct vanwege de formeel vastgelegde koppelingsmechanismen. Maar materieel zou die relatie ook zonder de koppelingsmechanismen in belangrijke mate blijven bestaan.
Door de mate waarin de contractlonen stijgen wordt in feite beslist over één van de meest cruciale macro-economische grootheden. Het deel van de ruimte dat langs dié weg wordt opgeëist door de lonen bepaalt tegelijkertijd de ruimte die er overblijft voor rendementen en collectieve uitgaven. Alleen via afwentelingsprocessen die de inflatie en de col-

lectieve lastendruk opjagen kan daarin nog wat verandering worden gebracht. Juist omdat het hier gaat om een zo cruciale macro-economische grootheid heb ik er geen moeite mee, dat de centrale overheid invloed uitoefent op wat wij gewend zijn te noemen de initiële looncomponent, dus de omvang van de contractloonstijgingen. Die invloed zou zodanig moeten worden gebruikt dat er binnen de ondernemingen nog voldoende financiële ruimte overblijft om reserves op te bouwen, te investeren, maar ook om die aanpassingen in de beloningsverhoudingen aan te brengen, die in verband met de vraag en aanbodverhoudingen op de arbeidsmarkt nodig zijn.
Ook wat dit betreft ben ik over de in de afgelopen periode bereikte resultaten niet helemaal ongelukkig. In vergelijking tot het buitenland is de initiële loonontwikkeling bij ons zeer gematigd geweest. Daarnaast is in toenemende mate het besef gegroeid, dat onze arbeidsmarkt dermate verstard was, dat de ruimte voor incidentele loonsverhogingen (promoties e.d.) vergroot moet worden. In het program Lubbers/De Koning werd daarvoor 2 % ruimte per jaar gereserveerd; dat is aanzienlijk meer dan de $^1/_2$ % waarover nog in 1978 werd gesproken. Er is hier inderdaad sprake van een situatie waarin de feitelijke en gewenste orde ver uit elkaar liggen. Maar er is tegelijk sprake van een behoedzame poging om, door het vergroten van de ruimte voor incidentele loonontwikkelingen, die afstand geleidelijk te overbruggen.

Verkeerde stappen?
Uit het voorgaande blijkt dat ik het niet eens ben met Kolnaar als hij de looningrepen van de afgelopen periode als grote stappen in de verkeerde richting typeert. Het gaat hier om het hanteren van een instrument dat past binnen het kader van wat in het Keynesiaanse jargon heet het globale economische beleid, dat op het macro-economische niveau dient te worden gevoerd.
Anders ligt het met het nivelleringsbeleid. Dat staat inderdaad op gespannen voet met de opvattingen van Gespreide Verantwoordelijkheid. Het staat evenwel niet op gespannen voet met het verkiezingsprogram van het CDA. Die beide stukken van onze partij zijn op dit punt dus duidelijk niet consistent.
In de praktische politiek gedraagt het CDA zich op dit punt nog wat onzeker. Niettemin is er sprake van een geleidelijke kentering. Zo werd dit voorjaar een motie door de CDA-fractie ondersteund, waarin gesteld werd dat de inkomensverschillen tussen minimum en modaal niet verder verkleind moeten worden en dat grote voorzichtigheid geboden is bij het verder verkleinen van de verschillen tot het niveau van twee keer modaal. In het program Lubbers/De Koning wordt die opvatting in feite bevestigd.
Ook wat het prijsbeleid en het huurbeleid betreft kan ik Kolnaar niet helemaal ongelijk geven. Maar ook daar heeft hij er weinig oog voor dat in een parlementaire democratie, waarin zoveel (belangen)groepen zoveel invloed op het beleid hebben, elke koerswending uiterst traag verloopt. Wat er in ons program gezegd wordt over huurharmonisatie en verhoging van normhuurquotes e.d. vindt hij kennelijk niet eens de moeite waard om zelfs maar mee te wegen in zijn oordeel.
Terecht stelt Kolnaar dat de nieuwe inzet van meer overheidsingrijpen weleens zou kunnen worden het gerichte investeringsbeleid. Vanuit de PvdA en de FNV wordt inderdaad sterke aandrang in die richting uitgeoefend. Het CDA pleit niet voor een beleid waarin de overheid zich met investeringsbeslissingen van ondernemingen bezighoudt. Maar regeringen die steunen op een brede meerderheid in het parlement kunnen niet gemaakt worden door alle verlangens van

andere partijen keihard af te wijzen. Je kunt ook proberen te zoeken naar een creatief compromis. En als dan blijkt dat een ontoereikend financieel weerstandsvermogen een belangrijke oorzaak is van het gebrek aan investeringslust kan het zinvol zijn te trachten die investeringslust weer aan te moedigen door het mobiliseren van financiële fondsen; als een instelling buiten de overheid zich met de toedeling van die fondsen bezighoudt en de toedeling geschiedt op basis van marktconforme criteria, zie ik daar geen kwaad in.
Er is geen sprake van dat het CDA bezig is mede een investeringsbeleid van de grond te tillen waarbij de overheid investeringsprojecten bedenkt of selecteert, zoals Kolnaar suggereert.

Slotopmerkingen

Aan het eind van mijn betoog kom ik tot de conclusie dat de spiegel die Kolnaar het CDA voorhoudt inderdaad gemaakt is van verkeerd glas. Het beeld dat hij ons voorhoudt klopt op belangrijke punten niet. Maar het is wel juist dat het CDA niet beschikt over een eenduidige, heldere opvatting over de meest gewenste ontwikkeling van ons economisch stelsel. 'Gespreide Verantwoordelijkheid' geeft daarvoor wel belangrijke en goede aanzetten, maar een voortgezette discussie over de open einden is gewenst en urgent, mede gelet op het feit dat het CDA ook kleur zal moeten bekennen ten aanzien van de bredere problematiek van de toekomst van de verzorgingsstaat. Tussen Gespreide Verantwoordelijkheid en ons verkiezingsprogram bestaat op een aantal punten spanning. Die spanning bestaat ook op een aantal punten met de stellingnames die het CDA in de praktische politiek betreft. Daardoor bedreigt ons inderdaad het gevaar van het zout dat smakeloos wordt. Er is echter ook de andere kant. De kant van een brede volkspartij, die niet alleen leiding geeft, maar ook zelf de bewegingen in de samenleving weerspiegelt. De kant van het praktische beleid, waardoor wel degelijk de koers van de samenleving bijgestuurd is. Bestek '81 zette in veel opzichten een goede koers uit, waarvoor de samenleving – en ook veel politici – op dat moment nog niet rijp was en die dan ook op fel verzet stuitte. Langzaam maar zeker kwam de boodschap echter over. De mensen werden zich bewust van de omvang en ernst van de crisis. Er kwam een kritische bezinning op de doorgeschoten verzorgingsstaat op gang. Er werden door linkse economen 'drastische alternatieven' voorgesteld, die hun eigen geestverwanten als onversneden rechts in de oren klonken. Er kwam een eenstemmig advies van de Commissie Wagner over een industriëel reveil, dat bepaald niet pleit voor het verleggen van investeringsbeslissingen naar de overheid. Er begint bereidheid te groeien om de ruimte te maken die nodig is om verstarringsverschijnselen op de arbeidsmarkt te doorbreken. Het is allemaal veel minder dan Kolnaar en met hem vele anderen gewenst hadden en nodig oordeelden. En ik erken dat de signalen die het CDA uitzond, het appèl dat gedaan werd, krachtiger hadden kunnen zijn, maar dat rechtvaardigt allerminst zulk een volstrekt negatief oordeel als Kolnaar velt. Het zou hem veeleer moeten aansporen om een constructieve bijdrage te leveren aan de verdere ontwikkeling van de christen-democratie in dit land.

door dr. K. J. Hahn

Jan van der Putten: Latijns Amerika politiek. Ontwikkelingen en gebeurtenissen in 25 landen. Uitg. Van Gennep in de serie 'Kritiese Biblioteek', Amsterdam, 1980; 195 p. Prijs f 19.50.

Dit boek wordt besproken door dr. K. J. Hahn, adjunct-secretaris van de Europese Unie van Christen Democraten.

Latijns Amerika

Het is geen geringe onderneming om op het ogenblik een overzicht over het gehele Latijnsamerikaanse continent te durven geven. De situatie is uitermate complex, ook voor de insider moeilijk te doorschouwen, bovendien echter in een snelle evolutie verwikkeld dat alles wat vastgesteld of beweerd wordt, door de werkelijkheid reeds is achterhaald.

Toch moet men een zo goede en ervaren kenner van Latijns Amerika als Jan van der Putten dankbaar zijn, dat hij deze poging juist nu heeft ondernomen, omdat meer dan ooit behoefte bestaat aan een beknopte en degelijke informatie over de politieke situatie en haar recente voorgeschiedenis in de afzonderlijke landen van dit bewogen continent. In zijn korte inleiding geeft de schrijver meteen de grenzen aan waarbinnen hij zijn materiaal aanbiedt: zijn boek bevat alleen 'een deel van de Latijnsamerikaanse realiteit', namelijk de politieke ontwikkelingen in de afzonderlijke landen. Bovendien gaat het hem niet om een wetenschappelijk-politologische analyse noch ook om een oordeel over de algemene politieke faktoren als het grootgrondbezit, de kerk, de intellectuelen, de vakbeweging, de buitenlandse politieke invloeden, in internationale commerciële belangen. Van der Putten wil de lezer een eerste summiere informatie over de afzonderlijke landen geven, en geeft dan ook aan ieder hoofdstuk per land een encyclopedische informatie vooraf over: uitgestrektheid, bevolking, politiek systeem, politieke partijen. Tenslotte beklemtoont hij, en dit is inderdaad noodzakelijk in het oog te houden, dat zijn gegevens het 'heden', de situatie van 1 januari 1980 betreffen.

Binnen dit kader biedt de schrijver inderdaad zeer waardevolle en geconcentreerde beschrijvingen over de politieke ontwikkelingen in de afzonderlijke landen van de laatste decennia, met gebruik van het materiaal dat hij reeds eerder in artikelen over Latijns Amerika in de Nederlandse kranten heeft gepubliceerd. Zijn verwijzingen naar de algemene maatschappelijke, economische en culturele problematiek van deze landen verhogen natuurlijk de waarde van zijn portrettering van deze landen. Voor een vlugge en heldere informatie vormt het boek van Van der Putten, die jarenlang in verscheidene landen van Latijns Amerika leefde en werkte, daarom ook

een bijna onmisbare bron.
Dat neemt natuurlijk niet weg dat aan zo een beknopte behandeling van een gigantische realiteit gebreken blijven hangen die niet onvermeld kunnen blijven. Een zekere onevenwichtigheid in de behandeling van de afzonderlijke landen, zo verschillend in geschiedenis, maatschappelijke structuur en politiek kader, is onvermijdelijk, ze kan echter zo groot worden dat het een onrechtvaardige en zelfs onjuiste voorstelling van zaken wordt. Als kleine landen zoals Ecuador, Honduras etc. in hun interne politieke ontwikkeling een exacte behandeling ondervinden, dan is het onbeprijpelijk dat voor een groot en belangrijk land als Chili de figuur en de regering van Eduardo Frei zo goed als de chileens christen-democratie bijna overgeslagen worden ten gunste van het regime van Allende.
Dat Van der Putten openlijke voorkeur heeft voor de progressieve en revolutionaire krachten van het continent, is zijn goed recht en in vele gevallen zullen velen hem zonder moeite ook kunnen volgen. Alle positieve kanten van de christelijke democratie van Chili tot op de dag van heden, namelijk als effectieve oppositie tegen Pinochet, over het hoofd zien evenals de ernstige fouten die Allende en vooral de secretaris-generaal van de socialistische partij Carlos Altamirano Orrego begingen, betekent niet minder dan dat met de feiten wat zorgeloos wordt omgegaan.
Hier zijn nog steeds belangrijke vragen open die tenminste genoemd zouden moeten worden – zoals bijv. de leider van de Italiaanse communisten Berlinguer een maand na de dood van Allende schreef over de Chileense ervaringen: 'De socialisten en communisten kunnen nooit de democratische revolutie verwezenlijken, ook niet als ze 51 % van de stemmen achter zich hebben, zonder de medewerking van de middenklasse' (in casu de christen-democraten, bedoelde Berlinguer). Altamirano antwoordde maanden later daarop: 'Het proletariaat kan met de middenklasse pas onderhandelen, als het het monopolie van de macht veroverd heeft.' Deze mening heeft Altamirano altijd verdedigd, wetende dat Allende over een minderheidsregering beschikte, die alleen met de stemmen van de christen-democraten aan de macht kwam.
Ook vraagt nog steeds het feit een nadere verduidelijking dat namelijk op voorstel van kardinaal Silva Henriquez van Santiago de Chile een maand voor de putsch van Pinochet in augustus 1973 in het huis van de kardinaal een ontmoeting tussen de toenmalige voorzitter van de christen-democratische partij Patricio Aylwin en Allende plaatsvond, want de kardinaal vreesde een putsch van links of van rechts. Er kwam een akkoord tot stand – zoals ons de kardinaal jaren later in Santiago bevestigde – dat echter door Altamirano c.s. verworpen werd. De christen-democraten hadden een strikte eerbiediging van de democratische grondwet geëist voor hun steun aan Allende, hetgeen deze had toegezegd. De Unitad Popular volgde hem echter onder invloed van Altamirano niet. Een episode die beslist de zwart-wit-voorstelling van de Chileense gebeurtenissen tegenspreekt. De filosofie van Altamirano die deze zaak ook nog in recente publikaties verder ontwikkelt, werpt een probleem op, dat ook ten aanzien van andere Latijnsamerikaanse landen, zoals El Salvador, Nicaragua etc. van betekenis is, want hier wordt het beginsel verkondigd, dat *alleen* de weg van het geweld de oplossing brengt.
Onevenwichtigheid en eenzijdigheid komt men ook bij de behandeling van Cuba en Fidel Castro tegen. Ook hier moet men Van der Putten ten goede houden dat hij op zeer beperkte ruimte een toelichting op een zeer complexe rea-

liteit moet geven. Toch doet zijn optimistische, bijna idyllische beoordeling van Castro en diens regime erg onrealistisch aan. Castro als kandidaat voor de opvolging van Tito als leider van de niet-gebonden landen te beschouwen, gaat aan de sterke en directe banden tussen Havanna en Moskou voorbij, en verwaarloost de scherpe kritiek van vele niet-gebonden landen juist op deze positie van Castro.

Zwaarder weegt het totaal positieve oordeel over de interne politieke en economische situatie van het land. Juist in deze maanden verscheen een nieuw boek van een van de nauwste medewerkers van Fidel Castro, Carlos Franquì ('I miei anni con Fidel', uitgeverij Sugar Co, Milaan), die al vroeger in zijn 'Dagboek van de Cubaanse revolutie' van zijn ervaringen uit de revolutie en van zijn werk aan de top van het regime van Fidel Castro verteld had. Als overtuigde socialist en revolutionair kon hij zich niet verenigen met de toenemende onderdrukking van de vrijheden, met de repressie en de opbouw van een zuiver stalinistisch regime volgens sowjet-voorbeeld. Dit bracht hem dan ook in conflict met Castro zodat hij, vriend van Che Guevara, Hubert Matos, Sartre, Simone de Beauvoir, tenslotte met Castro brak en nu in Europa zijn nogal scherpe kritiek aan de Europese socialisten en eurocommunisten meedeelt. In het genoemde zojuist verschenen boek zijn feiten genoemd waarmee Van der Putten geen rekening houdt. Volgens hem hebben 'de positieve resultaten van de revolutie van Cuba een sociale democratie gemaakt,', hetgeen Franquì ten enenmale ontkent. En op grond van zeer concrete ervaringen van jarenlange activiteit aan de zijde van Castro. Daarbij komt nog dat Castro zich de luxe veroorloofde vanuit zijn arm land een intercontinentale oorlog met ca. 40.000 Cubaanse soldaten in Afrika te voeren, zonder dat zijn volk zich daarover vrij kon uitspreken. Hierover zwijgt Van der Putten.

Het is dus kennelijk ook voor gespecialiseerde kenners van Latijns Amerika uitermate moeilijk, zich een objectief en onbevooroordeeld inzicht over alle aspecten van alle landen van dit continent te verschaffen. Vele vragen blijven open, vele problemen vereisen een exacter onderzoek, ideologische vertekeningen en uit oprecht begrip voor de nood van miljoenen geboren simplificaties zijn kennelijk moeilijk te vermijden. Misschien kan de uitgever, de fa. Van Gennep, de auteur ervoor winnen, in een volgende oplaag enkele van de aangegeven onnauwkeurigheden en onjuistheden te corrigeren.



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Van de redactie

Het formeren van een kabinet blijkt voor vrijwel alle partijen die erbij betrokken zijn, niet gemakkelijk. Meer nog dan in tijden van verkiezingen blijkt in perioden van kabinetsformatie wat een partij werkelijk voorstelt en waar het haar ten diepste om is te doen. Eensgezindheid of verdeeldheid is veelal niet te verhullen; botsende persoonlijke ambities evenmin.
De eerlijkheid gebiedt op te merken, dat het CDA hierop geen uitzondering vormt. Wie naast wat er de afgelopen maanden is voorgevallen, ook de formaties van 1973 en 1977 in herinnering roept, zal niet veel moeite hebben te onderschrijven dat kabinetsformaties voor het CDA (de voormalige ARP, CHU en KVP) wel zeer pijnlijk blijken te zijn.
Er is derhalve alle aanleiding de afgelopen kabinetsformatie te analyseren. Dat gebeurt in dit nummer, waarin artikelen en gesprekken zijn opgenomen.
De artikelen zijn geschreven door de heren dr. W. Albeda, prof. mr. W. C. L. van der Grinten en prof. mr. A. M. Donner. Daarnaast heeft dr. G. Puchinger op verzoek van de redactie uitvoerige gesprekken gevoerd met de informateurs en formateurs: drs. R. F. M. Lubbers, drs. J. de Koning, drs. E. van Thijn, dr. J. Kremers en prof. mr. W. F. de Gaay Fortman. Het bleek helaas niet mogelijk op een voor dit oktobernummer toereikend moment ook een gesprek te hebben met de heer mr. A. A. M. van Agt.
Voor een goed begrip is het nodig de vragen nader aan te geven die bij de redactie leven en die zij heeft voorgelegd aan diegenen die in dit nummer aan het woord komen.

Er rijzen, de kabinetsformatie overziend, vragen over een aantal staatsrechtelijke en programmatische aspecten; ook komt de vraag op in hoeverre de interne partijstructuur van het CDA en persoonlijke elementen een doorslaggevende rol hebben gespeeld.
Een kernkwestie is wellicht de vraag, in hoeverre de afgelopen maanden door het CDA en zijn eerste woordvoerder is opgetreden op een wijze die herkenbaar christendemocratisch is. Is de verwarring en de verdeeldheid, waartoe het formatieproces aanleiding heeft gegeven in de partij, niet mede te wijten aan de stijl waarin deze formatie van onze kant is gevoerd? Is de inzet van het CDA in de verkiezingsstrijd herkenbaar gebleven?
Anderzijds: in welke mate hebben partijbelangen de afgelopen maanden in de CDA-opstelling de doorslag gegeven, terwijl wellicht op een aantal punten een algemeen belang had moeten prevaleren? Waar hadden wij, vanwege de verkiezingsuitslag, nadrukkelijk afstand moeten nemen van ons eigen program? Het is trouwens, algemeen gesproken, heel opmerkelijk dat de keuze van coalitiepartner voor het CDA welhaast een traumatische activiteit dreigt te worden, gelet op de ervaringen van

thans en die van 1977. Hoe is dat te verklaren? Is hier dan toch sprake van een gebrek aan een eigen koers en een herkenbare identiteit, waardoor stromingen binnen het CDA wat al te gemakkelijk door anderen tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden?

Er zijn nog meer vragen te stellen, bijvoorbeeld over het staatsrechtelijk aspect of een informateur benoemd kan en mag worden, die zich even daarvoor zo scherp heeft uitgelaten over het verloop van de formatie tot dan toe.
De interne partijstructuur van het CDA kan evenmin onbesproken blijven: welke interne loyaliteit behoort een fractie in acht te nemen jegens haar politieke leider en onderhandelaar? Welke loyaliteit en welk contact behoort een politiek leider in acht te nemen jegens zijn fractie? Wat is de betekenis geweest van het nadrukkelijke CDA-verlangen, de heer Van Agt als minister-president aanvaard te krijgen? Is het voor het CDA verstandig geweest de lijsttrekker op deze wijze vrijwel automatisch aan het minister-presidentschap te verbinden?
Tot welke mate van concreetheid kan men in de programmatische sfeer gaan? Zijn de verwikkelingen rond de programmatische opstelling van het nieuwe kabinet niet mede te herleiden op de onvrede, die binnen het CDA is ontstaan over de zetelverdeling en twijfels over de vraag of er wel voldoende inhoudelijk tegenspel is geboden in de eerste fase van de formatie? Wat is de waarde van programmatische afspraken, gelet op de ervaring met dit soort afspraken uit het verleden (snelle veroudering, nieuwe uitdagingen waarvoor men komt te staan, etc.)? Is voor de herkenbaarheid van een politieke partij de bezetting van een aantal sleutelposten in het kabinet niet van wezenlijker betekenis dan een bepaalde gewenste formulering in de programmatische sfeer?
Deze en andere vragen over de opstelling van het CDA laten zich stellen naast vragen over de opstelling van PvdA, VVD en D'66. In dit nummer wordt vanuit zeer uiteenlopende invalshoeken op deze vragen ingegaan.

door dr. W. Albeda



Dr. W. Albeda was minister van Sociale Zaken van 1977-1981.

De kabinetsformatie en de toekomst van het CDA

De verkiezingen van 1981 brachten grote vreugde in het CDA. Kennelijk was men zo zeker van een nederlaag, dat één zetel verlies als overwinning werd gevierd. Meer nog speelde het zetelverlies van de PvdA een rol: Het CDA onbetwist de grootste partij. In de vreugde en de opwinding ging menigeen voorbij aan de harde feiten: Door het verlies van de VVD van 2 zetels werd voortzetting van de formule van Van Agt I feitelijk uitgesloten.

Met deze vaststelling lagen twee moeilijke gegevens op tafel.

a. Men telde niet: 48 zetels CDA plus 25 zetels VVD plus zekere steun van 'klein rechts' is genoeg voor een regeringscoalitie. De in de verkiezingsstrijd zorgvuldig bemantelde onenigheid over de gewenste coalitie lag onmiddellijk op tafel.
b. Maar juist daardoor moest onderhandeld worden onder wezenlijk andere omstandigheden dan in 1977, toen een getalsmatig wat meer acceptabel alternatief aanwezig was.

Tijdens de formatieperiode kwamen daar twee nieuwe gegevens bij:

c. Met D'66 viel niet afzonderlijk zaken te doen en
d. De PvdA wilde, bijna hoe dan ook, regeren.

Een vijfde gegeven bleek overigens naarmate de formatie zich voortsleepte een groeiende rol te spelen: De beoogde premier had grote voorkeur voor de oude coalitie en moest nogal wat weerzin overwinnen om de nieuwe 'grote coalitie' te leiden.
Daarmede kreeg de formatie '81 een geheel ander aanzien dan die van '77. Toen een PvdA, die bijna duizelig van het verkiezingssucces een machtspositie poogde uit te buiten, die zij niet bezat. Toen een CDA, dat in een benarde positie kwam, omdat een groot deel van de fractie de alternatieve coalitie niet wilde. Maar in beide gevallen hadden we te doen met een

CDA waar niemand om heen kan, omdat de andere grote partijen de vreemde tactiek handhaven van de onderlinge uitsluiting. Maar tegelijk een CDA, dat onvoldoende eensgezind is om moeilijke onderhandelingen aan te kunnen. Vandaar de titel van mijn bijdrage: de kabinetsformatie en de toekomst van het CDA.

Men kan er niet omheen. De kleine coalitie van 1977-'81 functioneerde, ondanks alle problemen in het parlement – maar welke coalitie functioneert zonder problemen – voortreffelijk. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Ik denk dat de stijl van politiek bedrijven van de huidige VVD ons wel ligt. Pragmatiek en inschikkelijkheid laten een coalitie soepel lopen. Ik denk ook, dat de centrum-rechtse coalitie het CDA drukt in de centrumpositie, die ons wel past en die de eenheid van de partij al met al geen kwaad doet. Het CDA moet de coalitie telkens corrigeren naar 'links', zorgt voor het voortdurend weer aanknopen van de band met de vakbeweging, waardoor de onrust van de linkervleugel binnen de perken blijft. Tenslotte bleek het te smalle maatschappelijk draagvlak (met name het ontbreken van een deugdelijke band met het grootste deel van de vakbeweging) minder problemen te geven dan gevreesd werd. Dit was een gevolg van de vrijwel machteloze positie waarin de vakbeweging geraakt is door de catastrofale ontwikkeling op de arbeidsmarkt, die nog niet haar dieptepunt heeft bereikt. Door zich niet coöperatief op te stellen, plaatste met name de FNV zich zelf buiten spel en kwam daarmee in een onaantrekkelijk en onvruchtbaar isolement te verkeren.

Het is dus niet zo'n wonder, dat velen, waarschijnlijk de grote meerderheid, binnen het CDA vóór en na de verkiezingen uitgingen van het voortzetten van de coalitie. Slechts de getalsverhoudingen dwongen tot een kabinetsformatie, waarbij de VVD zelfs niet in de gesprekken betrokken werd. De aanvankelijk door Van Agt voorgestelde tactiek van het maken van een economisch herstelplan, om dat dan voor te leggen aan de andere grote partijen en te zien wie afvalt, werd door de informateurs Lubbers en De Koning niet geaccepteerd. Deze tactiek deed dan ook wel zeer sterk denken aan die waarmee Zijlstra in 1966 de centrum-linkse coalitie wist te voorkomen. De informateurs stevenden onmiddellijk af op de samenwerking tussen CDA, D'66 en PvdA, waarbij snel over program, zetelverdeling en premierschap werd gesproken. Er waren dan ook sterke argumenten voor een snelle formatie. De economische situatie verslechterde zienderogen. Een volwaardig kabinet moest de begroting van 1982 maken. Ik heb de overtuiging dat dat mogelijk was geweest. Helaas is meer verloren dan tijd.

Heeft het veel zin na te kaarten over de schuldvraag? Men kan daarover twisten. De lange duur van de formatie èn de wijze waarop de dramatis personae met elkaar (en met de onvermijdelijke media) omgingen, hebben reeds genoeg gevoeligheden nagelaten om het nieuw gevormde kabinet het functioneren te bemoeilijken. Moeten die gevoeligheden nu nog eens opnieuw worden opgehaald en is het niet beter om maar te vergeten en te vergeven om in ieder geval de nu ontstane coalitie de kans te geven die zij verdient? Hoeveel er ook voor te zeggen zou zijn die weg te bewandelen, ik vind, dat met name de rol van het CDA een nadere beschouwing waard is.

Ik zei het reeds: weer speelde de verdeeldheid van de Tweede Kamerfractie van het CDA een rol. Daarbij kwam uiteraard de wonderlijke indruk, die het maakte, dat Lubbers èn als informateur èn als bestuurslid van de fractie consequent de coalitie nastreefde, terwijl de beoogde premier de ene na de andere hinderpaal op wist te zetten. Het hoogtepunt aan CDA-

acrobatiek werd bereikt toen Lubbers als fractieleider aanscherping van zijn eigen conclusies moest weten te bereiken.

De verdeeldheid van de CDA-fractie is een symptoom van een dieperliggend probleem. Hoe lang kan een politieke beweging een sleutelpositie houden in een democratisch bestel zonder innerlijke spanningen op te lopen? Dat is op zichzelf een zaak, die om enige bezinning vraagt. Maar er is meer. Er is meer dan een vermoeden, dat de formatie is opgehouden door de wijze waarop juist onze onderhandelaars optraden. Ik wijs dan op twee punten:

1. de onverkwikkelijke discussie rond het premierschap
2. de rol van het wantrouwen in de beoogde coalitiegenoten.

1. **Het premierschap**

De stelling, dat wie de ploeg Van Agt - Wiegel voorzat niet de ploeg van de centrum-linkse coalitie zou kunnen aanvoeren, heeft in het CDA terecht ergernis verwekt. Het kunnen functioneren in meer dan één coalitie veronderstelt òf karakterloosheid òf oog voor de smalle marges van het beleid, die ervoor zorgen, dat continuïteit van het regeringsbeleid in hoofdlijnen onvermijdelijk is. Ik denk dat die continuïteit inderdaad onvermijdelijk is en dat juist daarom CDA-bewindslieden in meer dan één coalitie kunnen functioneren. Als dat waar is, kan men ook niet uitsluiten, dat dezelfde premier ook een andere coalitie kan leiden. Het lijkt overigens redelijk er op te wijzen, dat men van nieuwe coalitiegenoten, die hun entree in een kabinet willen waarmaken met 'ander beleid', wel een offer vraagt door die continuïteit zo zeer in de persoon van de premier te zoeken.

Ik heb er geen bezwaar tegen, dat het CDA juist om de continuïteit in het beleid te benadrukken pleitte voor Van Agt als premier. Maar nu men ziet hoe zwaar het premierschap gewogen heeft in de eerste maand van de formatie, komen toch vragen naar voren. Vragen als: Ging het alleen om het benadrukken van de gelijkblijvende programmatische identiteit van het CDA? Of moet men veronderstellen dat die identiteit eigenlijk voornamelijk of zelfs alleen door de persoon van de lijsttrekker, fractievoorzitter en premier van het vorige kabinet werd bepaald?
De wijze waarop deze zaak naar voren gebracht werd en uitgespeeld is, doet vermoeden, dat voor velen binnen het CDA de zaak wel zo ongeveer zo lag. De keuze van de premier overschaduwde aanvankelijk de problematiek van het inhoudelijke program. De coalitie-genoten hebben het ook zo begrepen en getracht daar gebruik van te maken. Als het zo is, rijst de vraag, wat voor een partij het CDA eigenlijk is en wordt, wanneer reeds na een viertal jaren een persoon zo belangrijk is voor de identiteit ervan.
Nauw hiermede samenhangt, dat een zo grote aandacht kwam te liggen op de persoonlijke tegenstelling tussen Den Uyl en Van Agt. De voorgaande verkiezingsstrijd heeft (zo werkt nu eenmaal de beeldbuis) die tegenstelling sterk opgepoetst. In veler ogen ging het om Van Agt òf Den Uyl. Nooit kreeg een spreker op een CDA-verkiezingsavond de handen beter op elkaar, dan wanneer hij zich afzette tegen Den Uyl. Thans is zo geopereerd, dat de kiezer nu dit tweetal weer in één kabinet ziet. Het is de vraag, hoe hij dit beleeft. Is Den Uyl nu vernederd door alléén maar minister te spelen, hoezeer zijn departement ook is opgepoetst? Is Van Agt maar opgescheept met de drammer Den Uyl? Beleven we de grote verzoening, die tot de grote coalitie en de nieuwe consensus zal leiden? Of moet veeleer gevreesd worden, dat er inderdaad een soort 'vechtkabinet' is geconstrueerd, zodat beiden, CDA en PvdA, zich een goede uitgangspositie aan het prepareren zijn voor de komende (en

zegt men dan, niet zo erg laat te verwachten) Tweede Kamerverkiezingen? Zal het kabinet zijn weeffout zelf kunnen herstellen en daardoor alleen al een bijdrage leveren tot het economisch herstel?

2. Wantrouwen

De Nederlandse kabinetsformatie is tot een politieke institutie geworden met een zichzelf versterkend karakter. Omdat de coalitiegenoten zoveel mogelijk zekerheden willen inbouwen gaat ook de buitenwereld steeds meer verwachten van de formatiefase van een kabinet.

Niet slechts prepareren de departementen hun nota's voor de kabinets(in)formateurs, maar ook de verschillende belangengroepen van elke pluimage wenden zich tot de arme (in)formateurs, die in de verste verte niet kunnen behappen wat hun allemaal wordt voorgelegd. Berichten over coalitievorming in Israël, Noorwegen of Zweden komen bij ons over als bewijzen van verregaande lichtzinnigheid. Men stelt in een paar weken vast of er voldoende onderling vertrouwen aanwezig is en gaat dan al of niet met elkaar in zee. In Nederland maken we een akkoord, dat tot in punten en komma's precies geformuleerd moet zijn, compleet met voetnoten en afzonderlijke verklaringen. Toch komt het modale kabinet binnen een half jaar voor problemen te staan die niemand zo precies voorzien had, dat het formatieakkoord erin voorziet. Alleen het onderlinge vertrouwen kan het kabinet dan redden.

Het is inmiddels moeilijk zich aan de indruk te onttrekken, dat de afgelopen periode van formatie het onderling vertrouwen, voorzover in de aanvang aanwezig, eerder verzwakt dan versterkt heeft. Onderling wantrouwen speelde een hoofdrol. En wie het interview leest dat de minister-president gaf aan Vrij Nederland van 19 september j.l., ontkomt niet aan de indruk, dat het er nog is:

'Het CDA, zo is mij steeds voorgehouden, zou het voor het eigen electoraat niet hebben kunnen maken om zich te verbinden aan de Partij van de Arbeid. Haakje: en D'66, haakje dicht. Nou ja, als dit dan de enige maakbare meerderheidscombinatie was – en dat was het – dan was het kennelijk mijn bestemming om op de stoel van de eerste minister plaats te nemen', zegt de nieuwe premier. En elders: '...ik wou eraf! En ik hoopte door middel van een kandidatuur-Zijlstra die aftocht te kunnen maken'.

Het wantrouwen verklaart het wat vreemd optreden van de CDA-onderhandelaar(s): Een gezamenlijk akkoord werd door de fractievoorzitter nauwelijks verdedigd in de fractie. Er waren wisselende speerpunten in het onderhandelingsproces. Daar was de eis op het laatste moment, dat de coalitiegenoten op voorhand akkoord zouden gaan met de bezuinigingen van $4^1/_2$ miljard. Het heeft nauwelijks aan het CDA gelegen, dat de onderhandelingen toch tot een coalitie hebben geleid.

Van Thijn stelde in januari van dit jaar [1]):

'De geschiedenis leert ons (immers) dat

- het confessionele midden de beslissing met wie te regeren met alle macht in eigen hand heeft willen houden;
- er sprake is van een natuurlijke voorkeur voor regeren met rechts;
- slechts in 'uiterste' noodzaak samenwerking met links kan worden overwogen als het echt niet anders kan;
- in zo'n situatie onze gebruikswaarde, met name onder slechte economische omstandigheden, doorslaggevend is uit angst voor een al te geradicaliseerde oppositie;
- in zo'n geval tijdens onderhandelingen en tijdens de kabinetsperiode niets zal worden nagelaten om ons tot matiging te dwingen en ons in onze hervormingsdwang te stuiten;
- uitsluitend een situatie, waarin de 'uiter-

[1]) Referaat tijdens de door de Wiardi Beckman Stichting georganiseerde conferentie 'Grepen uit de geschiedenis'.

ste noodzaak' getalsmatig bepaald wordt, enig perspectief biedt op een hervormingsgezind beleid in een coalitiekabinet'.

Indien het de bedoeling geweest is de heer Van Thijn aan wat illustratiemateriaal te helpen voor zijn wantrouwen, dan zijn wij daarin, lijkt mij, wel geslaagd.
Immers:
- de voorkeur voor rechts was aanwezig (Van Agt spreekt in Vrij Nederland van 19-9 over zijn 'verknochtheid aan de VVD');
- de 'uiterste noodzaak' dwong inderdaad naar links;
- ik heb niet de indruk dat de vrees voor een geradicaliseerde oppositie zo groot was;
- de dwang tot matigen was reeds in de formatieperiode aanwezig.

Is het een wonder, dat ook de coalitiegenoten enig wantrouwen gingen koesteren of tenminste, dat aanwezig wantrouwen aldaar werd versterkt?
Dat wantrouwen verklaart ook het voor de buitenstaander wat schimmige karakter van de discussie, voorzover die tenminste naar buiten kwam. Het stuk dat De Koning en Lubbers produceerden, was te vaag, het had onvoldoende ontleend aan het plan-Wagner, het bood onvoldoende garanties. Maar bovendien was het gelijk aan het beleid van het vorige kabinet 'met een scheutje PvdA erin'. Er waren grote en naar mijn gevoel ook voor het publiek navoelbare problemen over de defensieparagraaf. Slechts door slimme formules werd de kernwapenparagraaf voorshands het gevaarlijk karakter ontnomen. Toch speelde de discussie zich vooral af over de sociaal-economische paragraaf.
Die discussie heb ik in elk geval met enige ergernis gevolgd. Als ik het goed begrijp ging de discussie tussen de ene partij (het CDA), die voor alles het financieringstekort en dus de bezuinigingen voor ogen had en de andere (de PvdA), die voor alles aan een noodprogramma gericht op werkgelegenheidsherstel hechtte en zich sterk maakte voor de positie van de minima. Een noodzakelijke en uiterst relevante discussie, zou men zeggen. Maar hoe zien onderhandelaars kans om in zulke stellingen terecht te komen? Moet het werkelijk weken duren voordat vastgesteld wordt, dat beide noodzakelijk zijn: de terugbrenging van het financieringstekort èn een werkgelegenheidsprogram? En de zorg voor de minima is toch geen exclusieve PvdA-aangelegenheid? Is de gehele discussie niet beheerst door het wantrouwen tussen de 'bezuinigers' en de 'verkwisters'?
Moeilijk is te doorzien, wat het CDA wilde bereiken met de verdeling der posten. Laat ik het eens proberen. Het CDA wilde de premier en wilde verder de twee departementen beheren, die betrokken zijn bij de uitvoering der abortuswet (Volksgezondheid en Justitie). Kennelijk ziet men in Landbouw een mogelijkheid om de band met een belangrijke achterban aan te houden en realiseert men zich hoe zeer de kerken geïnteresseerd zijn in Ontwikkelingssamenwerking. Verder biedt het departement van Financiën unieke mogelijkheden om het financieringstekort in de gaten te houden.
De bereikte zetelverdeling heeft interessante gevolgen. In grote lijnen is bereikt, dat het CDA het financieringstekort bewaakt (een goede zaak uiteraard) en dat de beide andere partijen de banier van de werkgelegenheid hoog houden (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, VRO, Verkeer en Waterstaat). Toch niet zo'n aantrekkelijke verdeling.

Wat voor een CDA willen we eigenlijk? Het is deze vraag die mij voortdurend achtervolgde gedurende die drie maanden formatie. Het CDA is een jonge partij, maar met een lang verleden. De drie christen-democratische partijen hebben ver-

schillende ervaringen ingebracht in het nieuwe CDA. Geen van drieën stelde prijs op een vaste plaats in het centrum, of links of rechts daarvan. Uitgangspunt van christelijke politiek is immers de principiële ontkenning van de fundamentele betekenis van 'links' en 'rechts' in de politiek. De C van het CDA moet daar haaks opstaan. Dat is gemakkelijker gesteld dan gerealiseerd. Wij moeten functioneren binnen een politiek spectrum, waarbinnen dat links-rechts schema wel degelijk domineert. Een partij, die zowel met links als rechts kan samenwerken, is dan 'centrum'. Voorkeur voor samenwerking met links is links en met rechts uiteraard rechts. Geen voorkeur betekent onduidelijkheid. Gen wonder, dat de christen-democratie nooit zo onder druk komt te staan als tijdens een kabinetsformatie.
Daar komt nog iets bij. Het CDA is een grote partij en de enige andere grote partij is nu éénmaal de PvdA. Wat ligt meer voor de hand dan de gedachte, dat het CDA het grote alternatief is voor de PvdA? Kortom, het CDA moet op de politieke markt zich tegenover geen partij zo zeer profileren als tegenover de PvdA. Daarmede ligt verleiding no. 1 klaar: Het CDA als conservatieve volkspartij als tegenhanger van de PvdA en Van Agt als alternatief voor Den Uyl. De kleinere partij is veel gemakkelijker als coalitiegenoot te accepteren, omdat ze veel minder het grote alternatief kan wezen. Niet voor niets ontwikkelde de Duitse CDU zich tot conservatieve volkspartij. Hetzelfde gebeurde in Oostenrijk. Beide partijen zijn in veel sterkere mate gedeconfessionaliseerd dan het CDA. Maar de krachten waaraan zij bloot stonden (de sterke trek naar rechts en de deconfessionalisering) zijn ook in Nederland werkzaam.

Ik heb me reeds voor de verkiezingen onomwonden uitgesproken voor de thans tot stand gekomen coalitie. Het ging mij daarbij niet om de 'uiterste noodzaak' van Van Thijn en Van Agt. Het ging mij om heel wat anders. Wij beleven de diepste economische depressie sinds de jaren dertig. Alles wat opgebouwd is aan welvaart voor iedereen en de sociale zekerheid staat op de tocht. Wij kunnen niet ontkomen aan een reddingsactie voor het bedrijfsleven met het oog op de werkgelegenheid en een herstructurering van de verzorgingsstaat. Daarbij moeten zoveel mogelijk mensen actief betrokken zijn. Het gaat om een gemeenschappelijke opgave. Aan welke bondgenoten geven we daarbij de voorkeur? Ik geef dan de voorkeur aan links. Ik denk dat we het met de VVD wel eens worden over de bezuinigingen en het financieringstekort, maar heb iets minder zekerheid over de intensivering van het industriebeleid en de herstructurering van de welvaartsstaat, die nodig zijn. Toch blijkt het in de praktijk niet onmogelijk te zijn met rechts redelijk te regeren. Zo groot zijn de verschillen in Nederland niet. Maar het gaat mij om wat anders. Regeren met de VVD vervreemdt het CDA van de vakbeweging. Dat is slecht voor het CDA (weer een stap naar de conservatieve volkspartij). Belangrijker wellicht is, dat onder de huidige omstandigheden regeren met de VVD betekent, dat de vakbeweging er niet meer aan te pas komt, dat de gehele herstructurering van de welvaartsstaat een eenzijdige aangelegenheid wordt van de overheid. En dat lijkt mij slecht voor de vakbeweging, voor de ondernemingen en de werkgeversorganisaties en eigenlijk voor de hele samenleving, en voor het proces van herstructurering. Zuinigheid is essentieel in de komende jaren. Maar minstens zo essentieel lijkt me bezieling. Het is jammer, maar ik zie niet, dat wij die bezieling werkelijk ontwikkelen en overbrengen aan de samenleving in een coalitie met de VVD. Dat ligt hem maar gedeeltelijk aan de VVD, maar het feit ligt er nu éénmaal.

En daar ligt dan tevens mijn diepste zorg

na de kabinetsformatie 1981. Twee CDA-informateurs leverden een goed stuk werk. Natuurlijk valt er in zo'n geval het een en ander aan bij te slijpen. Maar het is toch wel verontrustend, dat, althans voorzover het naar buiten kwam van de zijde van het CDA, alleen de omvang van bezuinigingen en financieringstekort een doorslaggevende rol speelde. Ik heb althans niet gehoord, dat het CDA zich grote zorgen maakte over andere belangrijke zaken, zoals er zoveel zijn.

Men heeft wel geklaagd over het schuiven met mensen tijdens de kabinetsformatie. Ik heb daar persoonlijk geen klachten over. Met mij is in ieder geval de positie van de minister van Sociale Zaken en mijn eigen positie goed doorgesproken. Maar ik heb wel problemen, wanneer ik zie hoe gemakkelijk de belangrijke plaats van de staatssecretaris voor Sociale Zaken snel naar de PvdA verdween. De herstructurering van de sociale zekerheid is immers méér dan een optelsom van bezuinigingsmaatregelen. Ik vraag me af of de CDA-fractie dit in voldoende mate heeft overwogen. Ik ga dan nog voorbij aan de feitelijkheid van het verdwijnen van een herkenningspunt voor het CNV.

Wat voor een CDA willen we eigenlijk? Mij staat een Christen Democratisch Appèl voor ogen, dat recht doet aan de pretentieuze naam die het wil voeren. Een partij, die het aandurft de aloude normen uit het Evangelie met zoveel woorden te vertalen in hedendaags beleid. Dat beleid mag geen korte-termijnbeleid zijn, dat korte-termijnsuccessen najaagt ten koste van fundamenteel herstel. Het behoort te gaan om een degelijk beleid, dat impopulair durft te zijn, als dat strikt nodig is, zonder zich op de moed daartoe te verheffen. In christen-democratisch zit zowel de norm – 'christen' – als de wijze van functioneren: 'democratisch', als volksbeweging. In het woord appèl ligt evenzeer dat karakter als iets anders dan een mooi hiërarchisch gestructureerde partij van allen, die graag de lijsttrekker volgen door dik en dun. In het woord appèl zit ook het wervende karakter dat het CDA wil hebben. En de tijden zijn er naar om een appèl te doen op de mensen, om wervend bezig te zijn. Er is zoveel aan de hand, dat iedereen mee moet doen aan het herstructureren van ons maatschappelijk bestel in christelijk-sociale zin. Maar als zo'n vorm van werven is het optreden van de CDA-onderhandelaars bij mij althans niet overgekomen.

Slot

1. Het is duidelijk, dat de kabinetsformatie 1981 zwaar gebukt ging onder de psychische druk van de ongelukkige formatie 1977. Het wantrouwen over en weer kan daaruit verklaard worden. De PvdA heeft zich ongewoon inschikkelijk getoond in 1981 èn omdat men een soort trauma opgedaan had in 1977 èn omdat gebleken is, dat oppositie voeren de partij slechts verlies bracht. Het is de vraag of deze redenering geheel juist is.
In 1977 profiteerde de PvdA van een 'Den Uyl-effect' gegeven het optreden van Den Uyl als premier. In 1981 ging dat effect verloren, doordat onder de huidige omstandigheden Den Uyl als oppositieleider de glamour miste, die hij in 1977 nog had. Hoe het nu zal gaan durf ik niet te voorspellen.

2. De formatie van 1981 zal ook wel weer zijn effect hebben op die van 1985. Het zou goed zijn, wanneer het CDA zich bezint op het voorkómen van verdeeldheid en daarbij komende dwangposities.
Is het zo onmogelijk om vóór de verkiezingen een bepaalde strategie uit te werken? Zouden vele kiezers, zou een groot deel van de achterban, maar ook de VVD zich niet gemakkelijker kunnen verzoenen met de gekozen weg na 26 mei, indien het CDA vóór de verkiezingen zijn koers bepaald had, en verdedigd had naar buiten?

Nu is door vaagheid de indruk gevestigd, dat men voortzetting van de coalitie wenste. Na 26 mei is over die mogelijkheid zelfs niet meer gesproken. Het was toch niet zó moeilijk, te voorzien dat de enige combinatie met een werkbare meerderheid er zo uit zou zien als de huidige. Wij willen toch niet, dat wij kiezers ertoe verlokken CDA te stemmen vanuit een verwachting, die niet te realiseren is?

3. En daarmede ben ik weer aan m'n belangrijkste vraag. Wat voor een CDA willen wij? Die vraag moet in de komende jaren leiden tot een diepgaande discussie. In zo'n discussie moeten vragen centraal staan als:

- Welk maatschappijmodel willen we? Pleiten voor gespreide verantwoordelijkheid, maar met een loonmaatregel achter de hand. Ik had het gevoel, dat we aan die maatregel niet ontkomen konden, maar hoe past het in ons maatschappijmodel? Bij deze discussie kunnen geestverwante organisaties als NCW en CNV niet gemist worden.
- Hoe willen we de verzorgingsstaat reconstrueren? Gaat het alleen om een goedkoper model, of is er aanleiding voor een reconstructie die past in het maatschappijmodel (zie hiervoor).
- Hoe komen we tot een redelijke mate van overeenstemming over de gehele defensieproblematiek?
- Waar ligt de grens tussen compromissen sluiten en vasthouden aan wezenlijke beginselen? Ik denk dat een aantal CDA-kiezers nog recht heeft op een nabeschouwing over de abortus. En dat niet alleen om de electorale schade naar 'klein rechts' te beperken.

door prof. mr. W. C. L. van der Grinten



Prof. mr. W. C. L. van der Grinten is sinds 1957 hoogleraar in het burgelijk recht aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Van 1949-1951 was hij staatssecretaris van Economische Zaken in het kabinet Drees-Van Schaik.

De kabinetsformatie 1981, bezien door een buitenstaander

In ons land is het regel geworden dat een kabinet zijn ontslag aan het staatshoofd aanbiedt terstond nadat periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer van de Staten-Generaal hebben plaats gevonden. Deze regel geldt ongeacht de uitslag van de verkiezingen. De regel is niet een norm van geschreven staatsrecht. Staatsrechtelijke gewoonte is geworden dat de politieke partijen – of wil men de fracties van de Tweede Kamer – na een verkiezing in de gelegenheid worden gesteld zich te beraden over de te formeren regeringscombinatie. Het kabinet-Van Agt heeft zich overeenkomstig deze regels gedragen. Terstond na de verkiezingen heeft het kabinet zijn ontslag aan de koningin aangeboden.

De verkiezingsuitslag

De uitslag van de verkiezingen kan men bepaald niet beschouwen als een afwijzing door het Nederlandse volk van het beleid, gevoerd door het kabinet. Weliswaar verloren het CDA en de VVD de meerderheid in de Tweede Kamer, doch het zetelverlies van de voornaamste oppositiepartij, de PvdA, was beduidend groter dan van CDA en VVD. De zgn. linkse partijen waarop een kabinet in redelijkheid kon steunen – de PvdA en D'66 – verkregen beduidend minder zetels dan de coalitie CDA/VVD. Wil men de Tweede Kamer in links en rechts verdelen dan verkreeg links 70 zetels en rechts 80 zetels.

De vorming van het CDA – de fusie van de drie christelijke partijen – heeft het politieke leven in ons land belangrijk vereenvoudigd. Het CDA treedt op als één politieke partij, zij het dat de verschillende bloedgroepen in de partij haar politieke stellingneming bemoeilijken.

De verkiezingsuitslag hield in, dat het politieke spel moest worden gespeeld door de politieke partijen in volgorde van grootte: CDA, PvdA, VVD en D'66. De overige partijen zijn, gezien hun geringe aantal zetels, niet veel anders dan politieke franje, die het politieke gebeuren wel kunnen bemoeilijken en ideologisch een horzelfunctie kunnen uitoefenen, maar die

slechts in een zeer incidentele situatie een rol van betekenis kunnen spelen. Op de vraag of het wenselijk zou zijn de kleine politieke partijen te weren, zoals dit in Duitsland gebeurt, wil ik niet ingaan. Gelet op de verkiezingsuitslag lag een kabinet CDA - VVD - D'66 het meest in de rede. CDA en VVD hadden goeddeels hun positie behouden, D'66 was sterk vooruitgegaan. PvdA had veel stemmen verloren; veel kiezers hadden blijk gegeven aan de minder linkse D'66 de voorkeur te geven. Een tweede keuze zou kunnen zijn CDA - PvdA. Voor een coalitie van CDA - PvdA met D'66 bestond op grond van de nuchtere cijfers geen aanleiding. CDA - PvdA beschikken over een ruime meerderheid. De eerste keuze was echter door D'66, de tweede door de PvdA bij voorbaat geblokkeerd. De PvdA had verklaard dat zij slechts dan in combinatie met het CDA wilde regeren, indien ook D'66 in de combinatie werd betrokken. Bevreemdend is deze politieke verklaring van de PvdA niet. Drie belangrijke argumenten zijn voor deze strategie aan te voeren. In de eerste plaats is de verklaring van de PvdA een wederkerigheidsverklaring; harerzijds verklaarde D'66 dat het slechts samen met de PvdA in een kabinet zitting zou nemen. Deze 'afspraak' van PvdA en D'66 had voor de PvdA het beduidende voordeel, dat zij zekerheid verkreeg dat D'66 niet met CDA en VVD in zee zou gaan. Een tweede argument is, dat in een kabinet CDA - PvdA - D'66 naar redelijke verwachting de meerderheid van de bewindslieden uit PvdA en D'66 afkomstig zouden zijn. Het 'linkse' deel van het kabinet zou in zetels beduidend sterker zijn dan het CDA-deel. Binnen dit linkse deel zou de PvdA een overgroot overwicht hebben. In de derde plaats zou als speculatief argument kunnen gelden dat het dragen van regeringsverantwoordelijkheid door D'66, gepaard gaande met een politieke opstelling als partner van de PvdA, zou medebrengen dat de spectaculaire groei van D'66 zou worden beëindigd en dat PvdA bij nieuwe verkiezingen vele stemmen zou kunnen winnen die thans op D'66 zijn uitgebracht. De wederkerigheidsverklaring had ook voor D'66 een voordeel. Zij zou niet buiten spel kunnen worden gezet door een samengaan van CDA en PvdA.

De eerste informatie-opdracht

De koningin besloot niet terstond een formatie-opdracht te geven doch een opdracht tot informatie; deze opdracht werd gegeven aanvankelijk aan de heren Lubbers en De Koning met de formulering: 'een onderzoek naar een kabinet dat een zo breed mogelijke steun van de Staten-Generaal zou hebben'. Enkele kanttekeningen mogen hierbij worden gesteld. De informatie-opdracht hield materieel in het onderzoek naar de mogelijkheid van een kabinet CDA - PvdA - D'66. Zoveel mogelijk steun aan een parlementair kabinet was slechts op deze wijze te verwezenlijken. Men zou kunnen zeggen dat in de informatie-opdracht een zekere politieke voorkeur besloten lag.

De keuze van de informateurs kan enige verbazing wekken. Het is begrijpelijk dat Van Agt, de politieke leider van het CDA, gezien de geschiedenis van 1977 met Den Uyl, niet voor een informatie-opdracht in aanmerking wenste te komen. Men kan zich echter wel afvragen of er dan niet veel beter een informateur had kunnen worden gekozen die minder direct betrokken was bij het politieke spel en die in het bijzonder het te voeren sociaal-economische beleid zonder politieke vooringenomenheid kon beoordelen. Aandacht verdient voorts dat de heren Lubbers en De Koning niet in alfabetische volgorde werden genoemd doch dat een preséance werd gegeven aan Lubbers van wie dus klaarblijkelijk werd aangenomen, dat hij het voortouw zou nemen.

De informatie-opdracht werd door de informateurs opgevat zoals zij duidelijk was bedoeld. De informateurs gingen zich van

de aanvang af concentreren op de vorming van een kabinet CDA - PvdA - D'66. De wederkerigheidsverklaring van PvdA en D'66 werd zonder meer geaccepteerd. De VVD werd buiten spel gezet.
Tegen deze opstelling van de informateurs is bij mijn weten door het CDA nimmer bezwaar gemaakt. Het CDA heeft in dit stadium de wederkerigheidsverklaring van PvdA en D'66 aanvaard. Enige bedenking zou ik hiertegen niet willen maken. In het eerste stadium van de formatie was het volstrekt onaannemelijk dat PvdA of D'66 op hun verklaringen zouden terug komen. Indien het CDA zou hebben gesteld dat het slechts in zee zou willen gaan met VVD en D'66 of met PvdA, zou een neen van de PvdA en D'66 zijn gevolgd. Een 'nationaal' kabinet zou eveneens op een veto van PvdA en D'66 zijn gestuit. Tot een minderheidskabinet van CDA met VVD zou de meerderheid van de CDA-fractie, zeker in dit stadium, niet bereid zijn.

De problemen bij de informatie
Bij de informatie rezen in het bijzonder drie belangrijke problemen: het minister-presidentschap, de kernbewapening en het sociaal-economische beleid. Over elk van deze problemen moge ik een opmerking maken.

Het premierschap
Van de zijde van het CDA is steeds betoogd, dat Van Agt de premier van een kabinet CDA - PvdA - D'66 zou moeten zijn. Ik meen dat dit in de huidige politieke en maatschappelijke constellatie een juiste stelling is. Het CDA is in ruime mate de grootste politieke partij. De partij heeft tijdens de verkiezingen Van Agt als politieke leider naar voren geschoven. Het premierschap heeft in onze tijd een veel zwaarder accent dan vroeger het geval was. Het zou voor het gewone CDA-lid en voor de CDA-kiezer onbegrijpelijk zijn geweest indien in een kabinet met CDA Van Agt een tweede rol zou spelen of dat hij als leider van de Kamerfractie zou zijn opgetreden.
Hiertegen is wel opgemerkt, dat Van Agt de leider is geweest van een kabinet CDA - VVD en dat hij niet een leidinggevende rol zou kunnen spelen in een andere regeringscombinatie. Naar mijn mening is dit een loos argument. De politieke constellatie in ons land brengt mede, dat de vorming van een kabinet moet steunen op een combinatie van partijen. Zo min als het CDA zijn gezicht verliest indien het deelneemt aan een andere regeringscombinatie, zo min is dit het geval met zijn politieke leider. Voor elke regeringscombinatie moeten compromissen worden aangegaan. De compromissen zullen naar inhoud verschillen in de verschillende combinaties. Een partij en haar politieke leider moeten de soepelheid kunnen opbrengen om met uiteenlopende compromissen het regeringsbeleid te voeren.
Het CDA zou zichzelf en ook de politieke ontwikkeling in ons land ernstig hebben geschaad, indien het Van Agt had los gelaten. Het vasthouden aan het premierschap van Van Agt is naar mijn overtuiging een juiste en wijze beslissing.
Het premierschap van Van Agt werd uiteindelijk door PvdA en D'66 geaccepteerd. Als pleister op de wonde werd Van Thijn mede aangewezen als informateur.

De kernbewapening
Diepgaande meningsverschillen bestaan er in ons land over de kernbewapening. Duidelijke standpunten in deze worden ingenomen door PvdA en VVD. Kort samengevat komt het standpunt van de PvdA hierop neer, dat geen kernraketten in Nederland worden geplaatst. De VVD wil de bondgenootschappelijke verplichting van de NAVO volledig aanvaarden. Binnen het CDA bestaat over deze kwestie geen eenstemmigheid. Mijn indruk is dat de overgrote meerderheid het standpunt van de VVD deelt, doch dat een niet

onbelangrijke minderheid zich kan verenigen met de leuze 'de kernwapens de – westerse – wereld uit, te beginnen met Nederland'.

De controverse over de kernbewapening is een tijdbom die ligt onder elk kabinet van welke samenstelling ook. Indien een kabinet zou besluiten geen verdere kerntaken te aanvaarden en daarmede een zekere breuk met de NAVO zou doen ontstaan, is het onzeker of de meerderheid van de Kamer dit kabinetsbesluit zou steunen. Doch even onzeker is het omgekeerde. De PvdA is in deze nog een stapje verder gegaan omdat zij het voor haar bewindslieden vrijwel onmogelijk heeft gemaakt aan het besluit tot het plaatsen van kernraketten in Nederland mee te werken.

Het gevolg zal zijn dat verdeeldheid van het kabinet over de kernbewapening een kabinetscrisis zal doen ontstaan voordat de zaak bij de Kamer komt. De tijdbom kan echter ook worden gehanteerd door de VVD. Zij zou een uitspraak van de Kamer kunnen uitlokken over de kernbewapening.

Een akkoord over de kwestie van de kernbewapening is niet bereikt. Gesteld kan worden dat dit ook niet kon worden verwacht. Laten wij hopen dat het gesprek over ontwapening door Amerika en Rusland zulk een succes zal hebben, dat de zaak niet in de realiteit zal spelen. De kans dat deze hoop een ijdele hoop zal zijn is intussen groot. Wie de bezetting van ons land door het in 1940 overmachtige Duitsland bewust heeft meegemaakt, zal niet licht afwijzend staan tegen een bondgenootschappelijke kernbewapening, die uiteraard op voorkoming van oorlog en bezetting is gericht. Een mogelijkheid is voorts dat het dragen van de regeringsverantwoordelijkheid door de PvdA zal medebrengen dat de leidende figuren in de PvdA meer begrip zullen krijgen voor de standpunten van de socialistische leiders in Duitsland en Frankrijk.

Het sociaal-economische beleid

Sterk vereenvoudigd en gesimplificeerd kunnen twee uitgangspunten over het sociaal-economische beleid worden genoemd. Het eerste uitgangspunt is de bestrijding door de overheid van de werkloosheid als primair sociaal-economisch doel. Het tweede uitgangspunt is herstel van de Nederlandse economie in het bijzonder door een herstel van het bedrijfsleven. Het tweede uitgangspunt is gekozen in het rapport van Van der Zwan van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en in het rapport van de breed samengestelde Commissie-Wagner. Hoewel ook leden van de PvdA aan het rapport van de Commissie-Wagner hebben meegewerkt, mag wellicht worden gesteld dat het eerste uitgangspunt door de PvdA wordt gekozen. Of men de werkloosheidsbestrijding dan wel de versterking van het bedrijfsleven primair stelt maakt voor het sociaal-economische beleid op korte termijn een niet onbelangrijk verschil. Wat hebben de informateurs en in het bijzonder Lubbers gedaan? Zij hebben gepoogd een keuze van uitgangspunten te vermijden. Dit heeft er toe geleid dat de sociaal-economische paragraaf van het ontwerp-regeerakkoord een wollig – sommigen zeggen een Lubberiaans – verhaal is geworden, dat weinig consistent is en voor onderscheiden interpretaties vatbaar is. Men vindt in het verhaal van de informateurs wel elementen van het rapport-Wagner, doch de conceptie van de Commissie wordt allerminst in haar geheel onderschreven.

In het regeringsakkoord zou m.i. moeten worden volstaan met het aangeven van enkele hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid. Een detaillering heeft weinig zin, niet alleen omdat hiervoor nadere studie nodig is, doch ook omdat economische prognoses hoogst onzeker zijn. Lubbers en De Koning hebben echter een andere weg gekozen. Zij hebben tientallen pagina's vol geschreven. De hoofdlijnen

ontbreken en op menige plaats worden stellige uitspraken gedaan, die op grond van onzekerheid van de economische gegevens onverantwoord zijn. Het sociaal-economische programma van de informateurs is met instemming van de fractieleiders naar de fracties gezonden.

Het einde van de informatie

Het ontwerp-akkoord van de informateurs was in het bijzonder voor wat het sociaal-economische beleid betreft een zwak stuk. Hier wreekte zich wellicht de keuze van personen. De informateurs waren politiek door de wol geverfd. Zij konden niet, zoals de leden van de Commissie-Wagner, voldoende afstand nemen van het Haagse politieke gebeuren.

De fractie van het CDA werd geconfronteerd met een uitvoerig sociaal-economisch verhaal waarvan echter kop en staart weinig duidelijk waren. Hierdoor kwam zij in een impasse. Deze impasse is de oorzaak van het verdere nevelige en mistige verloop van de formatie. Vóór aanvaarding van het akkoord pleitte een aantal overwegingen. De sociaal-economische paragraaf van het akkoord was opgesteld door de voormalige en naar redelijke verwachting toekomstige fractievoorzitter. Het was het resultaat van langdurige besprekingen. Met een regeringscoalitie met PvdA en D'66 had de fractie ingestemd. Lubbers wilde niet weten van hernieuwde open onderhandelingen over sociaal-economisch beleid, hetgeen aan PvdA en D'66 bekend was. Tegen het ontwerp-akoord konden zeker ernstige bedenkingen worden gemaakt. Het akkoord gaf niet de garantie voor een sociaal-economisch beleid gericht op herstel van een gezonde economie. Het akkoord liet ruimte voor 'leuke dingen voor linkse mensen', waarvan de kosten niet worden gecompenseerd door besparingen elders. Gevreesd kan worden dat het scheppen van werkgelegenheid op korte termijn – en dus bij de overheid en in de kwartaire sector – een te zwaar accent zou krijgen omdat de werkgelegenheid tot de portefeuille van Den Uyl zou gaan behoren en de PvdA hiervan een succes zou willen maken.

Aarzeling en onzekerheid ontstonden in de fractie van het CDA. Een neen tegen de combinatie wilde men niet laten horen, doch een onvoorwaardelijk ja ging de meerderheid van de fractie te ver. Een compromis werd gevonden in het vragen van verduidelijkingen en in de eis dat de Nederlandse Bank, het Centraal Planbureau, de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hun visie op het ontwerp-akkoord zouden geven.

De informateurs beschouwden hun werk als gedaan. In een verder door hen te voeren overleg zagen zij geen heil. De informatie bleef een Unvollendete. De informateurs adviseerden de koningin thans een formatie-opdracht te geven.

De formatie-opdracht aan Kremers en Van Thijn

Overeenkomstig het advies van de informateurs gaf de koningin een formatie-opdracht. Het onvoltooide karakter van de informatie zal wel het motief zijn geweest om deze opdracht niet te verlenen aan de voorziene minister-president Van Agt. De keuze van de formateurs is wederom wat merkwaardig. Uit PvdA-kring werd aangewezen een vooraanstaand lid van de fractie, uit CDA-kring een man buiten het Haagse milieu. Geen van beide formateurs was duidelijk deskundig op sociaal-economisch terrein.

De formateurs hielden zich bezig met de personele samenstelling van het kabinet en voldeden aan de wens van de CDA-fractie om het oordeel te vragen van de Nederlandse Bank, het Centraal Planbureau en de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. De commentaren van de Nederlandse Bank en Centraal Planbureau waren zeker in hun bewoordingen niet vernietigend voor het ontwerp-ak-

koord, doch het realiteitsgehalte van de vooronderstellingen die in het akkoord waren opgenomen werd ernstig betwijfeld. De werkgeversorganisaties reageerden uiterst kritisch, de centrale werknemersorganisaties welwillend, zij het met enige kanttekeningen.
Het ontwerp-akkoord werd in het overleg van formateurs met fractievoorzitters hier en daar wat genuanceerd, doch werd fundamenteel ongewijzigd gelaten. Het aangevulde akkoord werd opnieuw aan het oordeel van de fracties onderworpen met de aantekening dat het thans ja of neen moest zijn.
De CDA-fractie kwam hiermede opnieuw in perikelen. De bezwaren die men tegen de sociaal-economische paragraaf van het ontwerp-akkoord kon maken, waren bepaald niet minder geworden. Veeleer waren deze versterkt door de kritische kanttekeningen van de Nederlandse Bank, het Centraal Planbureau en de centrale werkgeversorganisaties. Anderzijds waren ook de argumenten voor aanvaarding van het akkoord versterkt. Op het hoofd van het CDA zou komen dat zij de vorming van een nieuw kabinet in de weg stond. Een voor de meerderheid van de formatie aanvaardbaar alternatief voor een kabinet CDA - PvdA - D'66 was althans in dit stadium niet aanwezig. De verwerping van het akkoord zou kunnen worden beschouwd als een zekere verloochening van de eigen informateur Lubbers en de eigen formateur Kremers.
Voor Van Agt lag de beslissing bijzonder moeilijk. Hij zou de leider moeten zijn van een kabinet in welks sociaal-economisch beleid hij niet het vertrouwen had dat het in 's lands belang zou zijn. Het is dan ook begrijpelijk dat hij stelde, niet bereid te zijn op basis van het akkoord het premierschap te aanvaarden. Hiermede kwam voor de fractie een nieuw element in het geding. Medewerking aan de vorming van een kabinet waarin de eigen politieke leider verklaarde geen vertrouwen te hebben, zou voor de achterban onbegrijpelijk zijn.
De CDA-fractie verwierp het akkoord en zei neen. Wellicht moeten wij het zien als een onvolwassenheid van de fractie dat men het nodig vond de stemverhouding in de fractie in de dagbladen te doen registreren. In zaken als deze behoort m.i. een fractie als eenheid op te treden en niet naar buiten te doen blijken van een grote onderlinge verdeeldheid. Hier herhaalde zich hetgeen ook in 1977 plaats vond, toen de dissidenten in de fractie het nodig oordeelden zich naar buiten als loyalisten te etaleren.
De stellingname van de CDA-fractie bracht mede, dat de formateurs hun opdracht als mislukt moesten beschouwen. Zij hadden een stellig ja of neen gevraagd. Het neen van de fractie had ten gevolge dat zij niet konden doorgaan.

De informatie-opdracht aan De Gaay Fortman

Van formatie gaan wij terug naar informatie. Opnieuw werd een informateur aangezocht. De keuze was nog merkwaardiger dan die bij de vorige opdrachten. De buitenstaander zou verwacht hebben, dat thans een informateur zou zijn aangewezen die de sociaal-economische problematiek beheerste en van wie onbevangenheid en neutraliteit ten aanzien van wat tot dusver gebeurde, mocht worden verwacht. De Gaay Fortman had voor de publiciteitsmedia vrij ernstige kritiek op de CDA-fractie uitgeoefend en hij is geen deskundige op sociaal-economisch terrein. Uit het interview van Van Agt in Vrij Nederland is voorts gebleken dat hij bepaald niet wenste dat De Gaay Fortman werd aangewezen als informateur. Dit maakt diens aanvaarding van het informateurschap te bedenkelijker, te meer omdat, indien hij slaagde, Van Agt als minister-president van het nieuwe kabinet, de politieke verantwoordelijkheid voor zijn handelen zou krijgen.

Het is alleszins begrijpelijk en te billijken dat De Gaay Fortman voortging op de weg waarop zijn voorgangers waren blijven steken. De CDA-fractie had een kabinet CDA - PvdA - D'66 niet afgewezen, doch slechts gesteld dat het akkoord in deze vorm voor haar niet aanvaardbaar was. Een nieuwe poging om een dergelijk kabinet tot stand te brengen – de enige mogelijkheid om op korte termijn een nieuw kabinet te vormen – lag in de rede. Van Agt trad af als fractievoorzitter. Ik meen dat dit een wijs besluit was. Vooreerst pleit voor dit besluit dat, gelet op de verdeeldheid in de fractie ten aanzien van de standpuntbepaling van Van Agt, hij niet langer de aangewezen woordvoerder van de fractie was. Voorts werd de vrijheid van Van Agt om een eigen standpunt in te nemen vergroot omdat hij wat meer afstandelijkheid verkreeg ten aanzien van het verdere overleg. Voorts kon de combinatie van minister en fractieleider niet worden voortgezet na 9 september 1981 en kon Van Agt het premierschap moeilijk prijs geven voor het lidmaatschap van de Kamer.
De Gaay Fortman slaagde in zijn informatie. De CDA-fractie aanvaardde evenals de fracties van PvdA en D'66 het herziene akkoord. Over de betekenis van deze herziening lopen de visies uiteen. PvdA en D'66 stellen dat fundamenteel niets is gewijzigd. Lubbers en Van Agt verkondigen dat deze herziening de door het CDA noodzakelijk geoordeelde verduidelijkingen inhoudt. Voor beide stellingen is iets te zeggen. De aanvullingen wijken niet af van het ontwerp-akkoord. Er is bepaald niet vastgelegd dat een sociaal-economisch beleid in de trant van de Commissie-Wagner zal worden gevoerd. Iets duidelijker en iets minder impliciet is vastgelegd, dat geen nieuwe belangrijke uitgaven vergende taken worden ter hand genomen indien geen compensatie door vermindering van uitgaven elders kan worden bereikt, dat het financieringstekort van de overheid – waaronder verstaan zal moeten worden de Staat en de lagere publiekrechtelijke lichamen – zal worden teruggedrongen, ook indien de economische situatie ongunstiger zou worden dan in het regeringsakkoord is voorzien, dat de collectieve lasten niet verder zullen stijgen.
De echte formatie kon thans beginnen. Op korte termijn kwam een nieuw kabinet, het tweede kabinet-Van Agt, tot stand.

Evaluatie en conclusies

In het voorgaande heb ik een zekere evaluatie van het formatiegebeuren reeds gegeven. Mijn samenvatting van de verschillende fasen van de formatie had slechts tot functie om mijn persoonlijke indrukken als belangstellende toeschouwer te geven. Tot slot moge ik enige afsluitende opmerkingen maken, waarbij ik niet impliciet zal ingaan op de vragen die bij de redactie van christen-democratische verkenningen zijn gerezen.

1. De CDA-fractie is een innerlijk verdeelde fractie. In een grote politieke partij waarin niet één persoon of een kleine groep een overheersende positie inneemt, is zeker in de tegenwoordige tijd een innerlijke verdeeldheid niet te vermijden. Een politieke partij ziet zich gesteld voor een groot aantal vraagstukken met gecompliceer problematiek. Over een aantal vraagstukken zal binnen elke politieke partij verschillend worden gedacht. Het op zichzelf legitieme verschil van inzicht binnen de CDA-fractie wordt echter, anders dan bij de overige politieke partijen, wel bijzonder duidelijk naar buiten geëtaleerd. Men cultiveert als het ware het dissidentenverschijnsel van 1977, waarvan destijds Aantjes de voornaamste woordvoerder was. Ik heb dit boven als onvolwassenheid gekenschetst. Indien men hiermede voortgaat zal dit de identiteit van de partij aantasten en kan dit tot scheuring leiden.

2. Binnen het CDA is er verschil van instelling tegenover de PvdA. De PvdA

heeft zich in de afgelopen periode meer en meer geprofileerd als een 'rode partij'. De dagen van Drees zijn voorbij. De voormannen van nieuw links hebben vooraansaande posities in de partij gekregen. Niet weinige 'rechtse' socialisten hebben de partij verlaten; hun creatie van DS'70 is echter geen succes geworden. Het heil wordt verwacht van een diepgaand overheidsoptreden dat alles ten goede zal keren. Het partijbestuur van de PvdA gaat graag in op extreme standpunten die door linkse actiegroepen naar voren worden gebracht, zoals sluiting van kerncentrales, geen nucleaire bewapening, eenzijdige boycot van Zuid-Afrika.
Een belangrijk deel – wellicht mag men zeggen een overwegend deel – van de CDA-fractie staat huiverig tegenover de PvdA in haar huidige politieke opstelling. Men voelt zich niet verwant met de ideologieën die thans in de PvdA worden beleden. Een combinatie kan voor de vorming van een parlementair kabinet min of meer een noodzaak zijn, verder dan een verstandshuwelijk kan men echter niet komen. Hier tegenover staat een niet onbelangrijk deel van de CDA-fractie die de combinatie met de PvdA als een politiek ideaal ziet, die veel meer vertrouwen heeft in de opstelling van de PvdA dan in die van de VVD. De ideologieën van de PvdA mogen bij hen minder extreem aanwezig zijn, zij die tot dit deel van de fractie behoren gevoelen zich hierdoor, de een minder, de ander meer, aangetrokken.

3. De stijl waarop de formatie van de zijde van het CDA is gevoerd, is weinig fraai, in zoverre dat zij niet als inzichtelijk en verstaanbaar overkomt op de achterban en op de publiciteitsmedia. De eerste en grootste fout was m.i. gelegen in de bereidheid van Lubbers om als informateur op te treden. Veel beter ware geweest een informateur van CDA-huize met een diepgaande kennis en een onafhankelijk oordeel over de sociaal-economische problematiek. Over de wijze waarop Lubbers zijn taak heeft verricht, heb ik boven reeds enkele opmerkingen gemaakt die ik niet zal herhalen. 'Zijn' ontwerp-akkoord moest wegens zijn wolligheid en onduidelijkheid wantrouwen wekken bij een belangrijk deel van de CDA-fractie waarvan hij tot voor kort en thans opnieuw de voornaamste woordvoerder is. Van dit wantrouwen werd openlijk blijk gegeven. Verwarring en verdeeldheid konden niet uitblijven. De verdere gang van zaken was min of meer voorspelbaar. Het CDA kon niet veel anders doen dan achterhoedegevechten leveren, waarbij PvdA en D'66 bereid waren een aantal verbale successen aan het CDA te gunnen, omdat deelneming in het komende kabinet voor hen de hoogste prioriteit had. Het is niet onbegrijpelijk dat de CDA-fractie gezien haar ontevredenheid met het bereikte ontwerpakkoord achterhoedegevechten als een noodzaak beschouwde. Of men voldoende oog had voor de schaduwzijden die aan deze gevechten waren verbonden, kan worden betwijfeld. Het vertrouwen van de toekomstige partners van het CDA werd hierdoor bepaald niet vergroot. Voor de achterban was de inzet van deze gevechten weinig helder. Het gewin was in de ogen van de toeschouwers gering.

4. Kan men het CDA verwijten dat zijn opstelling in de formatieperiode te zeer is ingegeven door partijpolitieke overwegingen en dat het te weinig het algemeen belang heeft laten prevaleren? Ik meen dat het antwoord ontkennend moet luiden. Het CDA heeft bij de informatie veel geslikt. Laat ik enkele punten noemen. Het CDA heeft de wederkerigheidsverklaring van PvdA en D'66 aanvaard, hetgeen medebracht dat zijn inbreng in de personele bezetting van de ministersposten werd teruggebracht. Het heeft zich zelfs niet verzet tegen een overbedeling van D'66. Het CDA heeft de uit het oogpunt van christelijk beleid belangrijke ministerspost voor

onderwijs prijs gegeven. Het heeft niet alleen geen bezwaren gemaakt tegen het ministerschap van Den Uyl voor sociale zaken, doch heeft zijn medewerking gegeven om dit ministerschap een bijzonder accent te geven. Ter vermijding van misverstand zij in dit verband opgemerkt, dat ik op zichzelve bezwaar tegen een ministerschap van Den Uyl niet legitiem zou achten omdat in een coalitie partijen elkanders voorlieden hebben te accepteren. De omstandigheid dat de PvdA in 1977 een ander standpunt heeft ingenomen acht ik onvoldoende rechtvaardiging voor het tegendeel. Een heel andere kwestie is of het voor een goede samenwerking en de harmonie in het kabinet een gelukkige zaak is dat Den Uyl hierin zitting heeft. Het CDA heeft verder aanvaard dat de bemoeienis met de Antillen overging van Van der Stee naar Den Uyl.
Het CDA heeft veel, doch niet alles geslikt. Het heeft het niet geslikt, dat een ander dan Van Agt minister-president zou worden. Ongetwijfeld hebben bij deze beslissing partijpolitieke overwegingen een rol gespeeld, doch dat het premierschap van Van Agt in strijd zou zijn met het algemeen belang, is m.i. bepaald onjuist. Veeleer past m.i. in de huidige verhoudingen de regel dat de politieke leider van de grootste partij die in een regeringscombinatie deelneemt, het premierschap verkrijgt.
Dat het CDA ernstig heeft geaarzeld over de sociaal-economische paragraaf van het ontwerp-akkoord en daartegen overwegende bedenkingen heeft gemaakt, is zeker niet ingegeven door partijpolitieke overwegingen doch door de vrees dat een sociaal-economisch beleid zou worden gevoerd dat naar het inzicht van de fractie en Van Agt het belang van de Nederlandse samenleving zou schaden.

Slotwoord

Mij werd gevraagd persoonlijke indrukken te geven. Aan deze opdracht heb ik gepoogd te voldoen. Ik heb niet getracht mijn indrukken volledig weer te geven doch ik heb volstaan met enkele hoofdpunten.
Ik moge eindigen met de opmerking, dat ik op zichzelf een regeringscombinatie van CDA en PvdA in de gegeven omstandigheden toejuich. Voor de Nederlandse politieke verhoudingen is naar mijn overtuiging niet gelukkig, indien de PvdA gedurende een aantal perioden geen regeringsverantwoordelijkheid zou dragen. De oppositionele rol brengt bij de PvdA mede, dat de leiding van de partij gevoelig wordt voor actievoerders zonder dieper probleembesef, dat zij radicale en extreme standpunten gaat belijden, dat zij te uitsluitend kijkt naar hetgeen op het eigen erf leeft. Regeren in een democratische staat is voortdurend compromissoir bezig zijn, compromissoir in eigen land, in Europees verband, in de wereldpolitiek. Ik heb de hoop en de verwachting dat de voorlieden van de PvdA bij het dragen van regeringsverantwoordelijkheid hiervoor veel meer begrip zullen blijken te hebben dan de afgelopen jaren het geval was. Indien dit gepaard zou gaan met teamgeest tegenover de coalitiegenoten, het nalaten van fractievorming in het kabinet en de bereidheid tot luisteren en compromissen zonder langdurige en telkens herhaalde discussie, zou deze regeringscombinatie voor ons land een goede coalitie kunnen blijken te zijn.

door prof. mr. A. M. Donner



Prof. mr. A. M. Donner is hoogleraar in het staatsrecht aan de RU te Groningen.

Over de kabinetsformatie

De redactie vroeg om commentaar op de kabinetsformatie en voegde daar een aantal vragen aan toe, die haar belangrijk lijken. Ik citeer er enkele:

'De kernkwestie is wellicht de vraag in hoeverre de afgelopen drie maanden door het CDA en zijn eerste woordvoerder is opgetreden op een wijze die herkenbaar christen-democratisch is' (vraag 1); de 'staatsrechtelijke vraag', 'of een informateur benoemd kan en mag worden, die zich even daarvoor zo scherp heeft uitgelaten over het verloop van de formatie tot dan toe' (vraag 2); 'welke loyaliteit behoort een fractie in acht te nemen jegens haar politieke leider en onderhandelaar' en 'welke loyaliteit en welk contact behoort de politieke leider in acht te nemen jegens zijn fractie?' (vraag 3); 'tot welke mate van concreetheid kan men in de programmatische sfeer gaan?', anders gezegd: 'wat is de waarde van programmatische afspraken, gelet op de ervaring met dat soort afspraken in het verleden (snelle veroudering, nieuwe uitdagingen waarvoor men komt te staan, etc.)?' (vraag 4). Ik heb de vragen maar genummerd om van de volgorde te kunnen afwijken zonder dat de lezer de draad kwijt raakt.

Het kortst kan vraag 2 beantwoord worden. Zij slaat duidelijk op de discussie door de benoeming van prof. De Gaay Fortman. Het is, dacht ik, goede gewoonte dat geen enkele benoemde zich voor zijn optreden op de Koningin beroept, maar kritiek op zijn benoeming opvat als de vraag: Waarom heeft u gemeend die benoeming te kunnen of moeten aannemen? Kritiek op de benoeming van een informateur richt zich dus altijd op die informateur zelf. En zo moet die kritiek ook geformuleerd worden.
En voor de rest zou ik menen, dat het, als iemand scherpe kritiek uitspreekt over het verloop van een formatie, juist voor de hand kán liggen (het hangt van de omstandigheden af) om hem naar voren te halen en hem te laten tonen hoe het dan wél moet. Een formatie is erop gericht om een kabinet samen te stellen en bij de beoordeling van de verschillende fasen is dan ook de eerste vraag 'Does it work?'. Te vragen, zoals tegenwoordig te pas en te onpas geschiedt: 'Is it moral?', is ge-

schikt om ons op het dwaalspoor van ijle en ijdele bespiegelingen te brengen en de zaken overigens maar op hun beloop te laten. Ik beweer niet dat het een verkeerde vraag is, maar de beide vragen hangen samen en zijn alleen in samenhang te beantwoorden. Ik kom daarop nog terug, want ook in de vragen van de redactie staat de kwestie, wat behóórt, volgens mij veel te veel op zichzelf.

Vervolgens vraag 4. Over de zinnigheid van programmatische afspraken is al zoveel geschreven. De harde verdediging van zulke afspraken blijft, dat de kabinetsformatie dé gelegenheid is, waarbij de Tweede Kamer en de verschillende fracties zich ten volle kunnen laten gelden, zodat zij dan trachten nieuwe ministers zoveel mogelijk op bepaalde punten vast te spijkeren. Veel invloed heeft men immers niet op de gang van zaken als er een kabinet zit en ieder wordt vermaand de boot niet om te laten kieperen.
Vandaar het rituele touwtrekken over een program-akkoord en vandaar de zuchten van verlichting als de formules zijn gevonden, waar ieder zich bij neerlegt. Het is een belangrijke onderhandeling en er zijn in dat opzicht knappe en minder knappe onderhandelaars.
Het ongewone staartje van deze formatie, dat ik maar aanduid als het debat over de 4½ miljard, is echter geschikt om te laten zien dat het touwtrekken en afspreken niet alléén de verhouding tussen het kabinet en de kamermeerderheid betreft, maar nog iets anders: de verhouding tussen kabinet+kamermeerderheid enerzijds en het bestuursapparaat gesteund door de maatschappelijk belanghebbenden anderzijds.
Het is immers niet zo, dat een minister of ministers maar te verordonneren hebben hoe zij het willen en dat het dan als bij toverslag gebeurt. Als nieuw kabinet en als nieuwe minister stapt men in een rijdende trein, d.w.z. het eenmaal aangevangen beleid buigt men niet zo maar om en de getroffen voorzieningen veegt men niet zo maar van de tafel. Zaken veranderen of beleid ombuigen betekent dikwijls dat al het bestaande moet worden gerespecteerd, maar dat men er nog wat aan toe mag en kan voegen. Overigens stuit de nieuwe man op een muur van goedwillende, behulpzame ambtelijke onbewogenheid. Om door die muur heen te breken en om een vuist te maken zijn regeringsakkoorden óók wel eens gebruikt. Zo ook in dit geval. Want de geschiedenis van de 4½ miljard kan men zien als een poging om het tenminste over één punt eens te worden en een hecht front te vormen, vóórdat de nieuwe ministers door hun respectieve ambtelijke staven weer uit elkaar gespeeld konden worden.
Het optreden van Van Agt is te zien als de beslistheid van iemand, die nu 10 jaar minister is geweest en vier jaar minister-president van een kabinet dat optrad met de vaste wil tot 'ombuigingen', maar dat er slechts héél langzaam in is geslaagd om die er door te drukken bij het apparaat, bij de belanghebbenden en bij de eigen kamermeerderheid. Het is wel te begrijpen, dat zo iemand bij het optreden van een nieuw kabinet bedenkt, dat het nu niet wéér vier jaar moet duren voordat ieder van het onvermijdelijke is overtuigd, maar dat de noodzakelijke operatie vanaf het eerste jaar effectief moet worden ingezet. Men kan wel zeggen: had daar dan van het begin af aan harder op gestaan; maar het is begrijpelijk, dat iemand in de algemene manoeuvres van 'overbruggen' en 'achter het behang plakken' daarvoor niet veel gehoor vindt bij de anderen. En dat hij hen verstoort als hij tenslotte zegt: alles mooi en goed, maar over dit concrete punt moeten wij het wel ééns zijn, anders wordt het wéér dezelfde ellende.

Is het niet zo, dat door deze geschiedenis een ongewoon facet van de programmatische afspraken in het licht is gekomen n.l

het doorzetten van de wil van de politiek tegenover het apparaat? En als degenen gelijk hebben, die voorspellen dat wij nog tot 1990 zo niet tot 2000 met ingrijpende en pijnlijke reorganisaties moeten rekenen, dan kon dat facet wel eens heel belangrijk worden.
Het is heel begrijpelijk dat het punt juist door de 'beoogde' minister-president aan de orde is gesteld. Het is ook begrijpelijk, dat politieke tinnegieters door deze afwijking van het traditionele scenario van hun a-propos raakten en al gauw termen als 'onbehoorlijk' en 'deloyaal' in de mond namen. Het is tenslotte zelfs niet onbegrijpelijk dat het publiek, dat voor de gebruikelijke politieke prevelementen niet veel meer geeft, meer begrip opbracht voor dit verlangen om spijkers met koppen te slaan, dan de politieke 'in-crowd'.
Daarom lijkt het niet erg relevant om naar aanleiding van het gebeurde nog eens weer over de waarde van programmatische afspraken te beginnen. Natuurlijk, driekwart van wat er in het program-akkoord staat, zal snel genoeg worden vergeten. Maar het ging óók over echte tegenstellingen. Wat betreft de defensie zijn die gewoon in de ijskast gestopt en moeten wij afwachten hoe lang zij daarin te houden zijn. Wat betreft de sociaal-economische politiek zijn de problemen in ieder geval duidelijker gesteld (ook voor het publiek) en moeten wij afwachten of er inderdaad wissels zijn vastgezet.

Zo kom ik dan tot wat de redactie de 'kernvraag' noemt (vraag 1) nl. of het optreden dan wel 'herkenbaar christen-democratisch' is geweest. Is dat de kernvraag? Hóórt dat de kernvraag te wezen? En dan nog wel *'herkenbaar'* christen-democratisch: door wie eigenlijk? Door politiek andersdenkenden? Door eigen aanhang? Door de 'spelers' zelf? Ik ben over die kernvraag tamelijk ongelukkig, omdat ik er in voel het op zichzelf en in het middelpunt stellen van het reeds genoemde criterium 'Is it moral?'. 'Hebben wij ons niet vuil gemaakt?'
Is dat werkelijk de kernvraag op een moment, waar land en politiek in een netelige situatie verkeren? Ieder is er nu wel van doordrongen, dat wij in allerlei opzicht volstrekt in het slop zitten en dat er maar weinig meer nodig is of het wordt een echte puinhoop van verwachtingen d.w.z. een revolutionaire situatie. Wij hebben ontdekt, dat de bomen niet in de hemel groeien en dat de verwachtingen, waar onze politieke, kerkelijke en maatschappelijke leiders ons bij hebben opgevoed, zich niet vervullen. Dat brengt de noodzaak mee om zich te herzien, om allerlei zeer dierbaar maar toch dood en soms niet eens zo heel dood hout te kappen. Hoe moeilijk dat zuiver organisatorisch reeds is, daarover spraken wij al. Geestelijk en psychisch wordt er van grote groepen van ons volk erg veel gevraagd. (Dat is dan ook de énige rechtvaardiging van een politiek, die het alles wat tracht te verbloemen.) Het zal erg pijnlijk zijn en zonder vuile handen komt men er niet door. Wij moeten zo snel mogelijk aan de slag met reorganiseren en innoveren (zoals dat heet) .En dan vraagt er iemand: Maar is dan dat nu wel herkenbaar christen-democratisch?
Wat christen-democratisch is valt niet op de voorhand te zeggen, daar is geen boekje of ideologie voor. Het zal van de omstandigheden en tijden afhangen, want pas in een concrete situatie kan men dat zeggen. Het is immers niet zo verkeerd gezien als de buitenwacht het CDA voor opportunistisch of onberekenbaar scheldt; naar hun ideologische maatstaven is politiek bedrijven naar bevind van zaken echt onpolitiek en onprincipieel. Maar wij hebben dan ook een principe dat wel in, maar niet ván de politiek is; van daaruit eerbiedigen wij staat en overheid en politiek wel, maar wij verwachten er minder van en hechten dan ook niet zo aan programma's (pardon!).

Overheid en politiek zijn anders, heel anders vaak, maar toch niet beter of 'geloofwaardiger' dan bijv. de wetenschap of het bankwezen of de handel of de kunst of de landbouw enz.; zij zijn net zo ontoereikend, egocentrisch en gebrekkig als al die anderen. Staat en overheid zijn een zegen, maar als wij dit Godsgeschenk niet goed beheren (en dat doen wij even slecht als het overige), dan worden zij een plaag. Als wij er voorzichtig mee omgaan, er niet te veel op vertrouwen en er niet te veel van verwachten, dan zijn het gelukkige middelen om het leven dragelijk te helpen houden (niet voor goed dragelijk, maar voor vandaag en morgen dragelijk – elke dag heeft genoeg aan zijn eigen kwaad). Ik heb geen moeite – maar de redactie zal mij wel erg onnozel vinden – om de 'springerige' vasthoudendheid van de politieke leiding tijdens de formatie als christen-democratisch te begrijpen. Juist omdat ik daarin voelde een bezig zijn met de problemen van vandaag, meer dan met die van gisteren en eergisteren of die van morgen en overmorgen.

Hebben wij ons niet teveel laten gélden? Ook weer zo'n onbenullige vraag. Als men de grootste partij is, dan zou men de democratie en het algemeen belang verraden indien men zich niét liet gelden, want de grootste partij heeft, of het ons gelegen komt of niet, de grootste verantwoordelijkheid. En ons tevéél laten gelden? Wat heeft de formatie opgeleverd? Een koets met twee koetsiers op de bok (de minister-president en de super-minister), die bovendien blijkbaar telkens zeeziek worden van elkaars stijl van rijden. Met andere woorden: er is echt wel geofferd aan... Ja, aan wat? Aan het algemeen belang? Maar wat is dat algemeen belang? Dat de schijn wordt opgehouden van een eensgezinde politieke top? Dat is inderdaad een wezenlijke zaak als wij door de moeilijke tijden heen willen komen. Maar de prijs zou wel erg hoog zijn geweest als men genoegen had genomen met een verandering voornamelijk bestaande in het vervangen van de oude gezichten en bezweringsformules door andere! Moest men niet vasthouden aan het vierkant aankondigen van onaangename zaken? Het is uitgekomen op een soort middending, waarbij de harmonie een zaak van lijmen en krammen blijkt. Het kan zijn dat zodoende de draagkracht van democratie en verantwoordelijk staatsburgerschap wordt overschat. Maar ik kan het niet on-christen-democratisch vinden om daarop een wissel te trekken. Dat kon m.i. moeilijk geofferd worden. Dat daardoor het resultaat niet fraai en hoogst kwetsbaar geworden is, zal vooral hij betreuren, die meent dat het erop aankomt de mensen vertrouwen in de overheid en de politiek bij te brengen. Zou dat zo christen-democratisch zijn? Of zou het juister zijn om niét te verbloemen dat dit wel de enige, maar zeker niet een solide of ideale oplossing is – de politiek heeft zulke oplossingen meestal niet in huis!

Wat christen-democratisch is zullen wij nog moeten uitvinden in de concrete politieke ondervinding. Naar gelang van de situaties waarin wij komen, zullen wij en zullen anderen het allengs gaan ontdekken. Daar zal dan veel aan ontbreken en van alles op zijn aan te merken, maar het zal allicht beter zijn dan het meeste wat men van te voren had uitgedacht en zo ijverig op papier gezet.
Daarom zal ik niet veel tijd besteden aan vraag 3. Het zou nl. verkeerd zijn om eens voor goed regels op te stellen voor de omgang van fractie-leider en fractie. Dat hangt veel te veel af van personen en omstandigheden. Zouden wij naar aanleiding van kortsluitingen die zich hebben voorgedaan, regels gaan maken om te voorkomen dat zoiets ooit weer gebeurt, dan zouden wij elkaar en onszelf snel in het garen verwarren. Het zou mij tenminste te ambtelijk zijn en te weinig politiek. Natuurlijk had ieder van ons bepaalde dingen wel

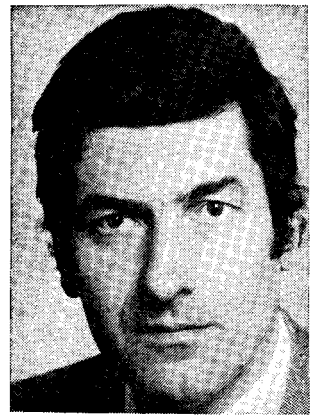
anders gewild en stellig hadden bepaalde dingen ook anders gemoeten. Buitenstaanders scheppen er nog meer behagen in dan sommigen in eigen kring doen, om dan te vragen: Is dat nu wel christelijk? Het is een goede vraag, die wij vooral voor onszelf, ieder voor zich, moeten stellen, maar die vraag wordt zo vaak misbruikt om aan ons te beduiden: 'Be a good christian, do it my way.' Vandaar dat ik maar niet te diep op vraag 3 inga. Wie heeft zichzelf niets te verwijten? Moeten wij dat alles nog eens gaan uitpluizen? Wij moeten verder... als het kan, met elkaar.

Over dat 'met elkaar' tenslotte nog een paar zinnen. Dat het in de benauwde situatie waarin land en regering verkeren, geboden is bij elkaar te blijven en onze goed-Nederlandse behoefte om gelijk te hebben en gelijk te krijgen, te beheersen, dat is wel duidelijk. Maar dat geldt niet alleen voor fractie of partij. Het geldt in ruimer verband, in de verhouding tot de anderen, degenen met wie men in de boot zit én degenen met wie men niet in de boot zit. Er zal in de komende tijden een algemene neiging zijn om de verschillen op te blazen en tot volstrekte tegenstellingen te verheffen. Dáár moeten wij niet aan meedoen.
Ik zei zoëven – misschien is iemand ervan geschrokken – dat wij in een revolutionaire situatie kunnen komen. Revoluties ontstaan nl. niet als ieder in de diepste ellende verkeert – dan komen er relletjes en boerenopstanden enz. Revoluties ontstaan in tijden, waarin het allemaal net wat beter leek te zullen gaan, maar waarin die hoop wordt teleurgesteld. Dan verliest men eerst zijn zelfbeheersing en wordt vervolgens emotioneel. Dan valt de wereld in elkaar en grijpt de angst om zich heen – en er staan altijd genoeg mensen klaar om die angst dan voor ongepaste doeleinden te gebruiken.
Het CDA zit in een kabinet en in een meerderheid met twee partijen, waar de schokken der ontnuchtering veel harder zijn aangekomen dan bij de eigen aanhang. In die partijen wordt veel opnieuw bedacht en men staat er telkens voor de vraag, wat behouden moet worden en wat desnoods overboord kan. Het is een situatie, waarin mensen kort aangebonden en achterdochtig worden – wijzelf net zo goed als de anderen. Maar het is ook een hoopvolle situatie, waarin de nieuwe problemen ons er toe kunnen brengen om de oude problemen, die ons zo lang verdeeld hebben gehouden, eens wat lager op de agenda te zetten. Daar zouden wij best eens om mogen bidden!

Naschrift

Het bovenstaande werd geschreven ten tijde van wat het einde van de kabinetsformatie leek. Een maand later (13 oktober) blijkt nu dat die formatie nog niet ten einde was, maar zich in halfbakken staat bevond op het ogenblik van de bediging van het nieuwe kabinet. Dat is een ongewone figuur, die stellig allerlei nieuwe vragen oproept. Deze ontwikkeling werpt in ieder geval een ander licht op de bewering, dat de formatie-1981 zijn zijn getraineerd. Blijkbaar waren de zaken nog niet gaar en klaar.

door dr. G. Puchinger



Drs. R. F. M. Lubbers is voorzitter van de CDA-fractie in de Tweede Kamer. Van 1973-1977 was hij minister van Economische Zaken.

Gesprek met drs. R. F. M. Lubbers

'Stond ik er weer voor, dan zou ik het precies zo doen. Met één uitzondering: ik zou het programmatisch akkoord op hoofdlijnen pas voorleggen wanneer ik ook de redelijke zekerheid had over de zetelverdeling en voor zover dan weer actueel de belangrijkste personele vragen bij de vervulling van de zetels.

Overigens zal iedere formatie wel steeds zijn eigen eisen stellen.
Na de totstandkoming van de abortuswet was dit mijn moeilijkste politieke klus. Vooral emotioneel heb ik nog al wat moeten incasseren. Op beslissende momenten speelde naast de CDA-politiek een grote rol dat ik mij bewust was als informateur te werken als dienaar van de kroon. Dat werd natuurlijk ook gevoed door de actieve belangstelling van Hare Majesteit, die ook andere informateurs en formateurs je wel zullen bevestigen.'

Met deze woorden werd op zaterdag 5 september 1981 een gesprek over de nog bezig zijnde formatie-1981 afgesloten, dat duurde van precies 's morgens elf uur tot 's middags vier uur. Door omstandigheden was er geen tijd geweest mijn gastheer de vragen vooraf toe te sturen of ter inzage te geven. Toch was het een harmonieus gesprek waarbij de vragen, soms na enige tijd nadenken, vlot beantwoord werden. We zaten bij hem thuis in Rotterdam buiten op het terras, met uitzicht op de tuin met een vijver. Het was een prachtige zomerdag die de prijs zou kunnen winnen de mooiste te zijn van het jaar. In de verte speelde soms een carillon, als om ons er aan te herinneren dat er nog heel andere zaken waren dan kabinetsformaties en fractiebelevenissen. Mijn gesprekspartner was bijzonder van de tongriem gesneden, zeker van zijn antwoorden, en maakte een levendige, opgewekte indruk. Hij startte met de opmerking: 'We hebben de tijd niet?' en 'Ik doe mijn best', waarna ik mijn eerste vraag stelde:

Was u verrast toen u op zaterdag 30 mei jl. tot informateur werd aangezocht?
'Nee, niet verrast.
Het lijkt me goed dat ik uiteenzet waarom ik niet verrast was. Vóór de verkiezingsuitslag is er overleg geweest tussen Van

Agt, Bukman en mij over wat de Koningin te adviseren na de verkiezingen. Nou... toen kenden we natuurlijk de verkiezingsuitslag nog niet. De vraag stond toen dus nog open: CDA grootste partij? PvdA grootste? Of gelijk? En we meenden dat indien het *vrijwel* gelijk zou zijn of het CDA iets groter dan de PvdA zou worden, wij een informateur zouden moeten stellen.

En *wie*, was toen de vraag. Er kwamen twee namen uit: die van Jan de Koning en die van Piet Steenkamp. We hielden rekening met óók een PvdA-informateur. En nu de volgende fase: je zou ook aan twee christen-democratische informateurs kunnen denken, namelijk wanneer het CDA duidelijk de grootste partij zou worden. Er zijn toen in dat voorberaad uiteraard geen besluiten genomen.

Toen kwam de verkiezingsuitslag van dinsdag 26 mei, en die was verrassend: vijf zetels méér dan de Partij van de Arbeid werd in heel Nederland, na de zware bestrijding van de Partij van de Arbeid, ervaren als een klinkende overwinning voor het CDA.

Toen ik 's avonds uit Hilversum naar huis reed, dacht ik: wij dragen nu als duidelijk grootste partij wel een heel bijzondere verantwoordelijkheid voor de formatie, en moge het dan een *snelle* formatie zijn! Hoe dat inhoud te geven? Antwoord: we moeten direct de zwaarste mensen inzetten. De volgende ochtend sprak ik met Van Agt. We hebben samen de conclusie getrokken dat de combinatie CDA-PvdA-D'66 nu wel duidelijk voor de hand lag. Maar we moesten wel een opdracht zien te verkrijgen die *andere* mogelijkheden óók open liet.'

Welke?

'Alle. Zoveel mogelijk. En waarom? Om een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie te hebben. Wil ik dat toelichten? Wij wensten een brede opdracht, opdat anderen wisten – Partij van de Arbeid en D'66 – dat het CDA nog andere mogelijkheden had.

Nu terug naar de personen: we moesten de zwaarste mensen dus inzetten: de oude fractievoorzitter die waarschijnlijk ook de nieuwe zou zijn, mogelijk verenigd in mijzelf. Dat verbreedde dus de lijn De Koning-Steenkamp met Lubbers. Einde van het verhaal.

Daarom was ik dus niet verrast toen de Koningin mij aanzocht.'

Steenkamp viel dus uit?

'Nu krijgen we een ander punt. Ik heb de indruk dat via andere fracties en adviezen de naam van de heer De Pous nogal naar voren kwam.

Er lagen dus de volgende elementen op tafel: één of twee informateurs? Twee informateurs is ongebruikelijk in een eerste fase, en zeker als ze van dezelfde partij zijn. Twee informateurs uit één partij is feitelijk alleen uit te leggen uit het motief van snel werken. Je kunt dan twee mensen bundelen die verschillende aandachtsvelden bestrijken. Wanneer je nu *beiden* combineert met het oog op een snelle informatie, dus twee personen die elkaar aanvullen, plus de zaak politiek zo zwaar mogelijk wilt aanzetten, dan kom je in dit geval haast bij het koppel De Koning-Lubbers uit.

Ik weet natuurlijk niet in welke mate de hele goede mogelijkheid van een combinatie met Steenkamp gestuit is op bezwaren bij andere fracties, maar wellicht is hij in die zin niet meer aan de orde geweest.'

Indien men een kabinet met de Partij van de Arbeid wenste, was dan een tweede informateur van de Partij van de Arbeidzijde niet gewenst, zo niet noodzakelijk geweest?

'Wij vroegen om *twee* informateurs van christen-democratische huize omdat wij na deze verkiezingsuitslag tot uitdrukking wilden brengen: het CDA wil primaire verantwoordelijkheid dragen voor het snel

tot stand brengen van een nieuw kabinet, maar zich niét speciaal vastleggen op de Partij van de Arbeid.'

En dáárom geen PvdA-informateur?
'En dáárom niet één CDA-informateur én één PvdA-informateur.'

Voor welke problemen was u bij het aanvaarden van uw informateurschap het meest bedacht?
'Ja..., er waren de volgende problemen. Ten eerste, hoe het werk zo aan te pakken dat het primair onderzoeken van een CDA-PvdA-D'66 combinatie toch andere mogelijkheden niet definitief uitsloot? Ten tweede, hoe te bereiken dat Van Agt aanvaard werd door PvdA en D'66 als *premier* van dat kabinet? Ten derde, hoe te bereiken dat Van Agt zo'n kabinet *echt* ging aanvaarden? Ten vierde, hoe het kernwapenprobleem te behandelen?'

Gevoelde u zich primair CDA-informateur óf wenste u enige distantie jegens het CDA te betrachten?
Hoe vergelijkt u wat dat aangaat uw informateurschap met dat van mr. Burger in '73, die toch in sterke mate vanuit zijn socialistische achtergrond een progressief kabinet formeerde?
'De Koning en ik voelden ons primair informateurs voor de Kroon. In opdracht van de Kroon, dat betekende inderdaad distantie jegens het CDA; maar niét alleen om vertrouwen te winnen bij de Partij van de Arbeid. We hielden toen uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat een gesprek met de VVD óók noodzakelijk zou kunnen worden. Op één punt waren wij echter *subjectief:* dat betrof het premierschap van Van Agt. Daarvoor hanteerden wij de formule 'vanzelfsprekend'.
Vergelijking met Burger gaat alleen al daarom niet op, omdat wij de partijen wilden *verbinden* en Burger veel energie stak in het *verdelen* van de christen-democratische partijen en zelfs het verdelen *binnen* de christen-democratische partijen. Zo heb ík het althans ervaren.'

Welke is van de aanvang af uw strategie geweest, gelet op: 1. de verkiezingsuitslag, 2. de opdracht die u ontving, 3. de gevoeligheden die er bestonden tussen de zwaar verlies geleden hebbende Partij van de Arbeid en het enigszins achteruit gegane CDA?
'Die strategie had de volgende kenmerken:
1. Via de ruime opdracht moeten we alternatieven niet bij voorbaat uitsluiten. Daar sprak ik hiervoor reeds over.
2. Van het begin af aan op Van Agt als *premier* insteken.
3. Overigens – en dit mede vanwege het premierschap van Van Agt – redelijk ruimhartig in zetelverdeling en program zijn, en wel in die zin *ruimhartig,* dat niet de sfeer kon ontstaan dat het CDA zijn dictaten aan de Partij van de Arbeid oplegde.

Overigens is dit (dat ruimte geven en het royaal zijn ten aanzien van PvdA en D'66) sterker gaan werken bij de zetelverdeling dan bij het program.

Wat nu je vraag verder betreft, de verkiezingsuitslag vertaalde zich in Van Agt als *premier.* De opdracht hield andere mogelijkheden open, maar primair onderzochten wij de CDA-PvdA-D'66-combinatie. En de gevoeligheden PvdA-CDA wensten wij te overwinnen door een paritaire zetelverdeling en toereikendheid van het programmatisch medetoetsen aan, het althans enigszins tegemoetkomen aan de vijf strijdpunten van de Partij van de Arbeid. Want dat is bijna iedereen ontgaan, maar de Partij van de Arbeid had, uit het hoofd opgesomd, vijf strijdpunten: 1. de samenhang werkgelegenheid-inkomensmatiging, 2. de sturing van de economie, 3. bescherming van de koopkracht van de minima, 4. het emancipatiebeleid, 5. het kernwapenpunt.'

Heeft Van Agt als fractieleider van begin af aan voldoende mee-onderhandeld, of liet hij een en ander meer over aan de twee CDA-informateurs?
'Hij liet het sterk over aan De Koning en mij, máár, alles wat wij deden werd, ook vaak informeel, met Van Agt doorgesproken. Daarom ook kon hij op 25 juni (iets te triomfantelijk, en daarom niet zo verstandig) uitroepen: dat hij zeer tevreden was met het toenmalige informatieakkoord, wat naar zijn oordeel zeer sterk in het verlengde lag van het beleid van de CDA-VVD-coalitie. Nu was dat wat overdreven, maar vast stond wel dat het akkoord qua klankkleur de sporen van de Partij van de Arbeid-inbreng droeg, maar qua inhoud inderdaad vrij nauw aansloot bij het CDA-program. En zoals ik al zei: steen voor steen was het hele informatiebouwwerk met Van Agt tot stand gebracht. Het enige pijnpunt was eigenlijk de defensie-paragraaf.
De suggestie die uit deze vraag mogelijk spreekt, en die hier en daar in onze kring nog al is gaan leven, bestrijd ik dus.'

Is het verstandig geweest dat de Partij van de Arbeid, die zelf zozeer verloren had, het premierschap van Van Agt zozeer heeft aangevochten? Heeft ze hem daarmee niet pas goed populair gemaakt?
'Inderdaad, ik vind het onverstandig dat de Partij van de Arbeid dat premierschap van Van Agt zozeer heeft aangevochten. In feite heeft dit de vorming van dit kabinet ook maanden achterop gebracht. En waarom? Toen uiteindelijk na veel spanningen Van Agt aanvaard werd, had de Partij van de Arbeid *intern* compensatie nodig in zetelverdeling en program. Daarom moest Van Thijn co-informateur worden, daarom moesten de resultaten van 25 juni bijgesteld worden. Deze veranderingen en vooral de dreiging daarvan zette de CDA-fractie op scherp. Dries dreigde toen fijngewreven te worden tussen de noodzaak van *dit* kabinet enerzijds en de kritische houding van zijn *eigen* fractie anderzijds, waaraan zich toen ging paren fors verzet uit de ondernemerswereld, wat op zijn beurt weer sterk gevoed werd door de gehele geschiedenis rond Den Uyl als minister voor sociale zaken en werkgelegenheid, waarvan men in die kringen het ergste vreesde. Was Van Agt *direct* door de Partij van de Arbeid en D'66 aanvaard, dan haden we naar mijn schatting reeds begin juni een kabinet gehad, wat qua program en zetelverdeling maar heel weinig had afgeweken van wat nu voorligt.
Kijk je door alles heen, dan zijn er sindsdien eigenlijk maar drie veranderingen opgetreden.
Ten eerste: het CDA raakte onderwijs kwijt, zij het dat er forse afspraken kwamen rond de staatssecretarissen aldaar, en de belangrijke sector van volksgezondheid en milieu kwam bij het CDA.
Ten tweede: de defensieparagraaf werd vervangen door wat je zou kunnen noemen een *extra-parlementaire* oplossing: de ministers beslissen voor eigen verantwoordelijkheid en de fracties behouden zich hun rechten voor.
Ten derde: de financiële punten uit het program werden strakker en harder geformuleerd, zonder overigens wezenlijk te veranderen.
Overzie je het geheel, dan is dit alles *te weinig* verbetering om een start van zeg twee maanden later te rechtvaardigen. Dit te meer niet omdat de frisheid van een snelle en gemeenschappelijke aanpak in de zomermaanden fors ondermijnd werd. Met name in ondernemerskringen zakte het vertrouwen, men kon immers alleen druk uitoefenen leidend tot hardere financiële afspraken, indien men zeer kritisch deed over het akkoord; maar zo dreigde er een zich zelf versterkend proces van kritiek en ontevredenheid in die kringen. Enigszins hiermee samenhangend dreigde door de gerekte duur van de formatie al een sfeer van een 'vechtkabinet' te ont-

staan, nog vóór het optreden. Hopenlijk zullen deze sporen zo snel en zo goed mogelijk uitgewist kunnen worden, om aldus een constructieve samenwerking in de politiek en in de samenleving mogelijk te maken. Deze is dringend geboden, gezien de ernstige economische problemen waar wij, hoe dan ook, voor staan. In zo'n situatie is het niet goed wanneer compromissen verguisd worden.
Je tweede vraag, of het verzet van de Partij van de Arbeid Van Agt zelf populairder heeft gemaakt... dat denk ik niet, want Van Agt wás al populair direct na de verkiezingen en dat is zo gebleven.'

Hoe waren uw gesprekken met de voorzitters van de SER, de president van de Nederlandsche Bank en met mr. G. A. Wagner?
'Deze gesprekken zijn gevoerd alvorens het informatieakkoord van 25 juni in elkaar gezet werd. Het ging dus niet over *hun* beoordeling van het *resultaat*, maar over bouwstenen om dat akkoord te kunnen schrijven. Deze gesprekken zijn van grote betekenis geweest.
Voor wat betreft de SER verwijs ik naar de invloed van het zogenaamde Middenlangetermijnadvies van de Sociaal Economische Raad en de zogenaamde Arbeidsmarktaanbeveling die werknemers en werkgevers tezamen overeengekomen waren.
Voor wat de Nederlandse Bank betreft is met name vitaal geweest de afspraak om het financieringstekort structureel met 2 % terug te brengen. Lukt dit – en het móét lukken! – dan is het een ommekeer na acht jaar lang stijgende overheidstekorten. En in samenhang hiermee is er de afspraak om deze inspanning *direct* na het optreden van het kabinet te gaan realiseren, zodat de moeilijke dingen niet wéér weggeschoven worden.
Voor wat betreft het gesprek met de heer Wagner, dit kon kort zijn, omdat het advies dat zijn naam draagt bij ons ter tafel lag. Vele elementen uit dat advies zijn rechtstreeks in het program-akkoord van 25 juni gekomen. Politiek bezien was er wel een enorme handicap omdat ongelukkigerwijs de werkgeversverbonden en de VVD dit rapport zó kritiekloos tot hun geestelijk eigendom gemaakt hadden, dat de politieke betekenis daardoor in hoge mate beschadigd werd. Persoonlijk was ik geprivilegieerd, omdat ik de opvattingen van Wagner, die ik zeer hoog acht, uitstekend had leren kennen, middels zijn belangrijke bijdrage aan het werk in de CDA-programcommissie, zodat het sociaal-economisch program van het CDA concreet belangrijke sporen droeg van de opvattingen van Wagner.'

Welk vóór en welk tégen had u verbonden geacht aan een kabinet-Zijlstra, óf was dit enkel van belang in de strategie om Van Agt aanvaard te krijgen als premier?
'Het beroep op Zijlstra kwam voort enerzijds uit het persoonlijk probleem van Van Agt om na de samenwerking met de VVD op integere wijze samen te gaan werken met de Partij van de Arbeid, of, scherper gezegd, na de politieke vriendschap met Hans Wiegel nu samen te gaan met Joop den Uyl, en anderzijds uit de enorme problemen die de Partij van de Arbeid en D'66 met Van Agt hadden. In die zin betekende een premierschap van Zijlstra het doorhakken van een gordiaanse knoop. Voor het CDA zou dat overigens een enorme concessie geweest zijn, namelijk het toch wijken voor druk tegen je eerste man. Maar uit een oogpunt van landsbelang leek het ons verdedigbaar en bovendien was duidelijk, dat anders tóch voor de frustraties van met name de Partij van de Arbeid een politieke prijs betaald zou moeten worden. Die schade is overigens zakelijk beperkt gebleven tot het verlies van de portefeuille van onderwijs, maar daarnaast was er het 'verziekingsproces', waarover ik je al sprak.
Bij het aanzoek aan Zijlstra zaten overi-

gens geen strategische bijbedoelingen. Ja..., achteraf bezien was het natuurlijk wel noodzakelijk in een proces om Partij van de Arbeid en D'66 JA te laten zeggen tegen het premierschap van Van Agt. Dit heeft overigens tot op het laatste uur veel moeite gekost, en Jan de Koning en ik waren erg trots dat dit eindelijk rond kwam.'

Kunt u vertellen hoe de zetelverdeling aan het CDA is tot stand gekomen?
'Ja. Bij een eerste inventarisatie bleek dat het CDA interesse had voor de portefeuilles van algemene zaken, onderwijs, financiën of sociale zaken – met een duidelijke voorkeur voor financiën –, justitie, ontwikkelingssamenwerking en landbouw en visserij.
Voor wat betreft het aantal ministers en de verdeling van de departementen waren Van Agt, De Koning en ik voor veertien ministeries en ministers, namelijk naast het opgeven van een eigen minister voor wetenschapsbeleid, het toevoegen van milieu aan volkshuisvesting en ruimtelijke ordening, waarbij dit departement tot het zogenaamde groene departement zou gaan behoren, en volksgezondheid bijvoorbeeld terug naar sociale zaken zou gaan. Daarbij hoorde dan een 6-6-2-verdeling.
Dit is echter niet gelukt. Daarmee ontstonden twee problemen. Dan toch maar wetenschapsbeleid behouden? Aan het beëindigen van een aparte minister hiervoor zitten immers ook ernstige nadelen verbonden. Echter, bij zestien ministers waren we voor de keus gekomen van óf 7-7-2 óf 7-6-3. Daarbij deed zich bij 7-7-2 het probleem voor dat dit alleen aanvaardbaar was voor D'66, indien zij én economische zaken én buitenlandse zaken zouden gaan vervullen. Dit bleek niet erg redelijk jegens Van der Stoel, en zou bovendien defensie bij de Partij van de Arbeid brengen, tenzij het CDA ontwikkelingssamenwerking op zou geven. Allebei had grote bezwaren. De 7-6-3-formule had het probleem van de voorgeschiedenis van de formatie-'77, toen het CDA alsmaar een gelijk aantal zetels claimde als de Partij van de Arbeid. Bovendien leek bij die formule de PvdA gemakkelijk onderwijs te krijgen.
Daarom concludeerden we, alles afwegend, toch maar tot 6-6-3, met defensie bij D'66 en onderwijs bij het CDA. Naar mijn oordeel was dit, alles afwegend, de meest redelijke en verstandige zetelverdeling. De wijziging na 25 juni heb ik dan ook zeer betreurd: dat we onderwijs kwijtraakten, al was dat in de context na 25 juni wel begrijpelijk.'

Is het waar dat in feite de Partij van de Arbeid 90 % van de belangrijkste zetels in de wacht heeft gesleept, zoals sommigen zeggen?
'Neen. Dat is *niet* waar. Uit wat ik eerder zei blijkt al dat vijf van de zes wensen van het CDA ingewilligd zijn.
Het is natuurlijk altijd heel moeilijk te zeggen wat de belangrijkste ministeries zijn. Maar ik denk toch dat de stelling verdedigbaar is dat algemene zaken het belangrijkste ministerie is en dan financiën. Daarna worden de afwegingen veel subjectiever. Ik beschouw het dus eerder als een gelukkige coïncidentie dat zo weinig ministeries door meerdere partijen tegelijk opgevraagd werden. Wanneer ik de claim van D'66 op buitenlandse zaken even buiten beschouwing laat, dan gold het eigenlijk alleen voor onderwijs en in lichtere mate voor financiën. Was bijvoorbeeld Zijlstra *premier* geworden, dan was het enige verschil onderwijs geweest en ook dat is natuurlijk achteraf nooit helemaal bewijsbaar.'

Waarom is de naam van prof. Albeda voor sociale zaken of voor financiën nooit meer genoemd?
'In de zetelverdeling van 25 juni moest het CDA kiezen tussen financiën en sociale zaken. Het sprak begrijpelijkerwijs toch

een zekere voorkeur uit voor financiën. En daarmee verdween Albeda uit het beeld, omdat een vervanging van Van der Stee door Albeda moeilijk uit te leggen was, zeker wanneer je daarbij bedenkt dat het geleid zou hebben tot drie van de zes christen-democratische ministers uit voormalige AR-huize.
Toen later sprake was van Den Uyl op financiën, kwam Albeda uiteraard weer even wél in het beeld, maar, zoals bekend, is dat niet meer dan een tussentijdse gedachte geweest.'

Van Agt, Den Uyl en Terlouw heetten even redelijk tevreden over het akkoord van 25 juni. Maar wás er wel een effectief akkoord? Bijvoorbeeld ten aanzien van het budget en de defensie? Of was het meer een bereidverklaring? Of kwam alleen Van Agt op zijn aanvankelijk gegeven instemming terug? Waarom onderhandelde men nadien dan nog twee maanden?
'Het akkoord van 25 juni was *wel* een effectief akkoord. De financiële punten zijn later weliswaar verscherpt, maar niet wezenlijk veranderd. De defensie-paragraaf is later vervangen door de *extra-parlementaire* oplossing. Wij spraken daar al eerder over. Maar in de politieke praktijk denk ik dat zowel de eerste als de tweede formule in feite niet méér aangeeft dan dat hierover geen harde programmatische afspraken te maken waren. De onderhandelingen nadien haden overwegend te maken met eerst de aanvaarding van Van Agt als *premier*, en als gevolg daarvan het optreden van Van Thijn als informateur, die het een en ander moest 'verdienen', en in samenhang daarmee weer een groeiende kritiek in de CDA-fractie. Een heel proces dus van wederzijdse beïnvloeding in negatieve zin, waarbij ook de kritiek in de ondernemerswereld geleidelijk aan een grotere rol ging spelen. Uiteindelijk heeft die kritiek wel geleid tot de zogenaamde adviesronde over het programmatisch akkoord en de toevoegingen op het punt van de financiële soliditeit, die ik zelf in de laatste fase heb mogen uitonderhandelen, onder voorzitterschap van De Gaay Fortman. Daarmee was de cirkel van mijn informatiewerk gesloten.'

Hoe heeft u de toevoeging van Van Thijn als informateur ervaren? Was dat in wezen geen correctie aan de aanvankelijke informatiestrategie toegebracht?
'Als feit negatief, zij het in de gegeven omstandigheden uiteindelijk onvermijdelijk, naar wij, Van Agt, De Koning en ik, toen meenden. Qua persoon een man voortreffelijk om mee samen te werken. Het waren goede weken die we tesamen doormaakten, uitmondend in een gedurfd eindverslag.'

Waarom gedurfd?
'Omdat het eigenlijk geen verslag over een echt bereikt akkoord was, maar het de fracties dwong een oordeel uit te spreken over een in dat verslag neergeschreven mogelijk akkoord. Dit leverde de merkwaardige situatie op dat de Koningin een eindverslag kreeg wat eigenlijk pas een *eindverslag* kon zijn, indien de fracties instemden met de overgang naar de formatie. Politiek gesproken spraken daarmee de drie informateurs hun laatste woord en hebben zij de drie fracties voor het blok gezet.
En nu je tweede vraag. Het antwoord daarop is: volmondig *ja*. Dit hangt samen met het feit dat het programma-voorstel van 25 juni wél positief ontvangen werd bij de Partij van de Arbeid, doch het zetelvoorstel slechts als een 'voorval' beschouwd werd. Daarmee werd onze strategie ernstig beschadigd.'

Wat verstaat u onder het woord 'voorval'?
'Ik ga dat uitleggen.
De Partij van de Arbeid was toen nog niet rijp voor de aanvaarding van Van Agt als *premier* en had nog geen enkele gedachte

over wat Den Uyl in die situatie zou moeten gaan doen. De Partij van de Arbeid verweet dit aan de informateurs, maar het punt wat te doen bij Van Agt als *premier,* was toen bij hen ook nog helemaal niet bespreekbaar. Achteraf bezien hadden wij wellicht het vicepremierschap in dat plaatje beter niet bij binnenlandse zaken kunnen neerleggen, maar ook als we dat anders gedaan hadden, had de Partij van de Arbeid verontwaardigd gevraagd: Waar zit onze Joop? Immers, toen was sociale zaken nog geen reële optie voor Den Uyl.
Nu zou je achteraf kunnen vragen: waarom dan op 25 juni überhaupt een voorstel tot zetelverdeling gedaan? Dit alternatief: niets presenteren, hebben De Koning en ik niet echt overwogen. Voor ons was Van Agt als *premier* een vanzelfsprekendheid, en rond die vanzelfsprekendheid presenteerden wij een heel logisch opgebouwd zetelverdelingsvoorstel.'

Hoe had u zich dat zogenaamde 'superministerschap' van Den Uyl gedacht? De Nederlandse staatsinrichting kent die figuur toch niet?
'De naam super-minister, die voor Den Uyl een week geduurd heeft, was geen uitvinding onzerzijds, integendeel: een voor ons verrassende krantenkop. Waarom? De gang van Den Uyl naar sociale zaken werd *verzoet* door een aantal 'kerstballen in de boom'.
Nu moet ik toegeven dat bij ons – De Koning, Van Thijn en ik – op maandagavond 20 juli, de befaamde avond van de wielerronde te Boxmeer in Brabant, waar Van Agt naar toe was en 's avonds pas om elf uur terugkeerde, – het kritisch vermogen ten aanzien van die 'kerstballen' wat tezeer geslonken was. Met name met betrekking tot de zogenaamde integrerende taak in de financieel-sociale driehoek zijn wij toen ten bate van Den Uyl te ver gegaan. Dat is later ook teruggedraaid. Wat overblijft is een heel zinvolle taakomschrijving voor een minister van sociale zaken en werkgelegenheid, die zich goed verhoudt tot het programmatisch akkoord en de enorme betekenis van de werkloosheidsproblematiek, zoals die zich deze jaren aftekent.'

Is volgens u drs. Den Uyl in het beoogde kabinet gaan zitten als tegenkracht tegen het noodgedwongen aanvaarden van Van Agt als premier?
'Den Uyl is in het kabinet gaan zitten als eerste man van zijn partij en conform de tradities van de Partij van de Arbeid, om zijn beste mensen in het kabinet te zetten. Persoonlijk had ik het wijzer gevonden indien hij gekozen had voor de Kamer, om van daaruit, als voorzitter van een grote fractie, invloed uit te oefenen op het coalitie-kabinet. Nu het anders gelopen is, hoop ik dat hij zich voegt in een gemeenschappelijke inspanning van het gehele kabinet, dat gekenmerkt moet worden door de eigen verantwoordelijkheid van de ministers als dienaren van de kroon. Ik vertrouw er op dat Den Uyl de voortreffelijke leiding van Van Agt aan het te verrichten teamwork geleidelijk aan steeds meer zal gaan waarderen. Tegelijk hoop ik dat hij de moed zal hebben de zeer noodzakelijke ingrepen in het sociaal verzekeringssysteem en het functioneren van de arbeidsmarkt krachtig ter hand te nemen.'

Kunt u in het kort aangeven hoe uw informatie is verlopen ten aanzien van de strijd over: de sociaal-economische politiek, de defensie-politiek en de onderwijs-politiek?
'Nou, daar gaat-ie!
De sociaal-economische politiek. Allereerst dit. Er was meer overeenstemming dan strijd. Voor wat betreft de strijdpunten waren de meest markante uitkomsten geen overdreven toezeggingen op het punt *behoud van koopkracht,* en ten minste even harde afspraken over *de vermindering van het financieringstekort.* Verder voor

wat betreft de economische orde: geen toenemend overheidsdirigisme, maar opnieuw een poging het befaamde Nederlandse harmoniemodel, samenwerking in een gemengde economische orde, een aan deze tijd aangepaste inhoud te geven. Grote overeenstemming was er over de noodzaak weer méér te gaan investeren en minder te consumeren, alsmede om ons sociaal voorzieningenstelsel toch vrij grondig te gaan herijken.
De defensie-politiek. Met betrekking tot de defensie-politiek is de zaak uitgemond in een patstelling, die er overigens ook in andere coalities geweest zou zijn. Over het vraagstuk van de kernbewapening is er geen beslissende doorbraak gekomen naar een grotere of kleinere aanvaardbaarheid. Persoonlijk taxeer ik dat, zij het marginaal, het CDA ten opzichte van de andere twee partijen er nog het beste is uitgekomen. Overeengekomen is immers dat het kabinet op dit punt een grote marge van eigen vrije besluitvorming heeft. Nu is voor mogelijke besluiten natuurlijk steeds parlementaire steun nodig. Maar deze is toch gemakkelijker te verwerven als het kabinet niet geketend is aan te exacte programmatische afspraken. Bovendien, er is een zeer ruime steun voor dit kabinet. Er kunnen dus nog al wat uit-de-boot-vallers zijn. Zeker waar steun van rechts ook mogelijk is. Nu zal het kabinet niet snel een besluit nemen dat volstrekt indruist tegen de meerderheidsopvattingen binnen de Partij van de Arbeid en D'66. Maar binnen die fracties zijn ook geen homogene opvattingen. Kortom, het kabinet moet zich enige speelruimte kunnen verschaffen en eigenlijk hoeft ze bij wijze van spreken niet meer dan de helft van eigen fracties te overtuigen, en formeel is zelfs dat niet bij alle drie regeringsfracties nodig, zij het dat dan het crisisrisico wel snel toeneemt. Samenvattend: wel een moeilijke, maar niet bij voorbaat een onmogelijke situatie. Vergelijkt men dit met wat een CDA-VVD-kabinet opgeleverd zou hebben, dan lijkt de kans op een actief vredes- en veiligheidsbeleid met daarbinnen ook een nakomen van bondgenootschappelijke verplichtingen, nu zeker zo goed mogelijk. Het team Van Agt-Van der Stoel-Van Mierlo, lijkt mij om dit beleid inhoud te geven en daarvoor ook stap voor stap parlementaire steun te verkrijgen, een goed team. De CDA-fractie zal hier vanuit haar eigen verkiezingsprogram krachtig op inspelen, en zo in ieder geval een afglijden naar neutralisme voorkomen. Wij mogen niet beginnen met ministers uit de PvdA- en D'66-kring te wantrouwen, maar wij zullen ter zake wel vanaf de eerste dag oplettend en actief zijn.
De onderwijs-politiek tenslotte is programmatisch lang niet slecht geregeld. Dat hebben we onder meer te danken aan onze eigen onderwijsmensen, met name aan de voormalige voorzitter van onze fractiecommissie-onderwijs, Wim Deetman, die inmiddels staatssecretaris is geworden. De Partij van de Arbeid is ons nogal tegemoet gekomen op de onderwijsparagraaf, om Van Kemenade aanvaard te krijgen als minister.'

Hoe was uw relatie tijdens uw informateurschap tot de CDA-fractie?
'Tijdens mijn informateurschap heb ik vrijwel geen enkel contact met de fractie onderhouden, omdat ik meende zulks als dienaar van de Kroon niet te moeten doen.

Hoe denkt u achteraf over uw eindverslag als informateur? Hoe beziet u nu de relatie tussen uw mening dat de belemmeringen voor het beoogde kabinet waren weggenomen én het feit dat de fractie met dit resultaat niet akkoord kon gaan?
'Van dat eindverslag heb ik geen spijt. Het was een correcte weergave van het enig mogelijke politieke compromis; en het is ook de basis gebleken van het regeerakkoord. Vergeet immers niet dat *in* dat eindverslag was opgenomen het besluit om adviezen te vragen over de sociaal-

economische paragraaf. De enige veranderingen nadien zijn ook een aantal toevoegingen die voortgevloeid zijn uit die adviezen. Tussen het eindverslag van informateurs en de geslaagde informatie-De Gaay Fortman ligt weliswaar de mislukte formatie-Kremers-Van Thijn, maar dat zat hem niet in de kwaliteit van het eindverslag van de drie informateurs, maar in de te geringe bereidheid van met name de Partij van de Arbeid om consequenties te trekken uit de uitgebrachte adviezen, en daarmee in samenhang het sterk geslonken vertrouwen dat Van Agt toen in Den Uyl had.
Nogmaals, dat de CDA-fractie *nee* zei, scharnierde rondom het toenmalige gebrek aan vertrouwen van Van Agt in Den Uyl, die hem – Van Agt – op dat moment bitter tegenviel, bij de verwerking van de adviezen en bij de kijk die Den Uyl had op de begrotingsproblematiek.'

Welke redenen heeft u gehad voor uw stemverklaring van woensdag 19 augustus?
'Belangrijker dan mijn stemverklaring was *mijn stem.* Daarmee schaarde ik mij *achter* Van Agt, wat tot gevolg heeft gehad dat slechts twaalf mensen uit de fractie tegen het door Van Agt voorgestelde *nee* hebben gestemd.
De stemverklaring had twee betekenissen. De eerste was een kwestie van persoonlijke integriteit. Ik kon in reden geen argument voor mijn *neen* vinden dan het gebrek aan vertrouwen dat Van Agt toen in de zaak had. Weliswaar moest dit, zo vond ik, doorslaggevend zijn, maar dat moest dan ook niet verheeld worden.
De tweede betekenis had te maken met de opvatting van de fractie. Meer dan veertig leden hadden een beroep gedaan op Van Agt aan dit te vormen kabinet leiding te gaan geven. Als men dan de zaak afsluit met een neen *zonder* stemverklaring tegen een kabinet, is dit ook niet helemaal zuiver.
Ik kan dat het beste zo uitleggen. Indien na zoveel tijd van informatie en formatie de CDA-fractie in grote meerderheid, mede door mijn interventies om het *neen* van Van Agt te onderbouwen, zonder meer *neen* had gezegd, dan had het advies van de CDA-fractie aan de Koningin geen ander kunnen zijn dan: nu eerst ook direct de vorming van andersoortige kabinetten te gaan onderzoeken. En waar had dit allemaal toe geleid? Tot een uiteindelijke lijmpoging van een combinatie CDA-PvdA-D'66, na talrijke omzwervingen door formatiepogingen van parlementaire minderheidskabinetten en extra-parlementaire varianten? Wat zou dan zoveel weken later de situatie in het land zijn geweest alsmede de onderhandelingspositie van het CDA?
Nee, procedureel was ik ongelukkig, omdat er geen aparte stemmingen hadden moeten plaats vinden; die heb ik dan ook ontraden. Maar dat het *neen* van de CDA-fractie tegen het resultaat uit de periode-Kremers-Van Thijn sterk genuanceerd overkwam, was nog niet zo slecht.'

Hoe verklaart u dat Den Uyl en Terlouw wél een eensgezinde fractie achter zich hielden (althans voor de buitenwereld) en Van Agt niet?
'Antwoord: omdat Van Agt het toen niet meer zag zitten, en op dat moment moedeloos door het verloop van de laatste onderhandelingen maar afscheid wilde nemen van het beoogde parlementaire meerderheidskabinet, terwijl de fractie hem wel op het eerste steunde, maar dat tegelijk zo deed, dat de gang naar andere kabinetten niet onvermijdelijk werd.'

Hoe heeft u het plotseling ontslag van Van Agt als fractievoorzitter op maandag 24 augustus ervaren?
'Verdrietig en in eerste instantie ook als verrassend.
Verdrietig, omdat naar bleek in de slijtageslag, die de politiek vaak is, iets kapot

was gegaan. Om het in wielertermen te zeggen: Dries zat stuk.

Vanuit die waarneming vind ik het ook niet fair om kritiek te uiten op zijn besluit, zijn motiveringen en het gebrek aan overleg. Ik heb het alleen als mijn plicht gezien in de toen ontstane situatie er weer het beste van te maken, de beoogde *premier* alsnog *premier* te doen worden, de daarvoor noodzakelijke garanties van PvdA en D'66 te verkrijgen en hem niet te belasten met kritiek mijnerzijds. Hopelijk heeft dit ook een voorbeeldwerking voor anderen gegeven. Zo is het mogelijk gebleken dat de tandem-Van Agt-Lubbers, zoals Dries het al weer enkele dagen later noemde, weer snel begon te functioneren.'

Welke redenen zijn er dat De Gaay Fortman de drie fracties weer bijeenkreeg? Hoe verliep de informatie-De Gaay Fortman?

'Ach... de reden was... wacht, ik ga het ineen vatten, die twee vragen.

Uit het *neen* van de CDA-fractie volgde direct dat de PvdA en D'66 concessies moesten doen om van de CDA-fractie alsnog een JA te krijgen. Dit temeer waar ik zelf, geheel in de lijn van de voorgaande maanden, direct weer duidelijk maakte dat het een kabinet mét Van Agt als *premier* zou moeten worden, óf geen kabinet. Vervolgens kende ik de materie zelf goed genoeg om voorstellen te doen die Van der Stee en Van Agt contenteerden en die door wat andere formulering aanvaardbaar waren voor Partij van de Arbeid en D'66, zonder met name voor de Partij van de Arbeid al te veel gezichtsverlies. Ten slotte kreeg ik alle steun van De Gaay Fortman en Terlouw, zodat Den Uyl zich schikte.

Afsluitend dit: die voorstellen van ons waren ook niet onredelijk, want een financieel solide beleid is erg wezenlijk voor een goed werkgelegenheidsbeleid.'

Welke zijn de kenmerken van het CDA geweest bij deze formatie?

'De eerste zes weken zijn vlekkeloos verlopen. De problemen ontstonden pas toen het CDA zich geen goede houding kon geven in het onderhandelingsproces dat volgde na de aanvaarding van Van Agt als *premier*.

Toch denk ik dat we de zaak niet moeten overtrekken. Vergelijkt men deze formatie met die van 1977, dan is het niet alleen in zijn resultaat beter, maar ook in tijdsduur veel beperkter. Bovendien was er toen verhoudingsgewijs veel meer 'onfrisheid' rondom personen.'

Wat is naar uw oordeel kenmerkend geweest voor de D'66-opstelling in de afgelopen drie maanden?

'Kenmerkend voor die opstelling is toch wel een constructieve houding van een wat kleinere coalitie-genoot. Soms denk ik dat over die rol te negatief geoordeeld is. Op veel punten was D'66 het eens met het CDA. Op een aantal andere punten met de Partij van de Arbeid en op enkele punten hebben ze een typisch eigen visie, die staat én tegenover het CDA én tegenover de PvdA.

Nu kun je bij voorbaat uitrekenen dat geen van deze drie posities naar buiten gemakkelijk herkenbaar wordt in zo'n formatie. Immers, in het eerste geval gaat hun inbreng schuil achter het CDA, in het tweede geval achter de PvdA, en in het derde geval krijgen ze zelden hun zin. Maar áán de onderhandelingstafel speelde die wippositie natuurlijk wel een rol.

Het zou te ver voeren om te veel op concrete programma-onderdelen in te gaan, maar wel wil ik verklappen dat op sommige punten in het sociaal-economisch beleid D'66 als het ware rechts stond van het CDA. En meer in het algemeen is voor grote partijen als CDA en PvdA de toetsing aan bij D'66 levende standpunten toch wel boeiend. Het houdt als het ware de spiegel voor van bij toch een deel van het

electoraat levende opvattingen, aan twee partijen, die veel meer gewend zijn vanuit met grondslag en beginsel samenhangende politiek te formuleren, maar daardoor wel eens te weinig hun oor te luisteren leggen buiten eigen kring.'

Zijn er volgens u verschillen inzake de opstelling van de Partij van de Arbeid nú ten aanzien van vier jaar geleden?
'Ja. Een belangrijk verschil is dat zij geen grootste partij meer is, en die klap is hard aangekomen, want de achteruitgang was fors.
Vanuit die positie hebben ze gesloten en knap geëxerceerd, zonder al te veel problemen met partij en achterban. Ook zeer beheerst in de publiciteit, met naar mijn taxatie één fout: namelijk het niet van meet af aan aanvaarden van Van Agt als *premier*.
Op het moment dat De Koning en ik ons zonder enige reserve gesteld hadden achter Van Agt als *premier*, hadden ze moeten begrijpen, dat het volop ernst was. Daaruit is, zoals ik je eerder zei veel tijdsverlies opgetreden en natuurlijk ook veel weerstand bij Van Agt opgebouwd. Gelukkig is dat allemaal overwonnen.'

Is de Partij van de Arbeid er nog steeds op uit (in tegenstelling tot Drees ten aanzien van de drie confessionele partijen van destijds) om het CDA uiteen te spelen?
'Nee. Ik geloof dat in reden niet. Ik schat dat ze dat opgegeven hebben. Wat dat betreft is men hier en daar in de pers wat minder progressief dan de Partij van de Arbeid en leeft men daar nog teveel in de illusies van het verleden. Het is natuurlijk wel zo dat het CDA zelf soms moeite heeft haar politieke profiel in eensgezindheid vorm te geven.'

Vindt u dat het CDA, dat voor het eerst als partij zonder meer de formatie inging, haar loyaliteiten jegens de fractie-onderhandelaar, jegens de vroegere coalitie-genoot en jegens de a.s. coalitie-genoten van het beoogde kabinet voldoende heeft betracht?
'Ik begin met *Ja.*

Je zou natuurlijk kunnen zeggen dat wij de VVD na de verkiezingen onvoldoende aandacht hebben gegeven. Maar in feite is dat niet waar. In het eerste gesprek dat De Koning en ik met Wiegel hadden, bepleitte hij toch vooral eerst heel goed de combinatiemogelijkheid CDA-PvdA-D'66 te onderzoeken. Dat deed hij natuurlijk vanuit de hoop dat die coalitie niet mogelijk zou blijken. Maar goed, hij bepleitte dat dan toch!

Ook in onze adviezen aan de Koningin, zowel het eerste als dat na de breuk aan het eind van de formatiepoging-Kremers-Van Thijn, hebben wij steeds plaats gegeven aan de VVD. Terecht, zo meen ik nog steeds. Dat is geen zaak van bigamie. Het CDA wil principieel *kunnen* samenwerken met *verschillende partijen*. Tegelijk wil het CDA met *dezelfde mensen* kunnen werken in verschillende combinaties.

Daarmee ben ik terug bij Van Agt als *premier* en de Partij van de Arbeid. Deze partij heeft er te lang over gedaan Van Agt als *premier* te aanvaarden, dat mogen wij *hen* verwijten; *wij* hebben er daarna te lang over gedaan uiteindelijk met PvdA en D'66 aan het werk te gaan.
Voor wat betreft tenslotte de interne verhoudingen het volgende. Dat de fractie zo kritisch was tegenover zijn eigen onderhandelaar – wie het ook was – heeft alles te maken met onze dualistische traditie, waarbij stukken van eigen ministers en geestverwante informateurs zo nodig nog kritischer beoordeeld worden dan van politici van anderen huize. Het heilzaam dualisme kent zijn vermoeiende aspecten.
Toch geloof ik niet dat de kritiek van CDA-mensen onderling en de verschillen in de fractie het onderhandelingsresultaat sterk negatief hebben beïnvloed. Het was natuurlijk wel erg vervelend voor onze eigen mensen en de achterban.'

Vindt u het eerder karaktervol of wat onpolitiek dat Van Agt zijn loyaliteit jegens zijn oude coalitie-genoten niet zo spoedig heeft prijs gegeven?
'Ik denk dat de vraagstelling onjuist is. Het probleem voor Van Agt is naar mijn taxatie veeleer dit: klopt de redenering wel dat een *brede* coalitie in een land méér gereed kan maken dan een *smal* meerderheidskabinet? Hij redeneert begrijpelijkerwijze vanuit de eensgezindheid en de homogeniteit van een kabinet. Vele anderen redeneren vanuit de brede steun van Kamer en samenleving.

Hopelijk kunnen we nu *beide* zaken in goede zin combineren: een krachtig kabinet onder leiding van Van Agt, goed gesteund in parlement en samenleving.'

Rotterdam, 5 september 1981.



door dr. G. Puchinger



Drs. J. de Koning is sinds 11 september 1981 minister van Landbouw. Tijdens het eerste kabinet-Van Agt was hij minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Gesprek met drs. J. de Koning

'Ik heb mijn aandeel in deze formatie als buitengewoon boeiend ervaren. Vooral de emoties in de politiek fascineren mij, en die emoties bereiken in een formatieperiode hun hoogtepunten. De hoofdpersonen in de formatie zijn niet alleen onderhevig aan hun eigen emoties, maar reflecteren ook de emoties van hun achterbannen. En dat geeft je inzicht in de mensen, in de politiek en in de processen die daarmee samenhangen. Ik had het voor geen geld willen missen!'

Met deze opmerkingen beëindigde minister De Koning een drie uur durend gesprek over de kabinetsformatie-1981.
Hij spreekt over de bewogen periode van de zojuist beëindigde formatie, en speciaal over de periode dat hij samen met drs. Lubbers, en sinds 10 juli tevens met drs. Van Thijn, informateur was (30 mei tot 30 augustus) met een rust alsof hij alleen maar een serie feiten constaterenderwijze de revue laat passeren. Maar met deze laatste woorden blikt hij ook terug als een zeeman die een zware storm heeft doorstaan, die hij achteraf qua gebeuren toch niet had willen missen, en dat temeer niet aangezien het hem mede door eigen en gezamenlijke inspanning toch maar gelukt is heelhuids aan wal te komen, zonder dat de kapitein verdronken en het schip vergaan is.

Mijn eerste vraag over het gebeurde luidde:

Was u verbaasd als informateur te worden gevraagd?
'Ik hoorde dat ik als informateur zou worden voorgedragen op de zondag voor de verkiezingen, toen Piet Bukman hier na de kerk kwam koffiedrinken. Hij woont namelijk ook hier in Voorschoten. Verbaasd was ik wel, omdat ik mij bij het woord *informateur* altijd wat afstandelijk politieke persoonlijkheden had voorgesteld. Maar de nadere toelichting: als het CDA de grootste partij mocht worden, wil het hoog inzetten bij de formatie door de eerste mensen van de lijst na Van Agt, te nemen, heeft mij overtuigd.'

Kon u uw informateurschap combineren

met uw werkzaamheden als minister?
'Na de verkiezingen pleegt een demissionair minister wat meer tijd te hebben dan voordien. Bovendien hebben mijn naaste medewerkers zeer veel werk opgevangen. De noodzakelijke beslissingen konden door mij zelf genomen worden voor of na de werkdag.'

Hoe is de werkverdeling geweest tussen u en de heer Lubbers?
'In de werkverdeling hebben Lubbers en ik aanvankelijk gelijk opgewerkt in de bilaterale gesprekken met Van Agt, Den Uyl en Terlouw. In de meer economisch gerichte gesprekken met Zijlstra, de president van de Nederlandse Bank, en met Van den Beld en Weitenberg, beiden van het Centraal Planbureau, had Lubbers uiteraard de leiding. De gesprekken met de ondernemersorganisaties en met de vakbeweging hebben we weer samen gevoerd.
In de bilaterale gesprekken met de fractievoorzitters stuk voor stuk hebben wij om een opgave van die onderwerpen gevraagd, waarover naar het oordeel van ieder van de fractievoorzitters afspraken zouden moeten worden gemaakt. Dat leverde een lijst van achtendertig punten, van sociaal-economisch beleid tot en met de afsluiting van de Markerwaard. Op ieder van die punten hebben wij een notitie gemaakt waarin de kern van het geschilpunt tussen partijen werd aangegeven en de mogelijke oplossing daarvan. In die fase speelde Lubbers als 'allesweter' en behendig redacteur de hoofdrol.
Aan de hand van die notities zijn vervolgens de gesprekken met de drie fractievoorzitters gevoerd, afwisselend onder voorzitterschap van Lubbers, mij en later Van Thijn. Op basis van die gesprekken zijn daarna op ieder van die punten concept-conclusies geformuleerd, die daarna opnieuw werden besproken en vastgesteld, al dan niet onder voorbehoud. Deze werkwijze leverde uiteraard een wat brokkelig werkstuk op, dat echter de bouwstenen bevatte voor een regeerakkoord. Slechts het sociaal-economisch beleid werd in een wat breder kader geplaatst, om de samenhang van de verschillende elementen te doen uitkomen.'

Hoe heeft u het als minister van een CDA-VVD-kabinet ervaren om constant met de Partij van de Arbeid te onderhandelen?
'Als doodnormaal. Ik was nummer twee van de lijst en door het CDA voorgedragen bij de Koningin als informateur. Dat betekende dat de primaire taak is de Koningin te informeren over de mogelijkheden van een kabinet, dat steunde op een zo breed mogelijke meerderheid, conform de ons gegeven opdracht.
In de gesprekken die Lubbers en ik met Wiegel hebben gevoerd was er dan ook geen spoor van pijnlijkheid of bezeerdheid. Het was hem volstrekt duidelijk dat althans aanvankelijk de weg van onderhandelen van het CDA met de PvdA en met D'66 moest worden gevolgd. Hij begreep zeer goed dat pas *na* een – door hem uiteraard zeer verhoopt – doodlopen van die weg de VVD aan bod zou kunnen komen.
Ook in het verder verloop van de onderhandelingen heb ik bij vergaderingen van de ministerraad onder leiding van Wiegel niet anders dan begrip en jovialiteit van hem ondervonden. Wiegel is te veel politicus en te vertrouwd met het staatsrecht, om een dergelijke situatie niet moeiteloos te hanteren.'

Waar liggen voor u de beslissende momenten bij de formatie van de afgelopen zomer?
'Het *eerste* beslissende moment was de vanzelfsprekendheid waarvan Lubbers en ik zijn uitgegaan van Van Agt als minister-president.
Wij realiseerden ons zeer wel dat de Partij van de Arbeid en D'66 ons dat hebben kwalijk genomen als een vooringenomen-

heid. In het zetelverdelingsvoorstel van 25 juni hebben wij daarom van dat standpunt verantwoording afgelegd. Voordien zijn daarover diepgaande gesprekken gevoerd met Den Uyl en Terlouw afzonderlijk, maar ook in vergaderingen met de fractievoorzitters gezamenlijk.
Daarbij bleek dat er twee politieke concepties tegenover elkaar stonden. Die van de PvdA en D'66: een nieuwe coalitie, bestaande uit twee voormalige oppositiepartijen en een voormalige regeringspartij met een nieuw beleid *kan* niet functioneren onder de oude minister-president. Zij zien de minister-president als personificatie van dat andere beleid.
Daartegenover stond het standpunt van het CDA: het CDA blijft in iedere coalitie zichzelf gelijk. Het zoekt onder inzet van zijn *eigen* program en zijn *eigen* mensen naar een akkoord met een of meer partners, te kiezen op grond van de verkiezingsuitslag en een streven naar een brede politieke meerderheid.
Achter deze concepties ligt een diep verschil van opvatting van coalitievorming. De Partij van de Arbeid en in mindere mate D'66 accepteert *eigenlijk* niet dat het CDA een coalitie met links én een coalitie met rechts *beide* mogelijk acht, al naar gelang van de omstandigheden.
De PvdA acht het grenzen aan *verraad* indien men overstapt van links naar rechts, en een *bekering* indien men het omgekeerde doet. Het CDA staat én op grond van zijn politieke opvattingen én op grond van zijn positie in het Nederlandse politieke krachtenveld, veel onbevangener tegenover onderscheidene coalitiemogelijkheden; en dat moet ook zo blijven.
Onze aanvankelijke politieke opstelling is hiermee wel toegelicht, dacht ik.
Een *tweede* belangrijk moment was de toezending aan de fracties van een concept-regeerakkoord op 25 juni, en een daarbij behorend voorstel tot zetelverdeling. Met name dat laatste heeft kwaad bloed gezet bij PvdA en D'66. Wij bedoelden echter in program en zetelverdeling het nagestreefde coalitiekabinet gestalte te geven; zonder dat namen werden ingevuld, kon immers ieder van de partijen die namen er bij denken.
Ten onrechte heeft men belang gehecht aan de aanduiding van het vice-premierschap verbonden aan binnenlandse zaken. Onze bedoeling was juist om daardoor *geen enkele* indicatie te geven ten aanzien van een al dan niet toetreden van Den Uyl tot het kabinet, laat staan van de zetel die hij eventueel zou gaan bezetten. Den Uyl had zelf namelijk beide kwesties tot dan toe uitdrukkelijk in het midden gelaten.
Een *derde* belangrijk moment was de aanvaarding door PvdA en D'66 van Van Agt als minister-president. D'66 werd daartoe gedwongen door zijn achterban, en de Partij van de Arbeid kón toen niet anders dan volgen. Daarmee leek het voornaamste obstakel op de weg naar de vorming van het beoogde kabinet te zijn overwonnen. Er diende nog slechts een vrij groot aantal amendementen van de drie partijen verwerkt te worden. Op zichzelf geen al te moeilijke taak: ten dele sloten zij elkaar uit, wat de wijsheid van de door ons opgestelde tekst bevestigde; ten dele waren ze niet ingrijpend. Niettemin verslechterde sindsdien het klimaat en verminderde de bereidheid tot vervolmaking van de programmatische compromissen.
In die fase bleek ook het verschil in politiek bedrijven tussen Den Uyl en Van Agt: Den Uyl bedrijft politiek op een ambachtelijke manier...'

En Van Agt improviseert ...
'Precies! Den Uyl vertaalt de grote lijnen in concrete en gedetailleerde teksten en vecht voor iedere bijzin. Van Agt legt de grote lijnen vast in enkele centrale punten. Den Uyl praat enthousiast over een expansief werkgelegenheidsbeleid en schuift de randvoorwaarden die daarvoor gelden – het terugdringen van het financierings-

tekort, de stabilisatie van de collectieve lasten – ongemerkt naar de horizon. Van Agt haalt vervolgens de randvoorwaarden terug en stelt ze opnieuw stevig vast, doch spreekt niet of nauwelijks over het beleid dat binnen die voorwaarden moet worden gevoerd. Aan het eind van de discussie zijn beiden teleurgesteld in elkaar en is het vertrouwen geslonken in plaats van gegroeid.
Zo is het vele malen gegaan.
Het *vierde* moment was de formulering van een definitief voorstel en een uitonderhandelde zetelverdeling, waarop een Ja of Nee van de fracties werd ingewacht. PvdA en D'66 zeiden Ja, het CDA zei Ja, *maar onder voorwaarden.* Alle drie de fractievoorzitters verklaarden echter dat tot formatie kon worden overgegaan. Het leek Lubbers, de inmiddels toegetreden Van Thijn en mij niet raadzaam een compleet nieuwe onderhandelingsronde te beginnen. Daar was de sfeer niet naar, mede omdat PvdA en D'66 een Ja of Nee van het CDA *zonder voorbehoud* wilden forceren.
Wij – de drie informateurs – volstonden dan ook met het formuleren in het eindverslag van een tekst die ons inziens voldoende tegemoet kwam aan de resterende bezwaren van het CDA en beriepen ons op de formatiebereidheid van de fractievoorzitters om de Koningin te adviseren tot formatie over te gaan. Staatsrechtelijk bezien was dat een wat hachelijke onderneming.'

Waarom?
'Wij konden de Koningin immers geen van te voren overeengekomen aanduiding geven van de kring waaruit de formateur moest worden gezocht, laat staan wie. Over het eindverslag was namelijk met de fractievoorzitters niet meer onderhandeld, zodat eenstemmigheid daarover niet van te voren vast stond. Op grond van de formatiebereidheid die door de fractievoorzitters was uitgesproken, meenden wij echter dat op dit punt geen onoverkomelijke problemen meer zouden bestaan. Het verdere verloop heeft die verwachting bevestigd.
De laatste belangrijke momenten van deze formatie liggen buiten *onze* informatieperiode. Ze hadden betrekking op de poging verder vertrouwen van het CDA in het nagestreefde kabinet te versterken. Dat is *formeel* gesproken aan Kremers en Van Thijn niet gelukt; *materieel* gesproken echter wel, omdat de stemming in de CDA-fractie over de door hen aangereikte voorstellen volstrekt duidelijk maakte dat de meerderheid van die fractie die voorstellen wilde aanvaarden en slechts de tegenstem van Van Agt hen daarvan weerhield. Daarmee was het politiek keerpunt in de opstelling van Van Agt jegens en de vorming van het kabinet slechts een kwestie van afwerking.
Op de in de fractie gevormde stemprocedure is later kritiek uitgeoefend. Ik acht die procedure nog steeds juist. Op essentiële momenten moet in een fractie aan het licht worden gebracht, niet alleen *hoe* de standpunten liggen, maar ook welke de motieven achter de standpunten zijn.'

(Om 9.45 uur telefoon over 'Dodewaard'. In de loop van het telefoongesprek, minister De Koning: 'Iedere minister spreekt namens het kabinet, in dit geval Van Thijn'. Aan het slot: 'Ik heb helemaal niet het land aan landbouw, maar ik vind het jammer van ontwikkelingssamenwerking weg te zijn, maar dat is all in the game.')

Hoe komt het dat terwijl men een snelle formatie beoogde, deze zo lang geduurd heeft?
'De formatie heeft helemaal niet zo lang geduurd...'

Drie maanden ...
'Dat is niet lang in vergelijking met voorgaande formaties, en zeker niet te lang als je in aanmerking neemt dat het ongehoord moeilijk was de partijen van dit kabinet tot elkaar te brengen.
In de eerste plaats hebben wij sinds de oorlog – en wellicht daarvoor ook niet – niet zo'n diep verschil gehad over een centraal punt in de buitenlandse politiek,

namelijk het veiligheidsbeleid. Een verschil dat ook niet door een compromis overbrugd kon worden, doch slechts toegedekt is in een procedurele afspraak.
Daarnaast hebben de politieke persoonlijkheden bij mijn weten nooit zo'n antagonistische rol jegens elkaar gespeeld als nu. En dan denk ik erbij: misschien was dat bij Kuyper en De Savornin Lohman ook wel het geval, maar dan toch in een heel andere politieke context.
Ik spreek uitdrukkelijk over *politieke persoonlijkheden* en niet over persoonlijke tegenstellingen. De laatste – voor zover aanwezig – waren en zijn te overbruggen. Den Uyl en Van Agt als exponenten van hun partijen hadden het moeilijker met elkaar, gegeven de opvattingen over coalitievorming, waarover ik eerder sprak. Honderd dagen kabinetsformatie is zo gezien niet te lang.'

De zetelverdeling heeft veel kritiek opgeroepen. De PvdA zou daardoor te veel invloed zijn toebedeeld. Hoe is uw reactie daarop?
'Ja..., de kritiek neemt te weinig in aanmerking dat én CDA én PvdA, en ten dele ook D'66, in de zetelverdeling zeer veel van hun prioriteiten konden realiseren, omdat die elkaar niet dekten.
Het CDA gaf prioriteit aan de minister-president, aan financiën, aan onderwijs, justitie, ontwikkelingssamenwerking en traditiegetrouw aan landbouw. Behalve onderwijs is dit allemaal gerealiseerd.
De Partij van de Arbeid zou graag het minister-presidentschap of anders financiën bezet hebben, maar kon toch ook gemakkelijk leven met sociale zaken en werkgelegenheid, temeer omdat hun andere prioriteiten, onderwijs, buitenlandse zaken, binnenlandse zaken en in mindere mate CRM, konden worden gerealiseerd.
D'66 was zeer gelukkig met economische zaken en zeer ongelukkig met defensie. Dit laatste geheel ten onrechte, omdat D'66 volledig achter de defensieparagraaf stond, waar én CDA én PvdA zeer veel moeilijkheden mee hadden. De afkeer van het bezetten van defensie door D'66 is door ons dan ook niet geaccepteerd.
Dit alles overziende, lijkt mij dat er voor kritiek op de zetelverdeling vanuit een van de drie partijen geen voldoende reden bestaat.'

Hield het door u en drs. Lubbers ingediende eindverslag een technisch goed functionerend akkoord in, of beoogde het meer een generale bereidverklaring om in ieder geval met elkaar te gaan regeren?
'Uit de werkwijze die Lubbers en ik gevolgd hebben bij het opstellen van het akkoord, volgt dat het een technisch goed functionerend akkoord was, omdat voor alle aangemelde verschilpunten óf compromissen zijn geformuleerd óf procedures zijn ontworpen, waarmee partijen voorshands kunnen leven. Op basis van die teksten had men óf een compleet regeerakkoord kunnen opstellen óf de weg kunnen volgen die nu gekozen is: het opstellen van een regeringsverklaring.
Wanneer de laatste gereed is en ongehavend door het Kamerdebat komt, is de politieke bereidheid om met elkaar regeringsverantwoordelijkheid te dragen, voldoende bevestigd. Uiteraard ligt er dan geen garantiebewijs dat vier jaar geldig is, maar de start is dan solide gebleken.'

Vindt u dat de CDA-fractie voldoende als eenheid is opgetreden?
'Laat ik vooropstellen dat de CDA-fractie het in een formatieperiode moeilijk heeft en ook wel zal blijven hebben. De bereidheid om coalities te vormen met andere partijen is bij ieder aanwezig, maar de voorkeuren voor de meest gewenste combinatie kunnen nog al verschillen. Soms geeft de verkiezingsuitslag heel duidelijk de richting aan, zoals in 1977, al is dat dan nog geen garantie voor levensvatbaarheid van het op grond van die verkiezingsuit-

slag te vormen kabinet, zoals juist toen gebleken is.
Deze maal vormde de opstelling van D'66 een doorslaggevende factor. De CDA-fractie heeft de binding van D'66 aan de PvdA enerzijds als een politiek feit moeten erkennen, anderzijds als een belemmering ervaren. Ik denk dat daarom dit kabinet als enige mogelijkheid tot een parlementair meerderheidskabinet door het CDA moeilijker is aanvaard dan anders het geval zou zijn geweest. Niettemin kan worden vastgesteld dat de CDA-fractie in voldoende mate politiek doeltreffend is opgetreden, en daar gaat het ten slotte om.'

U sprak reeds over de formatie-Kremers-Van Thijn. Hoe beoordeelt u het feit dat aan de informateur De Gaay Fortman gelukte wat aan Kremers en Van Thijn niet gelukte?
'De informatie-De Gaay Fortman is ingeleid met onderling verschillende adviezen aan het staatshoofd. Van Agt wilde een duo-CDA-PvdA. Ik vind de keuze van De Gaay Fortman een zeer gelukkige, omdat het vertrouwen in zijn persoon zo breed geworteld is, dat het verschil tussen de adviezen daardoor overbrugd kon worden.
De Gaay Fortman, en misschien nog meer Lubbers, zijn erin geslaagd op basis van de eerder genoemde stemming in de CDA-fractie over het resultaat-Kremers-Van Thijn de CDA-fractie, inclusief Van Agt, ervan te overtuigen dat met enkele aanvullingen op het akkoord, dit sterk genoeg was om het beoogde kabinet te dragen.'

Wat acht u de afgelopen drie maanden kenmerkend voor de PvdA-opstelling? Welk verschil acht u ten aanzien van de formatie van 1977 aanwezig?
'Ik kan er niet meer van zeggen dan wat al door zeer velen is geconstateerd: de Partij van de Arbeid heeft zich zeer behoedzaam opgesteld, zowel de partij als de fractie. De slag van 1977 is destijds zo hard aangekomen en heeft zo sterk doorgewerkt, dat het soms leek alsof de PvdA nog steeds verdoofd was. Verderop in de regeerperiode zal pas blijken of men ook blijvend aan wijsheid heeft gewonnen.'

Welke koers acht u dat D'66 gevaren heeft, en hoe beoordeelt u deze?
'D'66 wilde vóór alles regeren. Dat is ook begrijpelijk. Enerzijds vanuit hun grote verkiezingswinst, anderzijds vanuit een begrijpelijke vrees in de oppositie tussen CDA en PvdA vermalen te worden.
Een open vraag is nog of D'66 aan het regeren eer kan behalen. Ik twijfel niet aan de kwaliteiten van hun bewindslieden. De kwaliteit van hun fractie moet nog blijken en over de kwaliteit van hun kiezers is niets bekend. Misschien stellen die zich regeren mooier voor dan het zal blijken te zijn. Dat merken we dan wel bij de volgende verkiezingen.'

Acht u het gelukkig dat mr. Van Agt weer minister-president is geworden?
'Ja, zonder meer! Wij zouden het CDA niet meegekregen hebben voor dit kabinet zonder Van Agt als minister-president.
De poging die wij hebben gedaan om in een bepaalde fase Zijlstra te bewegen als zodanig op te treden, was serieus doch hachelijk. Van Agt juichte die poging zeer toe, en heeft daar krachtig aan meegewerkt. Evenals de partijvoorzitter Bukman. Lubbers en ik realiseerden ons echter dat het toch gezien kon worden als een zwichten voor de Partij van de Arbeid en een laten vallen van de lijsttrekker van het CDA. Dat doet niets af aan de kwaliteiten van Zijlstra, maar het onderstreept de centrale positie die Van Agt in het CDA heeft verkregen.'

Welke gevoelservaringen heeft u gehad toen het tweede kabinet-Van Agt eindelijk bijeenkwam?
'Laat ik beginnen te zeggen – je vraagt

naar gevoelservaringen –: diepe voldoening.
In de eerste plaats op politieke gronden. Ik acht het voor de komende jaren van het grootste belang dat een parlementair meerderheidskabinet kan optreden in plaats van een minderheidskabinet – hoe groot die minderheid dan ook is – want van zo'n minderheidskabinet kan nauwelijks verwacht worden dat het de noodzakelijke ingrijpende beslissingen kan nemen, en nog minder kan verwacht worden dat de samenleving bereid zal zijn die beslissingen uit te voeren.
Dit is dus de politieke motivering.
In de tweede plaats acht ik het buitengewoon belangrijk dat christen-democraten én socialisten samenwerken bij de oplossing van de problemen die zich voor de tachtiger jaren aandienen. Er zal een zeer grote wissel getrokken worden op de bereidheid om de 'economie van het genoeg' daadwerkelijk te praktizeren, en om de solidariteit met de zwakken in de samenleving te handhaven.
In de derde plaats is er de simpele menselijke voldoening dat een mede door jezelf begonnen karwei tot resultaat heeft geleid.'

Wat voorziet en wenst u inzake onze buitenlandse en defensiepolitiek in dit kabinet?
'Zowel in de samenstelling van het kabinet als in de procedure-afspraken, die ten aanzien van het defensiebeleid zijn gemaakt, alsmede ook in de personen die buitenlandse zaken en defensie bezetten, komt tot uitdrukking dat het van het grootste belang is dat een deel van het Nederlandse volk 'geneest' aan de internationale realiteiten.
In de Nederlandse publieke opinie ten aanzien van vraagstukken van vrede en veiligheid staat maar al te vaak het handelen van Nederland centraal, zonder dat men zich rekenschap geeft van de uitwerking die dat heeft op anderen, zowel in Oost als in West.
Velen menen, ook in CDA-kring, dat een achterwege laten van plaatsing van kruisraketten in Nederland op zich zelf al een bijdrage is aan de oplossing van het bewapeningsvraagstuk. Te weinig wordt beseft dat het evenzeer een bijdrage kan zijn aan een *vergroting* van de spanning en van de onveiligheid, bijvoorbeeld indien daardoor West-Duitsland zwaarder bewapend wordt of de belangstelling van de Verenigde Staten voor de verdediging van West-Europa vermindert, *en* dan wel *of* daardoor de samenwerking tussen de West-Europese nucleaire machten (inclusief West-Duitsland?) wordt versterkt.
Daarom is een zorgvuldige analyse van de te verwachten gevolgen van de opstelling van Nederland in het bondgenootschap erg noodzakelijk. De huidige ministers van buitenlandse zaken en defensie zijn daarvoor de meest geëigende personen vanwege hun kansen om de resultaten van die analyse aan hun partijen over te brengen.
In ieder geval staat vast dat alleen een kabinet in *deze* samenstelling een kans heeft in de Kamer een meerderheid te vinden voor beslissingen, die op grond van die analyse genomen moeten worden, ook als deze onverhoopt onaangenaam zijn.'

Wat voorziet en wenst u inzake onze landbouw-politiek in dit kabinet?
'Eerlijk gezegd ziet het er naar uit dat er in de landbouwpolitiek in de komende jaren geen droog brood te verdienen zal zijn. Dat geldt daarmee overigens niet voor de landbouw! Maar de landbouw*politiek* staat onder druk van een EEG-beleid dat zijn financiële grenzen nadert, en dat terecht meer ruimte wil maken voor regionaal beleid, sociaal beleid, industriepolitiek, transportbeleid enzovoort, enzovoort.
Verwacht moet worden dat het landbouwbeleid zal worden teruggedrongen.
Binnen dat landbouwbeleid neemt dan nog de druk toe om meer ruimte te krijgen voor steun aan de landbouwproduktie

voor Zuidelijke landen, inclusief Griekenland, Spanje en Portugal. Voeg daar nog bij de bezuinigingen op het Nederlands budget, ook dat van landbouw, dan is het beeld over de komende jaren allerminst vrolijk. Voor de visserij gelden weer andere moeilijkheden, maar de uitkomst lijkt dezelfde.
Juist omdat al deze problemen dreigen, is het echter meer dan de moeite waard de essentiële verworvenheden van de Europese landbouwpolitiek te behouden en een Europese visserijpolitiek te ontwerpen.
De Nederlandse minister van landbouw en visserij krijgt het in de komende jaren uitzonderlijk moeilijk. Ik zie dat als een boeiende uitdaging.'

Wat verwacht u van dit kabinet en waar hóópt u op?
'Ik verwacht dat dit kabinet – voorlopig meer onder de druk van de komende moeilijkheden dan op grond van reeds verkregen samenhang – de plicht tot een goede samenwerking zo sterk zal ervaren, dat die wellicht tot een genoegen zal uitgroeien. Die verwachting is voorlopig niet op feiten gebaseerd, maar op hoop.'

Voorschoten, 18 september 1981.

door dr. G. Puchinger



Drs. E. van Thijn is sinds 11 september j.l. minister van Binnenlandse Zaken. Vanaf februari 1967 was hij lid van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, terwijl hij gedurende de periode 1973-1978 de functie van fractievoorzitter bekleedde.

Gesprek met drs. E. van Thijn

'Ik heb in de afgelopen maanden meer gedaan dan formeren van een kabinet. Ik ben namelijk gaan begrijpen wat veel CDA-ers beweegt. Misschien is het daarom deze keer wel gelukt om tot het kabinet te komen dat er thans is. Als dat zo zou zijn, en wanneer ik mij niet vergis, dan is het niet ondenkbaar dat dit nieuwe kabinet langer zal zitten dan menigeen nu voor mogelijk houdt. Mits men ook van andere zijde bereid is te begrijpen wat veel PvdA-ers in de afgelopen jaren heeft bewogen. Voor wat mij zelf betreft wil ik in dit gesprek daartoe graag enige stof op tafel leggen aan de hand van uw vragen.'

Aan het woord is drs. Ed van Thijn, op 11 september opgetreden als minister van binnenlandse zaken van het zojuist gevormde tweede kabinet-Van Agt. Hij publiceerde in 1978, direct na het optreden van het eerste kabinet-Van Agt, een uitvoerig boek, *Dagboek van een onderhandelaar,* over de voor hem mislukte kabinetsformatie-1977, dat weliswaar sterk subjectief maar zonder rancune geschreven is en gekenmerkt wordt door een warme menselijkheid. In 1977 trad hij bij de kabinetsformatie op als onderhandelaar voor de Partij van de Arbeid, terwijl Den Uyl, als grote winnaar van de verkiezingen van 1977, een nieuw kabinet poogde te formeren. De rollen waren dit jaar omgekeerd: Den Uyl onderhandelde voor de Partij van de Arbeid en Van Thijn informeerde en formeerde als voorbereider van het thans gevormde tweede kabinet-Van Agt.
We spraken op zaterdag 26 september, met onderbreking van een uur, toen ambtelijke plichten hem elders heenriepen, van 's morgens tien tot 's middags vier uur. Hij had de telefoon onder handbereik, want te Arnhem vond die dag een grote demonstratie plaats tegen kernenergie, maar alles liep daar rustig en dus liet de telefoon ons met rust, zodat hij zich ook rustig op het gesprek kon concentreren. Hij beantwoordt mijn vragen met soms korte, wat afgebeten klemtonen, die in dit geval niet zozeer zijn emotie verraden, alswel zijn betrokkenheid weergeven jegens de stof die hij bespreekt. Soms gaan zijn woorden begeleid van een sprekend lachje of sluit hij een zin af met een korte periode

van stilte, waarbij zijn ogen soms oplichten met de onuitgesproken vraag, of ik het goed begrepen heb. De meeste antwoorden sluit hij af met een kort knikje, als om aan te geven dat hij de vraag zo voldoende beantwoord acht.
Ik had hem mijn vragen vooraf kunnen toesturen en hij kon zich daarmee verenigen, zodat ons gesprek, de vragen langsgaande, voorspoedig en vlot kon verlopen. Mijn eerste vraag luidde:

Bent u blij minister te zijn?
'Het antwoord is: *Ja.*
Om drie redenen.
Ik heb heel vaak drie redenen...
In de eerste plaats omdat het betekent dat de PvdA weer regeert, en dat was in deze *fase* van haar ontwikkeling een essentieel streven. We komen er straks nog wel op terug. De formatie is dus gelukt; '77 is uitgewist!
De tweede reden is: dat ik nu zelf bestuurlijk bezig kan gaan. Dit is in mijn politieke persoonlijkheidsontwikkeling na twintig jaar praten óók zeer wezenlijk: *echt* verantwoordelijkheid dragen. En geen al te gemakkelijke verhaaltjes houden.
En in de derde plaats, dat het binnenlandse zaken is geworden, omdat vanaf de eerste dag dat ik de politiek ben binnengestapt het functioneren van onze democratie en van ons staatsbestel mij gefascineerd heeft én beangstigd. Dit raakt mijn diepste motivatie ook om in de politiek actief te zijn. En daarom vind ik het een, ja toch, iets van een, ja... ik wil niet in superlatieven treden, maar toch een prachtige opdracht om nu daarmee vanuit een directe verantwoordelijkheid bezig te zijn.'

De Partij van de Arbeid heeft een gevoelig verlies geleden bij de laatste verkiezingen. In hoeverre heeft dit verlies invloed gehad op de opstelling van de Partij van de Arbeid bij deze formatie?
'De verkiezingsnederlaag heeft zeker een grote invloed gehad; maar nog groter was de invloed van de *oorzaak* van die nederlaag, en dat was de kater van '77. De PvdA is vier jaar achtervolgd geworden met het beeld van de mislukte formatie in '77. De oppositie stond voortdurend in een geur van: *eigen schuld, dikke bult,* dan hadden jullie maar zelf de verantwoordelijkheid moeten nemen. Dan hadden jullie in '77 maar niet zo hoog van de toren moeten blazen. Dan hadden jullie maar niet zo stom moeten zijn om je buiten spel te laten manoeuvreren. Vanaf '77 hing er rondom de Partij van de Arbeid een beeld van ongeloofwaardigheid. De kiezers hadden op ons gestemd als regeringspartij – Den Uyl minister-president – en het wérd oppositie! Veel kiezers hebben ons nu hun stem niet meer willen toevertrouwen, omdat we er in '77 zo slecht mee omgesprongen zouden zijn. En dat heeft natuurlijk een grote invloed gehad op de totaal *andere* opstelling in '81.
Ik zeg er onmiddellijk bij dat ik dit beeld van '77 heel ongerechtvaardigd vind. Natuurlijk hebben we toen hoog van de toren geblazen, maar welke winnaar heeft die neiging niét? Zie het triomfantalisme van Van Agt, toen hij dit jaar maar één zetel verloor, in *deze* formatie. Verstandig is dat niet, toen niet en nu niet.
Maar wat velen vergeten zijn is dat de Partij van de Arbeid in '77 uiteindelijk de zeilen heeft gestreken; de onderhandelaar van toen – ikzelf – heeft de partij-uitspraak van toen, die het onderhandelingsresultaat van toen afkeurde, naast zich neer gelegd, onder het motto: afspraak is afspraak. Ik was immers op 24 oktober 1977 met Van Agt tot een volledige overeenstemming gekomen, en had mij geschikt in een 7-7-2-formule, alle stormen in onze partij ten spijt. Daarna heeft Van Agt c.s. mij laten zakken en heeft de steven gewend naar de VVD.
Beeld en werkelijkheid van '77 stemmen dus niet overeen. En dat feit is het eerste dat *ik* aan de orde heb gesteld, toen ik Van Agt in de formatie-1981 voor het

eerst weer ontmoette. De eerste vraag die ik hem gesteld heb was: 'Dries, waarom ben jij de afspraak van toen niet nagekomen?' Terwijl ik hem, toen dwars tegen de stroom in, ben blijven verdedigen in mijn eigen kring.'

En wat antwoordde Van Agt?
'Dat hij dat allemaal niet meer zo scherp voor ogen had.
(knikje, lachje, stilte...)
Ja...
Toen zijn we aan onze nieuwe werkzaamheden begonnen.'

In hoeverre is er verschil tussen de opstelling van de Partij van de Arbeid bij deze formatie met die van vier jaar geleden?
'De opstelling in '81 stond geheel in het trauma van '77. Hetgeen ik persoonlijk niet zo best vind. *Alle* kabinetsformaties gaan gebukt onder de vorige: '77 stond onder het teken van '73 en '73 weer in dat van '67, en dat is een foute boel, want men moet elke formatie op zijn eigen merites beoordelen. En het vermijden van fouten van de vorige keer leidt onvermijdelijk tot nieuwe, andere fouten. De PvdA deed dus nu ongeveer alles omgekeerd, vergeleken met '77. Ze procedeerde nu op kousevoeten, was op praktisch elk punt compromisbereid, vermeed elke duidelijk uitspraak naar buiten, liep met grote bogen om elke personenkwestie heen, was de redelijkheid zelve en wist de achterban – partijbestuur, partijraad – muisstil te houden.
Dat is het wel; het was dus compleet anders dan in '77. Hier en daar zelfs wat overdreven anders.'

Waarom heeft de Partij van de Arbeid zo langdurig het premierschap van Van Agt bestreden? Hoe had de Partij van de Arbeid gereageerd wanneer Den Uyl in getalssterkte in de positie van Van Agt had gestaan en het CDA had hem – om welke reden dan ook – uitgesloten?
'Ik zal u misschien een heel verrassend antwoord geven. Voor mij is nog altijd de vraag: waarom heeft de Partij van de Arbeid het premierschap van Van Agt geaccepteerd?
Dat is nog al een uitspraak voor een minister in dit kabinet! Maar ik meen het echt; en dat heeft niets te maken met de persoon Dries van Agt, en ook niets te maken met zijn opstelling in deze formatie, en het laat onverlet onze persoonlijk goede verstandhouding. Ik heb het hem zelf trouwens ook uitgelegd. Ik vind dat de Partij van de Arbeid, door te zwichten op dit punt, een streep heeft gehaald door een periode van vijftien jaar lang streven naar partijvernieuwing en kiezersinvloed op de regeringsvorming.
Er stonden twee redeneringen tegenover elkaar inzake de betekenis van het CDA in het Nederlandse partijensysteem. De verdediging van het CDA waarom Van Agt per se *premier* moest worden, was dat het tot het *wezen* van het CDA behoort om met *dezelfde* mensen zowel met de VVD als met de Partij van de Arbeid te kunnen regeren. Als een kwestie van toevallige machtsverhoudingen en *niet* als een kwestie van bewuste politieke keuze. De verdediging vanuit het CDA gevoerd stond geheel in het teken van de aloude lood-om-oud-ijzer-theorie, die door óns altijd te vuur en te zwaard bestreden is.
Door op dit punt te zwichten, legitimeerde de Partij van de Arbeid dit uitgangspunt van het CDA, dat naar mijn gevoel zeer versluierend werkt naar de kiezers toe, omdat het deze de indruk geeft dat het toch allemaal maar één pot nat is in de Nederlandse democratie.
Mijn opvatting is dat het uiteraard het goede recht is van het CDA om van tijd tot tijd van coalitiepartner te wisselen, maar dat men tegenover de kiezers dan verplicht is om dat op een zodanige wijze te doen, dat er een herkenbaar ander beleid wordt gevoerd, gedragen door andere personen. Ik vind dat als het CDA zich het recht toekent om naaar eigen inzicht van

coalitiepartner te wisselen, dat het dan ook bereid moet zijn de prijs te betalen voor die machtspositie, door dan *nieuwe* mensen in het veld te sturen, die ook de ruimte hebben zich met een nieuw beleid te identificeren en daarmee geïdentificeerd te worden.
Ik vond dus het capituleren op dit punt van onze kant de allergrootste concessie die de Partij van de Arbeid kón doen, en het opgeven van vijftien jaar strijd voor een herkenbaarder democratie. Ik heb in mijn fractie daar *tegen* gestemd, en heb mij vervolgens in die realiteit geschikt, onder het motto: nu men *dit* pikt, kan ik mij geen enkel breekpunt meer voorstellen dat dáár tegen opweegt. En dan moet dat kabinet er maar komen.'

Daar zullen velen u dan nu dankbaar voor zijn.
'Overigens heb ik mij heel goed gerealiseerd, dat het CDA het zich niet *kon* veroorloven zijn politieke leider Van Agt te laten vallen. Ik wist dus dat het risico van onze aanvankelijke opstelling zou zijn om toch weer achter het net te vissen. Omgekeerd zouden wij Den Uyl ook nooit hebben losgelaten. Maar de argumentatie om ons daartoe te bewegen, zou alleen vergelijkbaar zijn geweest, als Den Uyl net *premier* was geweest van een kabinet met de VVD.'

U bent door uw fractie als informateur naar voren geschoven nadat uw fractie akkoord was gegaan met het minister-presidentschap van Van Agt. Was dit een concessie die uw fractie van het CDA wenste?
'Ja, het feit dat men mij naar voren schoof was inderdaad een concessie die men vroeg van het CDA. Het feit dat men onder het premierschap van Van Agt was doorgegaan, had diepe wonden geslagen in onze fractie.
Er waren eigenlijk drie groepen.
De eerste groep was die van de tegenstanders, waaronder ik zelf, en diverse andere vertrouwelingen van Den Uyl, die erg aangeslagen waren door deze nederlaag in eigen fractie, en verbolgen op Den Uyl, dat hij met de meerderheid was meegegaan, en zich derhalve weinig rechtlijnig had opgesteld.

De tweede groep bestond uit de linkervleugel, die bang was dat het verzet tegen Van Agt als *premier* ons programmatisch-inhoudelijk teveel zou kosten. Zij vonden dat niet de persoon, maar de inhoud van beleid centraal moest staan, en dat er harder gevochten moest worden voor zaken als kernenergie, kernwapens en andere van onze 'strijdpunten'.

Zij sloten een monsterverbond met de derde categorie, namelijk met diegenen die vonden dat de Partij van de Arbeid hoe dan ook zou moeten regeren, en dus noch op het premierschap noch op de 'strijdpunten' grote risico's zou mogen lopen.

Groep-één en groep-twee vonden allebei – om verschillende redenen – dat de Partij van de Arbeid een steviger voet tussen de deur moest zien te krijgen. Het CDA had twee informateurs die nu al weken lang bezig waren; en dan de triomfantalistische opstelling van de achterban rond de persoon van Van Agt – alsof hij twintig zetels gewonnen had! – welnu, de Partij van de Arbeid vond dat de tijd nu gekomen was dat ook zij een eigen informateur zou mogen leveren. Het was op voorstel van de huidige fractievoorzitter Wim Meijer dat ik naar voren werd geschoven: geen mens van buiten, maar een 'binnenlijner', als spiegelbeeld van Lubbers en De Koning, die immers ook uit de fractie kwamen.
Ik denk dat dat een goede zet is geweest, die voor een wending in de formatie heeft gezorgd, zoals Van Agt in zijn interview in *Vrij Nederland* van 19 september inmiddels al heeft toegegeven.'

Hoe heeft u de samenwerking met de heren

Lubbers en De Koning als informateur ervaren?
'Als een verademing!
Ik wist dat het kabinet er nu moest komen, en ik ben op basis van die realiteit in de rijdende trein gestapt, en we zijn onmiddellijk resultaatgericht in een uitstekende verstandhouding aan de slag gegaan.
Er was in de kortste tijd toch iets van een *esprit de corps* gegroeid, waarbij ik mijn beide collega's ook als politieke persoonlijkheden heel erg ben gaan waarderen. Dezelfde eigenschappen van Ruud Lubbers, die ik vanuit de oppositiebankjes vaak met het nodige scepticisme heb gadegeslagen, begonnen nu mijn bewondering op te roepen; een wervelwind van creativiteit; een snelheid van formuleren, die het tempo van de meest ervaren typiste te boven gaat, voortdurend compromisgericht.
Verbaal is Lubbers voor geen gat te vangen. Niet elke tekst is even helder, maar in een situatie dat twee strijdende partijen tot elkaar moeten worden gebracht, kan dat heel functioneel zijn. Hij is bij uitstek iemand die het woord van Romme in de praktijk kan brengen, namelijk: *het onverzoenlijke verzoenen,* met een grote hardnekkigheid en een bijna onmogelijk groot incasseringsvermogen. Zonder deze man, met deze eigenschappen, was dit kabinet er niet gekomen.
Maar ook voor Jan de Koning heb ik grote bewondering gekregen. Een *totaal* ander type: kort maar krachtig formulerend, geen woord te veel, maar ook niet te weinig; efficiënt werkend, daadkrachtig, rechtlijnig; kortom, een ingebouwde permanente correctie op de dynamiek van Lubbers.
Ik heb via deze twee collega's die allebei toch erg kenmerkend zijn voor bepaalde groepen in het CDA, in enkele weken tijds méér van het CDA begrepen dan in al die jaren daarvoor. En het feit dat we *gedrieën* zo goed konden samenwerken – want dat was een feit! – was voor ons het bewijs dat het beoogde coalitiekabinet er ook zou kunnen komen en nog goed zou kunnen functioneren ook. Onze samenwerking was als 't ware een proeftuin!'

Welke strategie heeft u gevolgd toen u informateur werd? Welke waren in die periode de voornaamste moeilijkheden en doorbraken?
'Ik had een hele duidelijke strategie voor ogen. Die bestond uit drie elementen.
Punt 1: mijn aanwezigheid, of beter, mijn toevoeging aan het informatieteam zou zich onvermijdelijk *moeten* vertalen in een voor de Partij van de Arbeid *herkenbaarder* resultaat.
Punt 2: om dat te bereiken heb ik mij vrijwel uitsluitend bediend van programteksten rechtstreeks ontleend aan het CDA-program... (lachje, stilte...) waartegen de collega's toch moeilijk bezwaar konden maken. Daarmee gebruik makend van een bekend verschijnsel bij het CDA: dat het program altijd wat progressiever is dan het werkelijke beleid.
Punt 3, en dat is het allerbelangrijkste: mijn streven was er op gericht *hoe dan ook* tot overeenstemming te komen. De drie informateurs moesten als een eenheid naar buiten optreden. Dat was het grootste verschil met '77, toen de verschillende koppels van informateurs vaak onderling niet tot overeenstemming konden komen.
De homogeniteit van een informatietrio van CDA en PvdA heeft belangrijke voordelen: het krijgt een zelfstandige positie, boven de partijen. Er gaat dus een autonome kracht van uit, ook naar de publieke opinie en de pers; men is geen speelbal van de partijen, maar men heeft het initiatief in handen en kan zelf het tempo bepalen.
Het gevolg is wel onvermijdelijk dat er tussen Van Thijn en de PvdA-fractie, maar ook tussen Lubbers en De Koning en de CDA-fractie zich verschillen beginnen af te tekenen, maar de eerste groep was daar beter tegen bestand dan de tweede, en dus

werd dat voor de PvdA in dit geval een tactisch voordeel. Daardoor ontstond de situatie dat de CDA-fractie diverse malen in de situatie kwam te verkeren waarin zij het beslissende woord moest spreken over de voortgang van de formatie. Aangezien ze daartoe niet in staat bleek, verloor ze bij pers en publieke opinie steeds meer terrein. En daardoor werd haar onderhandelingspositie, aan het begin van de rit nog ijzersterk, naar mate de formatie vorderde, steeds zwakker.
Door deze gang van zaken werd het CDA met eigen wapens bestreden. Het CDA had namelijk, en zeker de onderhandelaar, er alle belang bij dat de formatie lang zou duren. Immers, hoe langer de formatie zou duren, des te groter was de kans dat de Partij van de Arbeid haar geduld zou verliezen, de achterban toch in het geweer zou komen, de situatie van '77 zich zou herhalen, en er alsnog een legitimatie zou ontstaan om te *switchen* naar de VVD. Dit nu is door mijn aanwezigheid en mijn opstelling voorkomen. De tijd ging niet vóór maar tegen het CDA werken.'

Hoe verklaart u uw optimistische stellingname in het eindverslag van Lubbers, De Koning en u in juli 1981?
'Het eindverslag had iets van een overvalsscenario... Ik had er alle belang bij dat het tempo er in zou blijven, zoals ik u heb uiteengezet. Het was voor mij dus van wezenlijk belang dat het eindverslag niet wéér tot een *nieuwe* informatieronde zou leiden, maar het pad zou effenen naar een werkelijke formatie, als sluitstuk van het voorafgaande.
Voor Lubbers en De Koning gold dat zij al twee maanden bezig waren, een unicum bij mijn weten, dat de zelfde informateurs zo lang in de gelegenheid zijn een zelfde weg te bewandelen. Zij konden zich geen mislukking veroorloven.
Er waren drie mogelijkheden nadat het CDA ten derden male geen JA en geen NEE had gezegd, hetgeen haar een slechte pers bezorgde. De *eerste* mogelijkheid was om voor de vierde maal de CDA-fractie voor een keuze te plaatsen. Dit had geen enkele zin. En dat zou voor het eerst ook de drie informateurs zelf een slechte pers hebben bezorgd. Dan was het een gebed zonder eind geworden, waar ik met name zo bevreesd voor was. De *tweede* mogelijkheid was om de Koningin mee te delen dat wij niet tot enig resultaat waren gekomen, en dat wij onze opdracht zouden moeten teruggeven, zonder enige nadere aanbeveling. Wij zouden zijn mislukt, en daarmee zou de kans op een kabinet van CDA, PvdA en D'66 sterk zijn afgenomen. Dat leek ons niet juist, omdat er inmiddels al te veel was bereikt. Partijen stonden immers nu te dicht bij elkaar om zo'n negatieve conclusie te rechtvaardigen.
Er was dus nog maar één mogelijkheid die ons resteerde, gebruik makend van de eigen verantwoordelijkheid die informateurs in ons constitutioneel bestel nu eenmaal hebben: namelijk de partijen voor het blok te zetten met een positief eindverslag, waarin wij zelf op de nog twee open kwesties – defensie en economie – een compromisformule formuleerden. De fractievoorzitters hadden zich niet gecommitteerd aan de inhoud van ons eindverslag, maar waren wel akkoord gegaan met de door ons gekozen procedure. Ze wisten dus dat ze voor het blok zouden worden gezet, en haden zich daarbij *behoren* neer te leggen, immers de *keuze* waarvoor ze stonden was *of* akkoord gaan met een formatie op basis van het eindverslag *of* niét akkoord gaan met de formatie, onder afwijzing van dat eindverslag. In dat geval hadden zij in de consultatieronde bij de Koningin, die op ons eindverslag volgde, te kennen moeten geven dat een nieuwe informatieronde onvermijdelijk was. Dat risico hebben wij gelopen.
Wat eigenlijk *niet* kon is toch gebeurd: twee van de drie fracties zijn akkoord gegaan met een formatiemogelijkheid, zónder het eindverslag te accepteren: CDA en

D'66. Daarmee zijn ze op de goedkeuring van de door ons gevolgde procedure teruggekomen. Constitutioneel was dit een *kritisch* moment; dat was echter *niet* te wijten aan de drie informateurs, maar aan de beide fractievoorzitters, die deden alsof hun neus bloedde. Pikant!!'

U verklaarde in dit eindverslag dat de belemmeringen voor de formatie van het beoogde kabinet uit de weg waren geruimd. Hoe kwam het dan dat daarna nog zo lang 'geformeerd' en 'geïnformeerd' en wederom 'geformeerd' moest worden?
'Nou, daar kan ik kort over zijn: wanneer de fractievoorzitters zich wél hadden neergelegd bij de door de informateurs gevolgde procedure, zouden de belemmeringen voor de formatie wel degelijk zijn uit de weg geruimd.
Dit is helaas niét het geval geweest. Om *die* reden heb ik in mijn rede bij de sluiting van de Staten-Generaal als nieuwe minister van binnenlandse zaken durven vaststellen dat de formatie te lang geduurd heeft.'

Was uw positie als formateur naast dr. Kremers een andere dan die als informateur naast Lubbers en De Koning? Hoe verliep uw samenwerking met dr. Kremers?
'Formeel was mijn positie nauwelijks verschillend. Immers, in de praktijk van deze formatie zijn de verschillen tussen informateurs en formateurs sterk vervaagd. Informateurs zijn zich, anders dan in '77, al met de personele samenstelling gaan bezig houden, en formateurs konden niet om programmatische besprekingen heen. Materieel was de positie wel heel verschillend. Collega Kremers was een nieuwkomer, die nauwelijks enige binding had met wat er in de vorige fase was gebeurd, terwijl ik uiteraard geprobeerd heb de lijnen zoveel mogelijk door te trekken. Dat neemt niet weg dat ook nu weer mijn strategie erop gericht was voortdurend met Kremers op één lijn te komen en te blijven, op grond van de zelfde overwegingen als van het voorafgaande.
Alhoewel de heer Kremers weer een heel andersoortige CDA-er bleek te zijn dan zijn beide voorgangers, een derde representant van die veelkleurige stroming, was de samenwerking en persoonlijke verstandhouding met hem uitstekend. Daardoor is mijn inzicht in het CDA nog weer verder verdiept. Ook zijn manier van werken: kordaat, krachtdadig, efficiënt, zonder omhaal van woorden, sprak mij in deze fase van de formatie erg aan.'

Hoe was het verloop van deze formatie? Is die als zodanig ten slotte mislukt óf was het een noodzakelijke fase op weg naar de geslaagde informatie van De Gaay Fortman en de formatie van Van Agt?
'Er zijn ten tijde van deze formatie hele belangrijke beslissingen genomen, die de einduitkomst naderbij hebben gebracht. Bijna stilzwijgend is onder Kremers-Van Thijn de allermoeilijkste hobbel – namelijk de defensieproblematiek – overwonnen, praktisch onopgemerkt. De voetnoot van de PvdA-fractie bij het akkoord van Lubbers, De Koning en Van Thijn (*de* steen des aanstoots voor Van Agt!) werd vervangen door een eigen verklaring van Den Uyl na het eindverslag van de drie informateurs (onverminderd een steen des aanstoots!) en deze werd via een schriftelijke verklaring van ondergetekende als beoogd minister in essentie gehandhaafd, maar *staatsrechtelijk* gefatsoeneerd. Een onderscheid werd gemaakt tussen de individuele verantwoordelijkheid van een PvdA-bewindsman en de positie van partij en fractie. Feitelijk veranderde er niks; toegegeven werd dat een PvdA-bewindsman op het punt van de plaatsing van de middellange-afstandsraketten van mening zou kunnen veranderen, maar dat hij dan, gelet op de verklaring van de fractievoorzitter, zijn parlementaire grondslag zou verliezen en derhalve zou moeten aftreden.

Overeind bleef dat een kabinet met de Partij van de Arbeid nooit tot plaatsing zou overgaan. Maar de manier waarop dat thans werd geformuleerd, met name ook in de nadere verklaring van Den Uyl, heeft betekend, dat daarop in de formatie-Van Agt, en ook al in de informatie van De Gaay Fortman, niet meer is teruggekomen. Daarmee was *het* belangrijkste obstakel voor de totstandkoming van het kabinet stilzwijgend weggenomen.
De formatie Kremers-Van Thijn is *mislukt*, maar zonder dat wij hebben *gefaald*. De mislukking was inderdaad een noodzakelijke fase op weg naar de geslaagde informatie van De Gaay Fortman en de formatie van Van Agt.
Die mislukking was ook een gemeenschappelijk belang. Van Agt had er belang bij om aan te tonen dat het akkoord-Lubbers c.s. op het terrein van de economie nadere precisering behoefde. Hij zou zijn onderhandelingspositie aanmerkelijk versterken als hij aan de vooravond van Prinsjesdag zou kunnen aantonen dat er met Wiegel in het Catshuis wél en met Den Uyl in het Eerste-Kamer-gebouw géén begroting viel op te stellen. En aangezien collega Kremers er geen belang bij had om tegenover Van Agt te komen staan, was een breuk op dit punt, toen Den Uyl begrijpelijkerwijs geen lust had in zo'n exercitie, onvermijdelijk.
Voor mij gold dat ik moest zien te voorkomen, dat wij in zo'n dubbelonderhandeling over de begroting terecht zouden komen. Ook ik had er dus belang bij om tot snelle besluitvorming te komen. Het zou natuurlijk prachtig geweest zijn als het CDA op de vraag van Kremers en Van Thijn JA had gezegd, maar die verwachting was er niet. Tempo ging boven resultaat. De mislukking was nodig om de voortgang veilig te stellen.'

Hoe kwam het dat de Partij van de Arbeid gedurende de informatie van De Gaay Fortman toezeggingen kon doen, die ze niet deed jegens u en dr. Kremers?
'Onder Kremers en Van Thijn was de Partij van de Arbeid-fractie de enige die het eindverslag van de informateurs volledig geaccepteerd had. Zij was daarom niet bereid tot enige inhoudelijke onderhandeling inzake de sociaal-economische paragraaf.
Met de komst van De Gaay Fortman leek alles weer open te liggen en kon het formele standpunt van de niet-bespreekbaarheid niet meer worden volgehouden. In werkelijkheid stelden toezeggingen die van de Partij van de Arbeid werden gevraagd in dat stadium inhoudelijk niet zoveel voor. Naar mijn gevoel werd in de fase-De Gaay Fortman inhoudelijk in andere bewoordingen herbevestigd wat al eerder was overeengekomen. De 4½ miljard ombuigingen-1982, *het* breekpunt onder Kremers-Van Thijn, is onder De Gaay Fortman niet meer op tafel gekomen.'

Sommigen zeggen dat de zetelverdeling van het nieuwe kabinet fors ten gunste van de Partij van de Arbeid is uitgevallen. Heeft u voor dit standpunt enig begrip en hebben diegenen die dit zeggen enigermate gelijk?
'Het is wel een béétje waar. Ik heb daar zelfs alle begrip voor, maar ik voeg daar onmiddellijk aan toe dat dit niet de verdienste van de Partij van de Arbeid is geweest. Dat komt omdat bij de onderhandelingen over de zetelverdeling de uitgangspunten van het CDA zelf welhaast automatisch tot dit resultaat moesten leiden. Ik noem een paar voorbeelden. *Landbouw en visserij* wordt door het CDA beschouwd als een vast nummer. Men moet er blijkbaar niet aan denken dat een PvdA-er het groene front naar zijn hand zou zetten!
Een tweede voorbeeld is *ontwikkelingssamenwerking*. Dit was onbespreekbaar gedurende de gehele formatie, omdat nu eenmaal Jan de Koning daar zat. Dat dit, toen puntje bij paaltje kwam, anders uit-

pakte, doet aan het uitgangspunt niets af. Derde voorbeeld: *justitie* is gelijk De Ruiter. Onomstreden. Een uitstekend minister. Een vanzelfsprekendheid. Ik begrijp alleen niet goed dat justitie in '77 als een topzwaar departement werd ervaren door het CDA getuige de strijd die er toen geleverd is, en dat men nu met dit onderhandelingsresultaat maar matig tevreden is!
Vierde voorbeeld: *volksgezondheid en milieu.* Omdat men CRM niet wenste. Toen onderwijs in een hard gevecht naar de Partij van de Arbeid ging, had het CDA in de sociaal-culturele sector de eerste keuze. Die keuze viel op VOMIL en niet op CRM.
Zo heeft ieder onderhandelingsresultaat zijn eigen geschiedenis.
Er resteert dan nog het kwartet premierschap-financiën-onderwijs en sociale zaken. Omdat het CDA aan het premierschap hing, had de Partij van de Arbeid vanzelfsprekend de eerste keuze wat de vakdepartementen betrof. De keuze viel op onderwijs. Ook toen daarvoor de prijs moest worden betaald dat Den Uyl niet naar financiën maar naar sociale zaken ging. Maar eerlijk gezegd heb ik dat nooit als een echt offer beschouwd, maar eerder als een groot voordeel. Onze eerste man behartigt onze eerste prioriteit: de werkgelegenheid. Dat lijkt mij, gegeven het feit dat hij geen *premier* kon worden, de best denkbare plaats in het kabinet voor hem.
Zo is logischerwijs een portefeuilleverdeling tot stand gekomen, waarin de Partij van de Arbeid zware posten heeft gekregen. Wie deze totstandkomingsgeschiedenis overziet, zal beamen waarmee ik uw vraag begon te beantwoorden.'

Hoe heeft u gedurende de afgelopen maanden de opstelling van de CDA-fractie ervaren? Wat waren daarvan, volgens u, de sterke en welke de zwakke kanten?
'Ik heb de opstelling van de CDA-fractie als tamelijk linkshandig en niet altijd even redelijk ervaren (cynisch lachje).
Kijk, het is in de politiek de kunst, en zeker tijdens een formatie, om niet de beslissende stem te hoeven uitbrengen. De CDA-fractie heeft gedurende deze formatie vijf à zes maal in de situatie verkeerd, dat alle schijnwerpers op haar gericht waren. Van haar hing het telkens af, of de formatie al of geen voortgang zou vinden. Als men dan telkenmale óf niet in staat is met een JA of NEE te komen, dan wel in vele schilfers uiteen valt, dan moet men niet verbaasd staan dat de onderhandelingspositie steeds zwakker wordt, naarmate de tijd verstrijkt: dát versta ik onder linkshandig!
Verder vond ik dat men tamelijk onbarmhartig is omgesprongen met coryfeeën als Lubbers en De Koning. Met name de behandeling die het sociaal-economisch akkoord – voornamelijk het produkt van Lubbers – heeft ondergaan, en het in stelling brengen van een hele serie adviseurs, vond ik onnodig kwetsend en, afgemeten aan het behaalde resultaat sindsdien, tamelijk overbodig.
Waar ik wél begrip voor heb kunnen opbrengen, is dat men zich erg afhankelijk heeft gemaakt van de opvattingen van de onderhandelaar Van Agt. Er ontstond hier iets van een vicieuze cirkel: voor wat de politieke keuze van de CDA-fractie betreft – die wou in overgrote meerderheid dit kabinet met de Partij van de Arbeid – was Van Agt, zoals hij zelf gezegd heeft, de gevangene van zijn fractie. Maar door zich noodgedwongen zo te moeten ophangen aan hun eerste man, maakte de fractie zich op haar beurt weer de gevangene van Van Agt. Daardoor kreeg elke besluitvorming iets verwrongens en ontstond er op den duur een beeld van totale ontreddering. Ik kreeg soms de indruk dat zeer prominente fractieleden niet meer overzagen wat ze besloten hadden.
Een van de meest ontroerende momenten tijdens de kabinetsformatie was na afloop van een van de CDA-fractievergaderingen,

toen besloten werd om onder enkele voorwaarden de formatie binnen te treden. Zeer prominente fractieleden, behorende tot de middengroep – dus noch behorend tot de linker- noch tot de rechtervleugel – snelden opgetogen en uitgelaten het Eerste-Kamer-gebouw binnen om de drie informateurs aan hun borst te drukken en te feliciteren met ons 'heroïsch' succes. Toen wij, door schade en schande wijs geworden, informeerden wat de condities wel waren, lieten zij, nog altijd even opgetogen, hun aantekeningen zien. Tot onze schrik lazen we dat de defensieparagraaf uit het akkoord zou moeten worden verwijderd! Wij verstarden en verbleekten ter plekke. 'Maar dan is er toch geen enkele reden tot blijdschap!', riepen wij vertwijfeld. 'Dan zullen wij het wel niet goed opgeschreven hebben', was hun reactie. Al snel bleek dat de aantekeningen juist en de vreugdetranen onjuist waren. Voor mij stonden toen twee dingen vast: de CDA-fractie staat niet altijd even helder voor de geest welke doodlopende straten zij door hun voorman worden binnengeloodst, maar ook: dat hun wil om tot samenwerking met de socialisten te komen oprecht was. Dat laatste heeft voor mij de doorslag gegeven, en er sterk toe bijgedragen, dat ik mij zuchtend weer aan een volgende fase van de kabinetsformatie heb gezet. Ik begrijp dat uiteindelijk inzake het geschetste prisoners-dilemma toch de fractie aan het langste eind zou trekken.'

Sterke punten waren er dus niet?

'Nou, dat laatste beschouw ik als een sterk punt, en ook toekomstgericht. De wil tot samenwerking stijgt verre uit boven de onderhandelingstactiek. De vreugdetranen mogen voortijdig zijn geweest, maar ik heb ze wel gezien. En ze bieden méér houvast voor de toekomst dan de aantekeningen van een afgelopen vergadering.'

Welke acht u de zwakke en welke de sterke kanten van de opstelling van de Partij van de Arbeid gedurende deze formatie?

'In aanmerking nemend wat ik al eerder in dit gesprek gezegd heb over de acceptatie van Van Agt als *premier,* vind ik dat sindsdien de PvdA-opstelling uit onderhandelingsoogpunt sterk is geweest.

Men heeft engelengeduld opgebracht, men heeft zich niet uit het veld laten slaan, door alsmaar weer nieuwe *mitsen* en *maaren* van CDA-zijde. Men heeft alle fouten van '77 weten te vermijden en men heeft geaccepteerd dat ik als informateur wel eens wat afstand moest nemen van de eigen fractie. Zelfs het feit dat ik op een gegeven ogenblik in een vitale zaak als de kernwapens een eigen verantwoordelijkheid nam, heeft het vertrouwen in mij niet geschokt, gezien het feit dat ik in de volgende fase opnieuw ben voorgedragen, dit keer als formateur. Dit heeft heel wat aan zelfbeheersing en loyaliteit jegens de eigen formateur gevergd. Een groot verschil met wat er aan de CDA-kant is gebeurd.

Jammer vind ik het – om ook een zwakke kant te noemen – dat het aanvankelijk enthousiasme over het regeerakkoord van 21 juli door het verstrijken van de tijd zo is afgenomen. Het regeerakkoord, als op 21 juli door de drie informateurs gepresenteerd, kwam, zij het ietwat overdreven, over als een onderhandelingsresultaat waar de Partij van de Arbeid blij mee mocht zijn en ook blij mee was! Enkele maanden later, met name rondom en op het Partij van de Arbeid-congres, heerste er een sfeer van: nou ja, we moeten wel, want regeren is beter dan oppositie, maar dat regeerakkoord lijkt natuurlijk nergens naar!

Zo'n wegebbend enthousiasme, zonder dat er iéts wezenlijks aan het akkoord was veranderd na 21 juli, is natuurlijk tamelijk onbegrijpelijk, en getuigt van een onuitroeibare neiging bij de Partij van de Arbeid om het eigen licht onder de korenmaat te steken!'

Hoe heeft u de opstelling van D'66 ervaren? Wat waren hier volgens u de sterke en welke de zwakke kanten?
'D'66 verkeerde in de comfortabele positie dat haar opstelling het midden hield tussen die van de PvdA en het CDA. Je zou dus mogen verwachten dat wát die twee ook zouden proberen, het eindresultaat altijd in de buurt van het D'66-program zou moeten uitkomen. Dat is ook dikwijls gebeurd, maar vooral als een soort ingebakken natuurlijke ontwikkeling.
Teleurstellend vond ik het dat, waar de programs van D'66 en van Partij van de Arbeid parallel liepen, de einduitkomst niet altijd overeenkwam met het D'66-program. Met iets meer inzet was ons veel ellende rond 'Dodewaard' bespaard gebleven.
Voor wat de niet-programmatische punten betreft heeft het mij verbaasd dat D'66 er niet in geslaagd is de door haar zo begeerde brugfunctie te vervullen. Op het dramatische ogenblik dat een zetelverdeling moest worden ontwikkeld waarin zowel Van Agt als Den Uyl zouden kunnen passen, keek D'66 vooral naar de vraag of er niet getornd zou worden aan de strepen waarop de toekomstige minister van economische zaken zou moeten staan. Een belangwekkend vraagstuk, waarmee ook volop rekening gehouden werd, maar *op dat dramatische moment* naar mijn gevoel van een iets andere orde.
Verder heb ik steeds betreurd, vanuit diezelfde brugfunctie bezien, dat toen het er om ging een aanbeveling te doen omtrent de toekomstige formateur(s), D'66 hardnekkig is blijven vasthouden aan een derde man. Naar mijn mening zou het een goede zaak zijn geweest voor de toekomstkansen van het nieuwe kabinet wanneer Van Agt en Den Uyl *samen* die klus hadden kunnen opknappen. Het is geen kleinigheid als een *premier* en een oud-premier, zeker met *hun* geschiedenis, ook ten opzichte van elkaar, door de omstandigheden gedwongen worden aan zo'n nieuw kabinet te beginnen. Daar had juist D'66, dat zich erop beroept zich als enige voor deze regeringscombinatie te hebben ingezet, iets meer oog voor mogen hebben.'

Heeft de Partij van de Arbeid zich de laatste acht jaar niet erg tégen het CDA opgesteld, en ziet u een verbetering op komst tussen beide partijen nu zij weer met elkaar in een kabinet zitten?
'Het antwoord is voor wat het eerste deel van uw vraag betreft: nee. De Partij van de Arbeid had alle reden om zich door het CDA bekocht te voelen. De heer Biesheuvel, die onlangs voor de televisie op 15 september jl., op Prinsjesdag, een opmerkelijke rentrée maakte, heeft daar terecht nog eens aan herinnerd, met vermelding van een paar voor de Partij van de Arbeid traumatische jaartallen: 1958, de val van het vierde kabinet-Drees; 1966, de val van het kabinet-Cals; 1977, de val van het kabinet-Den Uyl; – gebeurtenissen die er bij ons diep in hebben gehakt. Wat mij betreft mag men daar de mislukte formatie van 1977 nog bijvoegen.
Daar staat tegenover dat ik het wantrouwen in het CDA tegenover de polarisatiestrategie van de Partij van de Arbeid ook best begrijp. Alleen, men moet daar wel twee dingen bij bedenken, die men naar mijn gevoel te weinig heeft ingecalculeerd! De polarisatiestrategie van de Partij van de Arbeid is een *reactie* geweest op het feit dat eerst de KVP en later het CDA door hun centrum-positie in de Nederlandse politiek in feite altijd de lakens hebben uitgedeeld. De polarisatiestrategie van de Partij van de Arbeid, zo vaak uitgelegd als een arrogantie van de *macht,* was in feite de wanhoop van de *onmacht.* Het was een reactie op de voortdurende neiging om tegen de VVD te worden uitgespeeld. Niet de kiezers maar KVP en later CDA maakten uit of de Partij van de Arbeid zou regeren of niet.
Maar er is bovendien een tweede aspect, en dat is cruciaal. Het feit dat men dat

over het hoofd ziet, kan men een gebrek aan historische kennis noemen. Het beeld van de Partij van de Arbeid is er namelijk een van een toenemende vijandigheid vanwege de polarisatiestrategie tegenover de confessionele partijvorming en het CDA van nu. Men verzucht dan: in de tijd van Drees was er met de Partij van de Arbeid nog goed garen te spinnen, maar sindsdien is de Partij van de Arbeid zo geradicaliseerd, dat er geen land meer mee te bezeilen valt. En Den Uyl geldt dan als het symbool van onverzoenlijkheid.
De werkelijkheid is echter een totaal andere. Men schijnt vergeten te zijn dat in de jaren dat de PvdA nog een doorbraakpartij was, men zich in socialistische kring op het standpunt stelde, dat partijen op een christelijke grondslag eigenlijk geen bestaansrecht hadden in onze parlementaire democratie. Men ontkende de existentie en het wezen van christelijke partijen. Een harder standpunt, zeg veroordeling, laat zich nauwelijks denken!
De polarisatiestrategie heeft echter een heel ander uitgangspunt. Die accepteert ten volle en spreekt ook geen oordeel uit over het feit dat er partijen bestaan – inmiddels tot één partij gefuseerd – die politiek bedrijven op grond van een christelijke levensovertuiging. De inzet van de polarisatiestrategie is steeds geweest: wat u beweegt, gaat ons niet aan, dat is *uw* zaak en goede recht, ten volle gerespecteerd, maar *wij* vragen u wél: maak ons uw keuze bekend, weest u niet een kleurloze middenpartij, maar zeg wat u wilt, omdat politieke samenwerking door méér gefundeerd zou moeten zijn dan door toevallige machtsverhoudingen en externe omstandigheden, maar gebaseerd zou moeten zijn op een zeker basisgevoel van programmatische verwantschap, om niet te zeggen een zekere mate van politieke nabuurschap. En wel om twee redenen: in de eerste plaats om niet alleen samen te werken op basis van een bijna onoverbrugbaar wantrouwen, maar op basis van onderling vertrouwen, dat gebaseerd is op herkenning en erkenning van elkaars politieke uitgangspunten. En in de tweede plaats – en dat is *mijn* diepste motivatie, en daarmee keer ik terug tot het begin van ons gesprek – dat in een goed werkende democratie ons handelen als politici controleerbaar en beïnvloedbaar moet zijn, vanwege de kiezers. *Ik* heb dus nooit gepleit voor een tweedeling in de Nederlandse politiek, zoals mijn partijgenoten gedaan hebben in de doorbraakperiode. Ik heb altijd gepleit voor politieke samenwerking als inzet voor en van verkiezingen. De ironie der geschiedenis heeft er thans toe geleid dat de Partij van de Arbeid door de acceptatie te aanvaarden van Van Agt als minister-president *afscheid* heeft genomen van de uitgangspunten *van vijftien jaar polarisatie.* Daartoe, evenals het CDA trouwens, door de kiezersuitspraak *gedwongen!*'

Welke zijn uw eerste impressies na de eerste bijeenkomsten van het nieuwe kabinet?
'Ik heb nog maar één echte vergadering meegemaakt van het nieuwe kabinet, op woensdag jl. 23 september, afgezien dan van het constituerend beraad.
Mijn indruk is: een kabinet met politieke pit, te weten stuk voor stuk bewindslieden die op pittige wijze politiek bedrijven. Een kabinet met weinig *echte* introverte vakministers, die alleen maar opgaan in hun eigen winkel. Voorts een uitstekende sfeer. Ik heb al onmiddellijk grote bewondering voor de wijze waarop de vergadering werd geleid. Ik had daar veel verhalen over gehoord uit het vorige kabinet. Die verhalen zijn *juist.* Van Agt is een goede voorzitter, en meer dan in technische zin alleen! Daarnaast is nu al duidelijk dat de goede verstandhoudingen dwars door de partijlijnen heenlopen. Om maar voor mijzelf te spreken: de goede verhouding met De Koning vanuit de formatie is nog altijd intact. Daar is aan toe te voegen een goede ver-

standhouding met de collega waarmee ik het meest te maken zal hebben: De Ruiter. Als we de eerste schermutselingen overleven, zou vanuit het kabinet het cement kunnen worden aangedragen voor méér dan een verstandshuwelijk.'

Wat hoopt en verwacht u van dit nieuwe kabinet?
'Dat láátste hoop ik, want vanuit mijn bezorgdheid voor de democratie hoop ik van ganser harte dat dit kabinet erin zal slagen de malaisesfeer in dit land te doorbreken en een beleid in dit land te ontwikkelen, dat de mensen weer enig houvast geeft en sommigen zou kunnen inspireren.'

Mag ik u aan het einde van ons gesprek vragen, welke uw commentaar is op de volgende uitspraak van Henriëtte Roland Holst uit haar boek over Guido Gezelle uit 1931: 'Ook in Gezelle wordt de waarheid openbaar, – die het socialisme tot zijn eigen schade soms te veel heeft vergeten – dat een mensch en een beweging enkel hun volle maat bereiken kunnen en alle kiemen, in hun schoot gezaaid, tot rijpheid kunnen brengen, wanneer zij telkens overbuigen tot bronnen, heiliger dan zij zelf zijn, om zich daarin te dompelen' (pag. 90).
'Wanneer ik zo even over inspiratie sprak, dan weet ik dat geen partij in Nederland in staat is om dat op eigen kracht te doen. De uitspraak van Henriëtte Roland Holst die u citeerde legt *terecht* de vinger op een zwakke plek, door de geschiedenis heen, van de socialistische beweging. Namelijk de neiging om het eigen gelijk tot onaantastbaar geloof te verheffen, en het daarmee ook superieur te maken aan opvattingen en overtuigingen van alle anderen.
In het humane socialisme dat *ik* voorsta is geen plaats voor eigengereidheid. In mijn opvatting van het socialisme is er per definitie sprake van twijfel. Omdat socialisme een poging is om maatschappelijke realiteiten en veranderingen te vertalen in een politiek ideaal, en daarin past geen eigenzinnigheid. Want eigenzinnigheid is gelijk aan stilstand en de maatschappelijke ontwikkelingen worden juist gekenmerkt door een enorme dynamiek.
Socialisme, en zeker *democratisch* socialisme, dient dus voortdurend in beweging te zijn, staat dus in het teken van het twijfelen aan eigen gelijk, en behoort dus open te staan voor het gelijk van anderen, en ook daarin inspiratie te zoeken.
Het socialisme kent vele inspiratiebronnen, en zij allen zijn heiliger dan zij zelf *kan* zijn. Want het socialisme is niet anders dan een afgeleide zaak daarvan, nooit een doel op zichzelf. Het is een maatschappijbeschouwing, geen levensbeschouwing.
Dat is wat wij in onze ijver wel eens over het hoofd zien, maar dat geldt niet alleen voor ons.'

Amsterdam-Zuid, 26 september 1981.



door dr. G. Puchinger



Dr. J. Kremers is sinds augustus 1977 Commissaris der Koningin in Limburg. Daarvoor was hij vanaf 1972 voorzitter van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Hij was voorzitter van de commissie die het Program van Uitgangspunten van het CDA heeft opgesteld.

Gesprek met dr. J. Kremers

'Van Thijn en ik zijn 'mislukt', maar we hebben niet gefaald. Daarover waren we het samen eens. We zijn 'mislukt' omdat ik met Van Thijn saillant naar voren heb weten te halen wáár inzake het sociaal-economisch program politiek fundamenteel verschillend gedacht werd, met name tussen PvdA en CDA. Een toedekken van die verschillen zou de zoveelste nevelwolk zijn geweest over de formatieperiode en niet in het belang van het te formeren kabinet.

Ik heb geprobeerd mijn formatiewerk zo zakelijk mogelijk te verrichten. Een overdreven behoefte om tot iedere prijs te slagen heb ik bij mezelf niet bespeurd. Integendeel, bij het eerste contact met ieder van de fractievoorzitters heb ik gezegd dat het voor mijn karakterontwikkeling misschien wel goed zou zijn te 'mislukken'. Dat is dan zowaar gebeurd; ik heb er politiek veel van geleerd, en daarom wil ik er, binnen de grenzen die ik daarvoor moet trekken, met u best openhartig over praten, al heeft dat mogelijk tot gevolg dat niet iedereen het met me eens zal zijn, en dat sommigen wellicht hun wenkbrauwen zullen fronsen. Maar wanneer noch het een noch het ander zou mogen gebeuren, kon ik maar beter niets zeggen.

Zullen we dan maar?'

Met deze woorden ving dr. J. Kremers, oud-leerling van wijlen prof. dr. F. J. Th. Rutten, die van 1948 tot 1952 minister van onderwijs, kunsten en wetenschappen was, zelf oud-hoogleraar te Nijmegen en nu commissaris van de koningin in de provincie Limburg – maar aldaar altijd gouverneur genoemd – op maandag 7 september 1981 ons gesprek aan, dat 's middigs van twee uur tot half vijf en 's avonds van half acht tot elf uur duurde.
's Middags spraken we in het Gouvernement aan de Bouillonstraat 1 te Maastricht, gelegen vlak bij het ruime, prachtige Vrijthof, met de beroemde St. Servaas-kerk die ik, nu ik toch te Maastricht was, weer eens bezocht heb.
's Avonds kwamen we in zijn woonhuis aan de Rijksweg 12 bijeen te Heer, in het *Huis Eyll*, genoemd naar Alard Jan Joseph Eyll, kanunnik en rijproost van het St.

Servaaskapittel te Maastricht, die in 1771 eigenaar van het huis werd. We hadden die avond ons gesprek in de door Petrus Nicolaas Gagini (1745-±1813), van afkomst een Zwitser uit het kanton Tessino, die later in Maastricht woonde, met fraai wit stucwerk versierde kamer (zaal), die in de jaren 1954-1959 zorgvuldig gerestaureerd is. Sinds 1980 is het huis in eigendom van het Rijk overgegaan en sinds enkele maanden is het de ambtswoning van dr. Kremers. Aan de spraak hoort men dat mijn gespreksgenoot een 'Zuiderling' is, maar de ronde wijze waarop hij mijn vragen op de man af inleidde en beantwoordt doet ook denken aan de rechtstreekse openhartigheid van sommige Groningers.
Nadat we hadden kennis gemaakt en de situatie waarover ons gesprek zou gaan met Limburgs-Groningse openhartigheid grondig hadden doorgesproken, legde ik hem mijn vragenlijst voor, die ik hem wegens tijdsgebrek helaas niet vooraf had kunnen toezenden. Hieruit ontstond het volgende gesprek, waarbij het opmerkelijk was dat we al die uren zowaar door geen enkele telefoon onderbroken werden. Mijn eerste vraag luidde:

Was u verrast door het verzoek van de Koningin om als formateur op te treden?
'Mijn antwoord op deze vraag is: nee. Dat behoeft natuurlijk een toelichting. Om te beginnen is het antwoord *nee*, omdat ik op maandag 3 augustus om 7 uur door mejuffrouw De Graaff van het Kabinet der Koningin werd opgebeld. Dezelfde dag was ik al rond het middaguur gebeld door Van Agt met de mededeling dat het niet uitgesloten was dat een dergelijk verzoek mij zou bereiken.
Ja..., toen Van Agt mij dus belde, diezelfde dag rondom het middaguur, heb ik gevraagd wat mijn situatie en rol dan wel zou moeten zijn, kortom, wat van mij verwacht werd. Als ik het antwoord daarop kort samenvat, dan kwam dat hierop neer, dat er één formateur zou komen, te weten van het CDA, en punt twee was, dat van die formateur verwacht werd dat hij aanvullende onderhandelingen zou voorzitten over de sociaal-economische paragraaf van het verkregen concept-regeerakkoord. Ik heb natuurlijk gevraagd waarom hij dan primair aan mij dacht. Voor zover ik begrepen heb speelden daarbij de volgende overwegingen een rol: de eerste was dat Van Agt er de voorkeur aan gaf dat het een relatieve buitenstaander zou zijn, iemand van buiten het Haagse circuit, noem ik het nu maar; ten tweede iemand die in staat was de onderhandelingen goed te leiden; hier kwam wellicht nog bij dat Van Agt in mij persoonlijk nogal vertrouwen stelde.'

Wat heeft u bewogen JA te zeggen tegen het verzoek van de Koningin om als formateur op te treden?
'Eerst dit: wie schetst mijn verbazing toen ik van de Koningin vernam dat er niet één maar *twee* formateurs zouden zijn, in casu ook Van Thijn, die ik nog nooit ontmoet had, wel eens op een prentje gezien! Op die avond kreeg ik ter kennismaking aangeboden het eindverslag van de informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn, waarvan mijn indruk al na eerste lezing was dat het geen eindverslag wás, omdat de informateurs er zich niet of te weinig van hadden rekenschap gegeven of onderscheidene punten wel wezenlijk onderschreven werden door de beoogde drie regeringsfracties. Nochtans was dat eindverslag als *eindverslag* door de Koningin aanvaard. In dat spoor en gelet op mijn interpretatie dat dit eindverslag de door de CDA-fractie gevraagde aanvullende onderhandelingen over de sociaal-economisch-financiële paragraaf mogelijk maakte, heb ik na veel aarzeling de formatie aanvaard. Daarbij heb ik mij gerealiseerd dat, gegeven het feit dat onze opdracht uiterst beperkt was en dit eindverslag de basis moest zijn van de formatie van Van

Thijn en mij, de kans op slagen voor ons gering genoemd kon worden. Daarbij speelde een belangrijke rol mijn overweging dat het concept-akkoord op tal van punten multi-interpretabel was, en van een optimistischer kijk op de werkelijkheid uitging dan bijvoorbeeld het Centraal Planbureau. Ten slotte ging het eindverslag vrijwel volledig voorbij aan de naar mijn opvatting zeer belangrijke adviezen die de breed samengestelde commissie-Wagner unaniem had uitgebracht.'

Kon u zich direct vrij maken van uw werkzaamheden als gouverneur?
'Ja. In die zin, dat we hier een college van gedeputeerde staten hebben dat mijn werkzaamheden uitmuntend kan opvangen. Tevens was er het voordeel dat we net in de vakantieperiode zaten.'

Kende u uw medeformateur Van Thijn enigermate? Hoe verliep de samenwerking?
'Ik had de heer Van Thijn nooit ontmoet. Die samenwerking is naar mijn gevoel voortreffelijk geweest. Ik heb hoogachting voor Van Thijn gekregen en ik denk dat hij in dit kabinet een erg belangrijke rol kan gaan spelen, en dat is ook de reden dat ik gedurende de periode dat ik formateur was er alles aan gedaan heb te zorgen dat er een goede relatie ontstond tussen hem en Van Agt.
Van Thijn is, zoals wij dat hier in Limburg zeggen, 'een nette mens'. Tevens een man met grote kennis van zaken, met uiteraard duidelijke PvdA-opvattingen, maar met erbij de gave zich te kunnen verplaatsen in de denkwereld van een ander, en die weet hij ook in gepaste mate te respecteren. Ik vond hem een bruggenbouwer hoor... echt!
Laat ik dit zeggen, en ik hoop dat hij u hetzelfde over onze samenwerking zal vertellen: voor mij is die samenwerking een der goeie ervaringen geweest tijdens deze formatie.'

Aanvankelijk wenste dr. Terlouw een medeformateur van D'66. Die is niet aangewezen. Heeft u die gemist?
'Het antwoord is: neen.
Ik ben voorstander van één formateur. Ik dacht dat één formateur effectiever kan werken. Ik heb de verrassing verwerkt van de tweede formateur. Een mij bespaarde verrassing van een derde had ik niet overleefd. Overigens zou een derde formateur uit de kring van D'66 naar mijn mening ook overbodig geweest zijn, omdat er geen sprake van is dat D'66 in deze gehele formatieperiode van drie maanden ook maar iets tekort gekomen is. Een andere overweging had wellicht kunnen zijn dat D'66 echt zou kunnen optreden als bemiddelaar tussen de twee grote partijen. Maar van die rol is mij, althans in de periode dat ík mijn formatiewerk deed, niet veel gebleken.'

Welke situatie trof u aan toen u op woensdag 5 augustus begon te formeren? Welke strategie heeft u met Van Thijn gevolgd? Was er sprake van een werkelijk akkoord toen u uw formatie begon?
'Onze vertreksituatie was dat wij moesten werken op basis van een eindverslag dat in mijn ogen en in die van tenminste twee van de drie fracties (CDA en D'66) geen eindverslag wás. Van dat eindverslag maakte bovendien een concept-akkoord deel uit waar, om in de terminologie van de voorgaande informateurs te spreken, niet alleen *enkele* losse einden aanzaten, maar dat werkelijk rammelde van de losse einden. Ik heb het wel eens oneerbiedig een bord spaghetti genoemd: het kenmerkende van spaghetti is dat wanneer je een sliert vastpakt, er doorgaans twee losse einden te voorschijn komen.
Vervolgens was ons uitgangspunt dat, conform het eindverslag, nadere adviezen gevraagd moesten worden aan het Centraal Planbureau, aan de Nederlandsche Bank en aan de werkgevers- en werknemersorganisaties. De formateurs Van

Thijn en ik hebben besloten die adviezen *schriftelijk* te vragen. Daarvoor is aan de adviseurs een periode van ongeveer een week gegeven. In die week hebben wij met de drie onderhandelaars een aantal punten besproken van meer organisatorische aard, zoals taakomgrenzing van de departementen, en hebben we de kandidaat-ministers ontvangen.
Toen de gevraagde adviezen binnen kwamen, bleken die over het algemeen kritisch tot zeer kritisch te zijn. Die adviezen waren gevraagd op aandringen van het CDA, meer in het bijzonder van het SEF-blok, de sociaal-economisch-financiële commissie van de CDA-fractie.
Wat ik niet begrepen heb is dat datzelfde SEF-blok, dat in de voorafgaande informatieperiode voortreffelijke wijzigingsvoorstellen formuleerde – zij werden jammer genoeg vrijwel niet gehonoreerd! – met die gevraagde adviezen zo weinig gedaan heeft. In feite heeft het SEF-blok na ontvangst van de adviezen een aantal punten geformuleerd die nauwelijks met die adviezen van doen hadden, maar die eerder gezien moesten worden als een verzoek tot concretisering dan wel verduidelijking van het reeds voorliggend conceptakkoord.
Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het ene SEF-blok het andere niet was. Wellicht heeft in de discussie binnen het SEF-blok een overwegende rol gespeeld een interne notitie die al vóór de vergadering van het SEF-blok circuleerde bij de formateurs en bij anderen. Die notitie droeg als titel *Mogelijke konstateringen van fractievoorzitter CDA naar aanleiding van uitgebrachte adviezen,* de dato 12 augustus 1981. Op diezelfde 12e augustus kondigde de fractievoorzitter van het CDA Van Agt ons aan, dat het SEF-blok op dat moment vergaderde en dat het lijstje met de punten van het SEF-blok op de 13e augustus 's morgens om 10 uur verwacht kon worden.
Toen de fractievoorzitter zich op 13 augustus bij Van Thijn en mij vervoegde met zijn voorstel voor de punten die op grond van de adviezen nader geagendeerd moesten worden, bleken dat in het totaal acht punten te zijn, te weten zes van de zeven uit de notitie *Mogelijke konstateringen* en twee eraan toegevoegde punten van ondergeschikt belang. Deze punten alsmede het eerder door Van Agt geagendeerde punt (annex IV van het conceptregeerakkoord) betreffende de nodige ombuigingen in 1982 ($4^1/_2$ miljard), vormden de agenda voor de resterende besprekingen van de sociaal-economische paragraaf. Ten aanzien van een deel van deze punten bleken tussen de drie onderhandelaars – beter geformuleerd tussen aan de ene kant CDA + D'66 en aan de andere kant PvdA – onoverbrugbare politieke tegenstellingen te bestaan. Die tegenstellingen concentreerden zich meer in het bijzonder op de volgende CDA-voorstellen:
1. 'Ook wanneer de economische ontwikkelingen ongunstig afwijken van de verwachtingen in het akkoord, moet worden vastgehouden aan de doelstelling: stabilisatie van de lastendruk en terugbrengen van het financieringstekort met 2 %'.
2. 'Beleidsintensiveringen zullen pas kunnen wanneer de financiële ruimte daarvoor is aangegeven'.
3. 'De overheid leent niet rechtstreeks in het buitenland'.
4. 'De vereiste ombuigingen voor 1982 zijn $4^1/_2$ miljard'.
In ons eindverslag heette dat meer volledig:

1. *Stabilisatie collectieve lastendruk, financieringstekort en ombuigingen.*
a. Ook wanneer de economische omstandigheden in ongunstige zin afwijken van de verwachtingen in de programconclusies van informateurs, vasthouden aan 2 % vermindering financieringstekort en stabilisering collectieve lastendruk.
b. Voor de uitgaven nodig voor het ontwikkelen van nieuw beleid of het intensiveren van bestaand beleid moet gelijktijdig de financiële ruimte worden vrijgemaakt.
c. Vastleggen dat overheid niet rechtstreeks

leent in het buitenland. Voor het financiële aanzien van Nederland en de positie van de gulden in de internationale financiële markten moet het van het grootste belang worden geacht, dat de overheid, voor zover zij een beroep op buitenlandse financieringsmiddelen moet doen, deze aantrekt via de eigen kapitaalmarkt door uitgifte van schuldtitels in de eigen valuta.

2. *Hypotheekrente.*
De passage met betrekking tot de gewijzigde systematiek uit de programconclusies schrappen. Uitsluitend handhaven de vermelding van het bedrag van *f* 375,000,— te indexeren op basis van 1980.

3. *Beleggingsvoorschriften.*
Vastleggen dat er thans geen afspraken zijn gemaakt om wettelijke voorschriften voor te bereiden.

4. *Concretisering* van annex IV van de financieel-sociaal-economische paragraaf van de programconclusies in die zin dat tijdens de formatie een afspraak wordt gemaakt in de collectieve uitgaven 1982 een bedrag van ca. *f* 4,5 mld. om te buigen, te verdelen over de vier in annex IV genoemde uitgave-categorieën.

De agendering door Van Agt van de voor 1982 vereiste ombuiging van $4^1/_2$ miljard maakte het voor Van Thijn en mij onontkoombaar om *twee pagina's* uit het concept-akkoord dat in de voorgaande informatiefase was vastgelegd, opnieuw ter discussie te stellen, en wel *Annex IV: Ombuigingen.* De tekst van deze pagina's luidde als volgt:

Op verzoek van informateurs heeft het CPB nader nagegaan welke ombuigingen nodig zijn. Verwezen zij naar bijgaande notitie.
Daarin staat een ombuigingsnoodzaak van *f* 7,5 mld. bruto en *f* 5,5 mld. netto op grond van het program van informateurs. Deze berekening komt slechts weinig hoger uit dan de oorspronkelijke schatting van *f* 5 mld. echte ombuiging en *f* 2 mld. 'herschikking' van overheidstaken.
Intussen brengt deze notitie wel aan het licht dat er naast nog een 'oude-kabinets'-problematiek resteert van *f* 1,5 mld. in de sector sociale voorzieningen alsmede *f* 0,5 mld. uit hoofde van de netto-netto-koppeling.
Nu past bij de interpretatie van al deze cijfers grote voorzichtigheid. Buiten beschouwing zijn gelaten fraudebestrijding, (hogere) betalingen door burgers en bedrijven en voor diensten van de overheid, en hoger staatsaandeel aardgas enerzijds en fasering aardgasprijzen anderzijds. Maar ook daarvan afgezien zijn er grote onzekerheden. Hoe effectief zal het beleidsprogram zelf zijn in het ondersteunen van economische groei? Hoe zullen de economische omstandigheden zich aftekenen? Hoe moet het naderend conjunctureel herstel benaderd worden? Zitten daar wellicht toch aanzetten tot structurele verbetering in?
Anderzijds kunnen er ook in de rijksbegroting aanzienlijke problemen van in het verleden voorgenomen, maar nog niet echt gerealiseerde ombuigingen schuilen. Definitieve invullingen, die met mee- en tegenvallers rekening houden zullen dan op Prinsjesdag moeten plaatsvinden. Het gaat hier om de lijnen voor een vierjarig regeerakkoord.

Wel is het, mede in het licht van de noodzaak de structurele component van het financieringstekort met 2 % (1 % in 1982 en 1 % in 1983) terug te brengen, nodig bij het tijdpad van de ombuigingen het accent duidelijk op de eerste helft van de kabinetsperiode te leggen. Zo vermijdt men ook teveel risico's met inverdieneffecten. De keus gaat tussen snel ombuigen of langzaam, maar dan ook meer. Meer omdat zonder ombuigingen ruimte voor investeringsimpulsen ontbreekt. Bovendien is het wenselijk nog tijdens de kabinetsperiode een uitgangspositie te herstellen, die een beleidsreactie op conjuncturele ontwikkelingen toestaat.
Voor wat betreft de verdeling is nader gebleken dat de stabilisatie van de sociale verzekeringen daar — excl. de gezondheidszorg — een ombuiging vereist van ca. *f* 3 mld. Een exacte verdeelsleutel van noodzakelijke ombuigingen over verschillende categorieën van collectieve uitgaven is op dit moment niet te geven. Daarvoor moet immers eerst nader geanalyseerd worden in welke mate 'oude-kabinets'-problematiek in de sociale verzekering resp. in de sfeer van de rijksbegroting binnen de daarvoor oorspronkelijk opgezette lijnen, opgelost kan worden.
Hiervan, op dit moment abstraherend, wordt bij een verdeelsleutel tussen sociale verzekering (excl. gezondheidszorg) en de gezondheidszorg en de kwartaire sector (ambtenaren en trendvolgers tesamen) en overige collectieve uitgaven van 3:1:3:2, een evenwichtige verdeling over de verschillende categorieën van collectieve uitgaven bereikt.
Een en ander leidt ook om en nabij tot de beoogde stabilisaties, terwijl bij de ambtenaren en de trendvolgers een deel van de ombuigingen correspondeert met 20.000 manjaren aan arbeidsplaatsen, zodat een 'gelijkwaardige behandeling' van arbeidsvoorwaarden daar mogelijk is. An-

dere accenten als in de conclusies van informateurs behoeven daarom ook niet gelegd te worden.
Voor de goede orde zij echter wel opgemerkt dat conjuncturele aspecten hier buiten beschouwing zijn gelaten. Voor een regeerprogram van vier jaar hoort dat. Dit geldt echter niet alleen voor ombuigingen en drukstabilisatie, maar ook voor de positie van de minima en de 1 % negatieve loonruimte, excl. incidenteel voor meer jaren.

Deze twee pagina's bleken om het maar weer op zijn zachtst te zeggen multi-interpretabel. De heer Van Agt, daarin overigens gesteund door de heer Terlouw, was van mening dat het bedrag van 4½ miljard rechtstreeks af te leiden was uit *Annex IV*. Die mening werd door mij gedeeld, evenals, zoals mij gebleken is, door de belangrijkste samensteller van het stuk, de heer Lubbers. De heer Den Uyl daarentegen betwistte die afleiding met de meest grote nadruk. Zijn uitgangspunt in de besprekingen was dat hij zich op geen enkel bedrag wenste vast te leggen, en dat er in ieder geval niet over bezuinigingen of ombuigingen gesproken zou kunnen worden, zonder tegelijkertijd het door hem beoogde werkgelegenheidsplan op tafel te hebben. Den Uyl is toen gekomen met een eigen voorstel, dat overigens snel ter zijde is geschoven, omdat het de kern van de problematiek niet raakte. Dat voorstel hield in dat de fractieleiders zich zouden verplichten over alle punten uit de adviezen van Nederlandsche Bank, Centraal Planbureau en sociale partners een spoedadvies te vragen aan de SER door het nieuwe kabinet. Dit voorstel was mijns inziens niet gelukkig, omdat het niet gebruikelijk is aan de SER adviezen te vragen *over adviezen;* doorgaans immers worden adviezen gevraagd *over beleidsvoornemens*. Het was bovendien niet ter zake, omdat de 4½ miljard ombuigingen door Van Agt gevraagd, niet ontleend waren aan de ontvangen adviezen, maar door hem rechtstreeks werden afgeleid uit de door de drie fractievoorzitters aanvaarde *Annex IV* van het regeerakkoord.
Bij dit alles is het van belang op te merken dat inmiddels het ministerie van financiën had berekend welke omvang de ombuigingen voor 1982 zouden moeten hebben, wanneer uitgegaan werd van het voorliggend concept-akkoord. Die berekeningen kwamen er op neer dat wanneer in 1982 alle voorwaarden op de meest gunstige (en daarmee onwaarschijnlijke) wijze vervuld zouden worden, die ombuigingen *ten minste* 4½ miljard dienden te zijn, en wanneer die voorwaarden, hetgeen te verwachten was, *niet* alle zo gunstig ingeschat werden, maar meer overeenkomend met de te verwachten werkelijkheid, dat bedrag kon oplopen tot in het meest ongunstige geval ongeveer 7 miljard.
Toen bleek dat met de drie fractievoorzitters geen overeenstemming te bereiken viel over het ombuigingsbedrag dat uit *Annex IV* af te leiden was, hebben Van Thijn en ik aan de onderhandelaars voorgesteld dat zij hun fractiespecialisten zouden vragen duidelijkheid te verschaffen over hetgeen geformuleerd stond op de twee pagina's van *Annex IV*, en meer in het bijzonder over het bedrag van ombuigingen-1982 dat daaruit af te leiden was. Dit werd door Den Uyl geweigerd.
Vervolgens hebben de formateurs aan de drie fractievoorzitters gevraagd ieder één fractiedeskundige ter beschikking te stellen, die onder leiding van de formateurs door hen te stellen technische vragen over *Annex IV* zouden moeten beantwoorden. Na enig tumult is die medewerking verleend. Op vrijdag 14 augustus zijn de fractiespecialisten, te weten de heren Van Dijk, Kombrink en Engwirda, door Van Thijn en mij ontvangen. Wij hebben hen *acht* vragen voorgelegd over de twee pagina's van *Annex IV*.
Ten aanzien van de hoofdvraag, namelijk het ombuigingsbedrag 1982 dat uit *Annex IV* af te leiden zou zijn, was de heer Van Dijk (CDA) van mening dat zijn fractie akkoord kon gaan met variant 1 van het

departement van financiën, dat wil zeggen een bedrag van 4½ miljard, terwijl ook Engwirda (D'66) vond dat 4½ miljard voor 1982 een goed vertrekpunt was. De heer Kombrink (PvdA) daarentegen bleek niet in staat te zijn tot een concreet bedrag te concluderen. Voor hem stond vast dat voor een verlaging van het financieringstekort met 1 %, zoals overeengekomen, 3 miljard nodig was; maar om vervolgens van dat bedrag tot het totaalbedrag van de benodigde ombuigingen te komen, zouden bij deze 3 miljard zaken moeten worden opgeteld en afgetrokken. Hij concludeerde niet tot een concreet bedrag. Over de genoemde plussen en minnen werd van hem geen uitspraak verkregen, en derhalve bleef ook de eindvraag naar het totaalbedrag van ombuiging 1982 door hem onbeantwoord.
Dit leidde Van Thijn en mij tot de constatering dat ook in dit gesprek met de fractiespecialisten de vraag of de 4½ miljard af te leiden waren uit *Annex IV* niet eenduidig beantwoord werd.

Dat deze hele situatie, die Van Agt ongetwijfeld goed door had, hem zeer hoog zat, bleek op zondag 16 augustus, in een radio-interview dat hij toestond aan de AVRO. Daarin stelde hij de ombuiging van 4½ miljard *zeer* centraal, zó centraal dat dit door sommigen, waaronder mijn medeformateur Van Thijn, als ultimatief werd beschouwd.
Ook ik heb dat interview onverstandig gevonden, nog niet zozeer vanwege de inhoud, maar vooral omdat Van Thijn en ik bij de aanvang van onze werkzaamheden aan de drie onderhandelaars hadden verzocht terughoudendheid in acht te nemen jegens de pers en onderhandelingen voortaan uitsluitend bij ons aan de onderhandelingstafel te voeren.
Op maandag 17 augustus heb ik in aanwezigheid van de heer Van Thijn met de heer Van Agt een gesprek over dat interview gehad en hem onze afkeuring ter zake kenbaar gemaakt. Door de heer Van Agt is ons toen verzekerd dat het nadrukkelijk niet zijn bedoeling was geweest een ultimatum te stellen, dat zulks ook niet uit de tekst van zijn interview af te leiden zou zijn, maar dat hij slechts de aan onze onderhandelingstafel ingenomen positie voor anderen had gemarkeerd. Hij verklaarde daarmee het gesprek niet te willen afbreken, maar verzekerde dat van hem verwacht kon worden dat hij deze positie opnieuw zou vertolken. Daarbij wilde hij zichzelf graag in staat stellen zich door anderen te laten overtuigen dat en in hoeverre zijn gevolgtrekking uit *Annex IV* onjuist zou zijn. Voor hem kon er een open en reëel gesprek plaats vinden over alles wat ter tafel lag.
Dit is door Van Thijn en mij aan de beide andere onderhandelaars meegedeeld en zonder verdere discussies aanvaard. Op die maandag 17 augustus is vervolgens het gesprek met de drie fractieleiders voortgezet over de door Van Agt geagendeerde punten, te weten de concretisering van *Annex IV* en de overige acht door hem genoemde punten. Ten aanzien van enkele van deze punten is overeenstemming bereikt. Het betreft de punten in bijlage 2 van het eindverslag van Van Thijn en mij. Op andere punten bleek die overeenstemming niet mogelijk.
Ten aanzien van de punten die, naast de 4½ miljardproblematiek, nog resteerden is van de zijde van de formateurs een compromisvoorstel gedaan. Dit hield in dat aanvaard zouden moeten worden de punten 1-a-b-c, en dat in dat geval Van Agt bereid zou moeten zijn de punten 2 en 3 te laten rusten. Van Agt is hiermee akkoord gegaan. Terlouw verklaarde zich hiermee ook akkoord, mits deze punten goed geformuleerd zouden worden. Maar Den Uyl wees dit compromis af.
Over de punten 1-a-b-c en 2 en 3 bleek derhalve geen overeenstemming meer mogelijk. Toen is opnieuw gesproken, mede op grond van het verslag dat onzerzijds

gegeven is van het gesprek met de drie fractiespecialisten over de afleiding van de 4½ miljard ombuigingen 1982.

De stellingen die op dit punt werden betrokken verschilden niet van enkele dagen daarvoor. Voor Van Agt waren de 4½ miljard een gegeven dat hij vastgelegd wenste te zien; Terlouw stemde in met een bedrag in de orde van grootte van 4½ miljard, maar vond het niet noodzakelijk dat zo nadrukkelijk vast te leggen, terwijl met Den Uyl over een concreet bedrag niet te praten viel. Hij vond die 4½ miljard een volslagen slag in de lucht, weigerde over concrete cijfers te spreken, maar bleek wel van mening dat de in 1982 benodigde ombuigingen in ieder geval aanzienlijk minder zouden bedragen dan de genoemde 4½ miljard. Daarbij werd zijnerzijds met nadruk gesteld dat de opvattingen van CDA en PvdA, met name ten aanzien van de wijze waarop herstel van de economie te bereiken was, fundamenteel verschilden, en dat het voorliggend concept-program-akkoord inderdaad voor velerlei uitleg vatbaar bleek.

Dit alles – de categorische afwijzing van vooral de punten 1-a-b-c en de uitspraak van Den Uyl, dat hij niet over cijfers wenste te praten, maar dat de ombuigingen in ieder geval aanzienlijk minder zouden zijn dan de door Van Agt genoemde 4½ miljard – bracht mij tot de zekerheid dat Van Agt, naar mijn gevoel terecht, alle grond voor een serieus beleid onder de voeten voelde wegzakken.

Aan het einde van die bijeenkomst is door de drie fractieleiders en de twee formateurs *gezamenlijk* geconcludeerd dat de voortzetting van de discussie over deze geschilpunten geen zin meer had, en dat derhalve aan de fracties de vraag voorgelegd zou moeten worden of zij op grond van het tot dan bereikte resultaat de formatie wensten af te ronden. Die vraag – daar waren allen het over eens – zou met JA of NEEN beantwoord moeten worden. Die vraag is toen aan alle drie de fracties gesteld.
Ik behoef u na deze lange uiteenzetting wel niet de vraag te beantwoorden of er, toen wij onze formatie begonnen, een *werkelijk* akkoord was!!'

Voelde u zich als formateur boven de partijen staan óf zag u zich naast Van Thijn als speciaal representant van het CDA?
'Ik vind dat ik me er boven voelde staan, hoewel de toevoeging van Van Thijn de indruk kon wekken dat er representanten van twee verschillende partijen zaten. Ik ben echter van mening dat ik met Van Thijn als een eenheid heb gefunctioneerd.'

Heeft u het gebrek aan eensgezindheid bij bij de CDA-fractie als iets bijzonders of als iets redelijk normaals beschouwd?
'Ik heb u al gezegd dat ik het optreden van het SEF-blok niet geheel begrepen heb, in die zin dat juist het SEF-blok aandrong op de nadere adviezen en daaraan later zo weinig consequenties verbond. Wat de fractie als geheel betreft, slaat uw vraag, neem ik aan, meer in het bijzonder op de wijze waarop de fractie de door Van Thijn en mij gestelde vraag van JA of NEEN op 19 augustus beantwoordde.
Hoofdpunt was dat de fractie in grote meerderheid (35-12) *nee* zei op de vraag van Van Thijn en mij. Dat *nee* betekende het einde van onze formatie. Het valt uiteraard te betreuren wanneer een formatie niet tot een kabinet leidt, maar ik zou het niet begrepen hebben wanneer onze vraag door het CDA met JA beantwoord zou zijn.
Gegeven al wat er was voorgevallen is het jammer dat nog twaalf leden een afwijkend oordeel hebben gehad en de fractie derhalve niet als eenheid optrad. Verbaasd heeft mij dat niet, omdat dit in de afgelopen vier jaar op essentiële momenten te vaak in deze fractie gebeurd is óm mij nog te verbazen. Het behoort wel een punt van grote zorg te zijn binnen het CDA.

De tweede stemming die heeft plaats gevonden in de fractie op diezelfde dag, en die leidde tot het ontstaan van een overigens weinig homogene groep van zestien acht ik onbegrijpelijk en zeer laakbaar. Die stemming heeft zonder enige twijfel de onderhandelingspositie van Van Agt ernstig ondermijnd. Wat mij daarbij extra pijnlijk heeft getroffen was dat mij al vóór de vergadering van de fractie was begonnen door een vooraanstaand lid van de Partij van de Arbeid werd kenbaar gemaakt dat er bij het CDA *twee* stemmingen zouden plaats vinden!'

Hoe kwam het dat aan De Gaay Fortman is gelukt wat u niet gelukte? Lag dat soms mede aan het NEEN van de CDA-fractie plús aan het schokeffect van het plotseling aftreden van Van Agt als fractieleider?
'Ja..., kijk, wat is er veranderd in de informatieperiode-De Gaay Fortman? Wanneer we teruggaan tot de vier punten waarover in de periode Kremers-Van Thijn geen overeenstemming is bereikt, de punten 1-a-b-c en 2, 3 en 4, dan moet worden geconstateerd dat ten aanzien van de essentiële punten 1-a-b-c Den Uyl in de periode-De Gaay Fortman de vlag gestreken heeft. De punten 2 en 3 laat ik even buiten beschouwing, ook omdat ze niet van grote relevantie zijn; de 4½ miljard is niet hard gemaakt zoals door Van Agt aanvankelijk bedoeld. Máár ik kan mij voorstellen dat Van Agt ermee kan leven, nadat met name over 1-a en 1-b geaccordeerd was. Immers de vermindering van het financieringstekort met 1 % in 1982 leidt tot een ombuigingsbedrag van 3 miljard, het effect van de stabilisering van de collectieve lastendruk is te berekenen en zal in dit jaar ongeveer een half miljard bedragen; wanneer ten slotte daaraan wordt toegevoegd het bedrag benodigd voor nieuw beleid en met name voor versterking van de industrie en voor verbetering van de werkgelegenheid, dan zal de feitelijke uitkomst nauwelijks af *kunnen* wijken van de eerder genoemde 4½ miljard. De vraag blijft waarom Den Uyl in deze ronde met name de punten 1-a-b-c aanvaard heeft. Ik denk dat dat alleen te verklaren is uit het feit dat hij zich uiteindelijk gerealiseerd heeft dat niet-aanvaarding daarvan hem onherroepelijk opnieuw in de rol van oppositie zou doen belanden.
Het effect van het aftreden van Van Agt is in dit verband voor mij moeilijk te taxeren!! Dat aftreden heb ik onder de gegeven omstandigheden overigens juist gevonden.'

Was er sprake van vertragingstactiek van het CDA?
'In de periode waarin ik tesamen met Van Thijn de formatie heb geleid is er van een vertragingstactiek van het CDA geen sprake geweest! Integendeel, er is in hoog tempo gewerkt. Van Agt heeft zich doen kennen als een voortreffelijk onderhandelaar, die zeer vasthoudend bleek op punten die naar mijn mening, gelet op het CDA-program, vasthoudendheid vereisten. Zijn optreden is daarbij altijd niet alleen zeer correct geweest, maar het heeft ook nooit de sfeer aan de onderhandelingstafel vertroebeld. Dat is volstrekt de waarheid! Dat ís gewoon zo!'

Hoe beoordeelt u de koers van het CDA gedurende deze formatie?
'Ik wil er wel iets over zeggen.
In de eerste informatieperiode heeft de koers die het CDA gevaren heeft mij soms verbaasd. Wat toen gebeurd is en waarom het gebeurd is, wat zich heeft afgespeeld tussen de twee, daarna drie informateurs en fractievoorzitter Van Agt van het CDA kan ik niet beoordelen. Maar het tot stand gekomen concept-regeerakkoord, en met name het zo nadrukkelijk over het hoofd zien van het overgrote deel van de voorstellen die door de commissie-Wagner naar voren zijn gebracht, heb ik niet begrepen, terwijl ik daarnaast van mening ben dat het CDA in de *toedeling* van de ministersportefeuilles te kort is gekomen.'

Waarop is de formatie van u en Van Thijn gestruikeld? Op het program, op de personenkeuze voor de portefeuilles of op de onderlinge verhoudingen?
'Onze formatie is gestruikeld op fundamentele politieke meningsverschillen ten aanzien van het te voeren sociaal-economisch-financiële beleid. Onderlinge verhoudingen en personen hebben daarbij een rol gespeeld, maar zijn naar mijn mening van ondergeschikt belang geweest.'

Wat is voor u kenmerkend geweest voor de opstelling van de Partij van de Arbeid?
'De Partij van de Arbeid is vanuit een verliessituatie van liefst negen zetels aan de formatie begonnen. Ze had er alle belang bij opnieuw deel uit te maken van het kabinet. Dat was voor de Partij van de Arbeid welhaast noodzakelijk om tenminste twee redenen: *a.* de ervaring wijst uit dat de kans om de verliezen bij de laatste verkiezingen weer goed te maken voor de Partij van de Arbeid aanzienlijk groter is vanuit de regeringsstoel dan vanuit de oppositierol; *b.* voor de Partij van de Arbeid was het moment gekomen om een of meer potentiële opvolgers van haar politieke leider Den Uyl in het veld te brengen, en ook dat kan op de electoraal meest interessante manier vanuit het kabinet.
Ondanks die sterke verliespositie en het voor die partij grote belang om in het kabinet te komen, heeft zij een bepaald niet ongunstig resultaat in de formatie bereikt. Dat blijkt uit twee punten: in de toedeling van ministerszetels heeft zij over het algemeen politiek zeer belangrijke posten weten te verwerven, terwijl er een regeerakkoord tot stand gekomen is dat multi-interpretabel is.
Het is natuurlijk niet uitgesloten dat *ondanks* de wat onevenwichtige verdeling van de ministersposten en het ontoereikend program er een *voortreffelijke* samenwerking gaat ontstaan tussen de coalitie-partners. Dat is ook echt te hopen! Het valt daarom ook te betreuren dat van een klimaatsverbetering tussen de twee grote partijen in deze gehele formatieperiode zo weinig terecht is gekomen. Maar moge die dan na de start van dit nieuwe kabinet een aanvang nemen!'

Wat is volgens u kenmerkend geweest voor de opstelling van D'66?
'De opstelling van D'66 stemde overeen met de PvdA in dier voege, dat ook D'66 er veel, zo niet alles aan gelegen was in dit kabinet te komen. Ik had gehoopt dat D'66 bij de formatie als bemiddelaar zou kunnen optreden tussen de twee grote partijen, maar daarvan is mij, jammer genoeg, weinig gebleken. Ik hoop dat ze het gáát doen.'

Welke conclusies meent u uit uw formatie-ervaringen te kunnen trekken?
'Ja..., ik zit te denken...
Goed, ik begin...
Wanneer ik de formatieperiode overzie, dan trek ik de conclusie dat het CDA te kort is gekomen en dat aan zichzelf te wijten heeft. Dat verwijt is met name terug te voeren op twee dingen. Allereerst de totstandkoming van het merkwaardig concept-akkoord in de eerste informatieronde. Door dat concept is het formatiewerk van meet-af-aan op voor het CDA essentiële punten op een verkeerd dan wel zwevend been gezet. In de periode Kremers-Van Thijn viel daar niet veel meer aan te veranderen; het was immers onze opdracht te werken *op basis van dit 'akkoord'*. In de daarop volgende informatieperiode van De Gaay Fortman was het theoretisch mogelijk met een schone lei te beginnen. Politiek zou dat ongeveer drie maanden na de verkiezingen niet eenvoudig geweest zijn. Met name de PvdA zou dat, naar mijn inschatting, ook niet aanvaard hebben. Die zal immers niet ontevreden geweest zijn met een akkoord dat als zodanig in de komende periode nauwelijks wegen voor haar kan blokkeren. Een

tweede overweging is de constatering mijnerzijds dat op essentiële momenten de CDA-fractie haar politieke leider onvoldoende gesteund en gevolgd heeft. Het blijft voor mij moeilijk te verteren dat sommigen in de CDA-fractie dat doodnormaal vinden, ja het soms zelfs als een verdienste beschouwen hun politieke voorman af te vallen. De mate waarin dat in deze periode wéér gebeurd is heeft het CDA soms gemaakt tot een speelbal van externe krachten.
Uit mijn formatieperiode is Van Agt, die ik tevoren reeds goed meende te kennen, voor mij versterkt naar voren gekomen. Ik heb respect voor de wijze waarop hij, ook op momenten waarop hem dat door eigen mensen werd bemoeilijkt, zich liet leiden door datgene wat hij in het belang van *het land* achtte en waartoe hij vond dat het CDA-program hem verplichtte. Hij had het zich veel gemakkelijker kunnen maken door in een vroeg stadium te kijken naar welke kant de hazen renden om vervolgens die richting te kiezen. Dat heeft hij echter *niet* gedaan, en dat verdient respect! Hij heeft daarmee overigens gedaan wat de kiezers van hem mochten verwachten.
Diegenen die stellen dat Van Agt dit kabinet niet gewild heeft en derhalve er niet ernstig aan gewerkt heeft, vergissen zich deerlijk! Ik heb in mijn formatieperiode van dichtbij en dagelijks ervaren *hoe* ernstig Van Agt met die formatie bezig was en er naar toe werkte, om zowel qua programma als qua bezetting voor het CDA zo sterk mogelijk dit kabinet in te gaan. Dat Van Agt en Den Uyl niet twee kanten van dezelfde medaille zijn, is voldoende bekend. Het mag ook geweten worden dat Van Agt, ook als Den Uyl als vice-premier deel uitmaakt van dit kabinet, zijn rol als minister-president zal weten te spelen en nooit zal instemmen met een beleid dat strijdig is met datgene waarop twee en een half miljoen kiezers hun vertrouwen aan hem hebben gegeven.'



door dr. G. Puchinger



Mr. W. F. de Gaay Fortman was hoogleraar in het burgerlijk recht, handels- en arbeidsrecht aan de Vrije Universiteit. Van 1973-1977 was hij minister van Binnenlandse Zaken. Tot 9 juni 1981 was hij lid van de Eerste-Kamerfractie van het CDA.

Gesprek met mr. W. F. de Gaay Fortman

'Het voornaamste is – en daarom is mijn informatie geslaagd – dat met al hun ruzies de drie partijen die nu het tweede kabinet-Van Agt vormen, dit kabinet wilden. Het tweede is – en dan zal ik pas echt geslaagd zijn – dat *omdat* ze het wilden, ze nu elkaar ook het vertrouwen moeten geven dat voor een succesvolle samenwerking noodzakelijk is.

Dat komt weer op twee dingen neer. Het belangrijkste wat gebeuren moet is: aanvullende werkgelegenheid te vinden voor de werklozen. In de tweede plaats: een industriebeleid te voeren, waardoor het Nederlandse bedrijfsleven de mogelijkheid krijgt op eigen kracht nieuwe, blijvende arbeidsplaatsen te scheppen. Ter verwezenlijking van beide doelstellingen is gezondmaking van de staatsfinanciën noodzakelijk. Het voornaamste doel bij dit alles blijft de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.'

Met deze samenvattende opmerkingen sloot mr. W. F. de Gaay Fortman een gesprek van drie uur lang af over de formatie-1981, en met name over zijn eigen informatie, waarvoor hij op woensdag 19 augustus om kwart voor tien 's avonds onverwacht bij de Koningin op Paleis Lange Voorhout werd geroepen, waar hij bij een langdurig onderhoud om tien voor half één 's nachts, dus op 20 augustus, een informatie-opdracht kreeg, zodat zijn informatie geduurd heeft van donderdag 20 augustus tot woensdag 2 september.
Mr. W. F. de Gaay Fortman is een veelzijdig man, die zich op verschillend gebied bewogen heeft: wetenschap (hoogleraar, rector Vrije Universiteit, thans voorzitter van ZWO), politiek (afgevaardigde naar de Verenigde Naties, Eerste-Kamerlid, minister van binnenlandse zaken), kerk (deputaatschappen, artikelen in kerkelijke bladen) en kunst (was voorzitter van het Prins Bernhardfonds) hadden zijn uitgesproken belangstelling. Hij bleef steeds trouw aan de gereformeerde en anti-revolutionaire kring, maar bewoog zich ook

met gemak daarbuiten, dankzij zijn vele contacten en vriendschappen.
Het is reeds meer dan vijfentwintig jaar geleden dat koningin Juliana hem vroeg als informateur op te treden. In 1960 werd hij daarvoor opnieuw gevraagd, en dit keer met succes, want met gezag bemiddelde hij in een conflict tussen de anti-revolutionaire ministers Zijlstra en Van Aartsen enerzijds en de anti-revolutionaire en christelijk-historische Tweede Kamerfracties anderzijds. Later was hij van 1973 tot 1977 minister van binnenlandse zaken en voor Surinaamse en Antilliaanse Zaken in het kabinet-Den Uyl, waarbinnen hij nauwe persoonlijke contacten onderhield met *premier* Den Uyl en vice-premier Van Agt.
Hij heeft op 9 juni 1981 afscheid genomen van de Eerste Kamer, en in zekere mate zou men de informatie-opdracht van 20 augustus als een bekroning kunnen zien van het vertrouwen dat hij in brede kring geniet.
Nu beantwoordde hij met zijn rustige maar besliste stem mijn vragen, die ik hem vooraf had toegezonden en waarvan ik hem gesuggereerd had vooral mijn eerste vraag uitvoerig te beantwoorden. Deze luidde:

Hoe vergelijkt u uw informateurschap in de jaren 1956, 1960-'61 en 1981?
'Je begint met mij te vragen naar mijn informatie van '56, vervolgens naar '60-'61 en dan '81. Laat ik mij dan maar aan die chronologische volgorde houden.
In '56 had ik geen andere relatie met de politiek gehad dan dat er in '51 een verzoek van Romme was geweest om minister van justitie te worden, en dat ik in '52 voor Schouten de beoogde minister van sociale zaken was, iets wat uitliep op een verzoek van Donker om minister van justitie te worden.
In '56 kwam ik ineens voor de vraag van de Koningin te staan de mogelijkheid te onderzoeken om 'een kabinet' te vormen. De formule bewees al dat men ten einde raad was. Het was geen geclausuleerde opdracht; geen richting van de partijen, waaruit het kabinet zou moeten worden samengesteld, werd genoemd. De Koningin vroeg in '56 om *een* kabinet. Dat is de ruimste opdracht die je krijgen kunt.'

Net als Colijn op 31 mei 1937
'Wat voor mij het belangrijkste was: in '56 had ik, zoals ik al zei, geen enkele praktische ervaring in de politiek. Wel was ik later lid van het Centraal Comité van de Anti-revolutionaire Partij en voorzitter van het College van Advies van die partij. In '56 ging het er om: de hele zaak zat vast op de verhouding tussen de drie christelijke partijen onderling en van hen met de socialisten.
In '60, toen er een coalitie van de liberalen en de christelijke partijen was, is er een controverse ontstaan over het aantal woningwetwoningen dat gebouwd diende te worden. Dat was in feite een heel beperkt probleem. Ik was toen bovendien net lid van de Eerste Kamer geworden, en lid zijn van een van de beide Kamers is een voordeel, want dan behoor je tot 'het gezelschap'. Een tweede voordeel was: het was een klein geschil en de kans voor een oplossing is groter naarmate een geschil kleiner is.
Tussen die twee informaties van toen en die van nu is nog een groot verschil. Sedertdien is er de openbaarmaking gekomen van de adviezen van de fractievoorzitters. Dat betekent dat de Koningin voorheen een veel grotere speelruimte had voor haar keuze, want er is nu een mogelijkheid om na te gaan: waar komt de door de Koningin aangewezene vandaan? In '56 had Lieftinck als informateur rapport uitgebracht en gezegd: ik zie geen kans een parlementair of extra-parlementair kabinet tot stand te brengen, gevormd door de christelijke partijen en de socialisten. Ik weet niet of er toen nog officiële consultaties zijn gepleegd. Op dat moment

zijn de Kamervoorzitters en de fractievoorzitters niet meer officieel om advies gevraagd. En toen kwam *ik* opeens. Niemand vroeg: waar komt hij vandaan? Uit het formatiedossier bleek mij dat ook niet. Men zei: de Koningin probeert het kennelijk nu eens met iemand zonder een politiek verleden. In '60 was het formatiedossier nog steeds geheim, al wist ik dat één mij had genoemd, en wel de voorzitter van de Tweede Kamer, mr. Kortenhorst. Voor 't overige vond ik in het formatiedossier geen enkele aanwijzing.
Nu is er de laatste vijftien jaar een praktijk ontstaan om de adviezen van de fractievoorzitters openbaar te maken: je leest wat ze aan de Koningin geadviseerd hebben, en soms ook *wie* ze aan de Koningin geadviseerd hebben. Met andere woorden, er kan op 't ogenblik zekere controle uitgeoefend worden of de Koningin zich beweegt binnen de speelruimte van de adviezen. Er blijven echter tenminste drie onbekenden: de adviezen van de beide Kamervoorzitters en het advies van de vice-president van de Raad van State, want die zijn niet openbaar. Dat blijft dus een open vraag.
Toen De Koning en Lubbers aangewezen zijn als informateurs, is meegedeeld dat de Koningin bovendien de Ministers van Staat Burger, Klompé, Ruppert en Drees geraadpleegd had. Overigens, voor wat Drees betreft, is bekend dat deze niet naar het paleis is geweest. De Koningin is naar hem toegegaan.
Er heeft zich dus een praktijk ontwikkeld dat men uit de pers en via uitlatingen van politici die bij de informatie betrokken zijn, kan nagaan: komt de één of ander die als formateur dan wel informateur is aangewezen zodanig te voorschijn dat de Koningin de meerderheid van de adviezen heeft gevolgd? De speelruimte van het staatshoofd om een *geheel* eigen keus te doen, is daardoor nu meer beperkt. Je zou het ook zo kunnen zeggen: je kúnt de Koningin tot op zekere hoogte nu narekenen, maar wel *tot op zekere hoogte,* want de drie genoemde adviezen worden niet gepubliceerd, plus die van de Ministers van Staat. Je weet bovendien niet of de Koningin nog telefonische adviezen heeft ingewonnen, iets waartoe ze het volste recht heeft.
Nu wilde ik met deze ontwikkeling als basis het volgende zeggen.
In '81 werd ik gevraagd een formatie weer op gang te brengen die zeker niet op een enkel detailpunt was stukgelopen, maar die toch ook niet *absoluut* was misgelopen. De CDA-fractie had gezegd: wij zeggen géén *Ja* tegen de voorstellen van Kremers en Van Thijn, maar dit betekende niet dat ze alles verwierp wat Kremers en Van Thijn haden voorgesteld.
Je kon dus constateren: in de eerste plaats, dat over een groot aantal punten overeenstemming bestond, maar dat er ook een aantal punten was, dat voor het CDA zo belangrijk was, dat het geen medewerking wilde geven aan de plannen van Kremers en Van Thijn. In de tweede plaats: de CDA-fractie was in drie stukken uiteengevallen: 1. Een groot aantal mensen die de voorstellen van Kremers en Van Thijn wel wilden accepteren. 2. Leden die dit ook wilden, maar die zeiden: aangezien Van Agt ontraden heeft *Ja* te zeggen, en bovendien heeft bekendgemaakt in geval van aanvaarding niet verder als fractievoorzitter te willen functioneren, voegen wij ons naar Van Agt. Maar dit was een groep die op zichzelf de voorstellen van Kremers en Van Thijn aanvaardbaar achtte. 3. Een groep die de voorstellen verwierp, op gronden door Van Agt ontwikkeld.
De eerste twee groepen samen waren groter dan de laatste groep. In sommige adviezen werd er op gewezen: er is in de Tweede Kamer een meerderheid voor datgene wat Kremers en Van Thijn wilden tot stand brengen.

Dan was er het derde gegeven: dat de ad-

viezen van de meest betrokken fractieleiders, Den Uyl, Terlouw en Van Agt, alle drie zeiden: er moet in elk geval geprobeerd worden om de combinatie waarop Lubbers, De Koning en Van Thijn hebben aangestuurd – welke formatie ook door Kremers en Van Thijn als meest begerenswaardig werd gezien – tot stand te brengen.

Van Agt pleitte daarbij voor een ruime opdracht met mogelijkheden voor nog andere combinaties. Maar ook Van Agt zei: het ligt voor de hand het onderzoek allereerst te richten op de combinatie CDA-PvdA-D'66. En daarop richtte zich dan ook de opdracht die de Koningin mij meegaf: 'De mogelijkheden te onderzoeken op welke wijze op zo kort mogelijke termijn een kabinet kan worden gevormd, dat zich verzekerd weet van een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal dan wel mag vertrouwen een ruime steun in de volksvertegenwoordiging te zullen ondervinden'.

Dat betekende: een voortzetten van de in de vorige formatieperiode en de daarvoor liggende informatieperiode begonnen pogingen, om een parlementair kabinet van de drie partijen tot stand te brengen.

Het tweede deel van de opdracht gaf de mogelijkheid om, als een parlementair kabinet niet mogelijk bleek, te onderzoeken of een extra-parlementair kabinet van dezelfde partijen tot stand zou kunnen worden gebracht. Op dit punt sloot de opdracht aan bij wat Van Agt, Den Uyl en Terlouw hadden geadviseerd. Daarbij teken ik dan aan dat Den Uyl en Terlouw zich duidelijk richtten op een *parlementair* kabinet en dat Van Agt daarnaast de mogelijkheid van een *extra-parlementair* kabinet openhield.

We moeten er nu aandacht aan geven dat in mijn geval de keuze van de informateur niet onomstreden is gebleven, en dat gaat terug op mijn optreden in de televisierubriek *Den Haag Vandaag* op dinsdagavond 18 augustus.
Ik had me namelijk al een paar weken zorgen gemaakt over het opereren van de CDA-fractie. Ik was van mening dat dat optreden zich kenmerkte door het opwerpen van formele moeilijkheden en het langs een andere formele weg weer aan de orde stellen van zaken, waarover in wezen al een beslissing gevallen was. Kort gezegd, ik vond dat de fractie niet opereerde in overeenstemming met de verwachtingen die je van een partij als het CDA mocht hebben.
Op die 18e augustus had de fractie wéér geprobeerd een antwoord op vragen door de formateurs Kremers en Van Thijn gesteld, te ontwijken. Voor mij geheel onverwacht kreeg ik een uur voor de uitzending het verzoek om in een uitzending van *Den Haag Vandaag* mijn mening te geven over de stap van de fractie, die opnieuw tot vertraging leidde. Ik heb toen in die uitzending gezegd dat de fractie nu de grens bereikt had van wat in een formatie als gedrag tegenover andere partijen met wie men in gesprek was, aanvaardbaar was.
Ik heb uitdrukkelijk gesproken over *de fractie*, omdat in cruciale momenten van een formatie het altijd gaat over het optreden van *fracties*. Er bestaat bij de pers en bij de andere publiciteitsmedia de neiging om alle lof en blaam op de fractie*voorzitters* te werpen, maar ik vind dat onjuist, want in de cruciale momenten in een formatie zijn het *de fracties* die bepalen wat aan de formateurs of informateurs op hun vragen moet worden geantwoord.
Ik hecht er ook aan om dit te zeggen: toen de interviewer van *Den Haag Vandaag* enkele malen opmerkte: 'U hebt het over de fractie, maar het ís toch mijnheer Van Agt?', heb ik geantwoord: 'Fracties beslissen, en ze kunnen er zich niet achter verschuilen dat de fractievoorzitter hun een bepaald advies heeft gegeven'.
Nu, toen dat interview achter de rug was,

had ik wel het idee: als er nu nog hulp van buiten nodig is, om die drie fracties tot elkaar te brengen, is wel duidelijk dat *ik* daartoe niet geroepen zal worden, omdat ik mij tegen de manier van optreden van de CDA-fractie heb uitgesproken.
Ik was dan ook erg verbaasd toen woensdagavond 19 augustus de directeur van het Kabinet van de Koningin mij opbelde, of ik zo gauw mogelijk naar het Paleis Lange Voorhout wilde komen.
De Koningin heeft mij toen gevraagd of ik een onderzoek wilde instellen naar de mogelijkheid een kabinet te vormen zoals ik daarnet omschreven heb, waarbij ook zij ervan uitging dat allereerst zou moeten worden onderzocht of de combinatie die de vorige informateurs en formateurs voor ogen hadden, toch niet alsnog tot stand zou kunnen worden gebracht. De Koningin vroeg mij ook aandacht te geven aan het advies van de vertegenwoordiger van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, de heer Wiegel – deze was toen nog geen fractievoorzitter, aangezien hij op dat ogenblik nog geen Tweede-Kamerlid was.
Nu moet vastgesteld worden dat ik op één punt *niet* voldeed aan het verlangen van Van Agt in zijn advies aan de Koningin geuit, namelijk dat aangewezen moest worden een informateur behorende tot het CDA, die zich niet had doen kennen als een voorstander van een bepaalde coalitie, want ik had in het *Den Haag Vandaag*-interview gezegd dat ik in de omstandigheden van het ogenblik een coalitie CDA-D'66-PvdA de beste voor het land vond.
Van Agt had in zijn advies nog een tweede eis gesteld, namelijk dat de te benoemen informateur deskundig zou zijn op sociaal-economisch en financieel gebied. Maar met die eis had ik veel minder moeite, omdat ik jaren lang in de Eerste Kamer zowel de begroting van sociale zaken als die van economische zaken had behandeld, lid van de Sociaal-Economische Raad was geweest, en door mijn uitgebreide contacten met de vakbeweging en de ondernemersorganisaties mijzelf in elk geval in staat achtte een oordeel te hebben over wat er op financieel en sociaal-economisch gebied aan de hand is.
Ik heb de opdracht van de Koningin daarom aanvaard en *ik* ben voor die aanvaarding verantwoordelijk. Terecht zegt A. M. Donner in zijn artikel dat in ditzelfde nummer van *CD-Verkenningen* wordt opgenomen, dat de eerst verantwoordelijke voor de aanvaarding van een informateursopdracht de informateur zelf is. Ik heb dat zowel in mijn eerste persconferentie bij het begin van mijn werk als bij de tweede persconferentie bij de afsluiting van mijn arbeid als informateur gezegd. Daaraan voeg ik toe, dat de regels van een kabinetsformatie in Nederland meebrengen, dat het staatshoofd zelfstandig beslist wie naar zijn oordeel de beste informateur of formateur is. Men verwacht ook, dat de Koningin leiding aan de formatie geeft. Bij een president zou dat niet anders zijn!'

Hoe trof u voor uw besef de zaken aan toen u op 20 augustus 1981 door de Koningin als informateur was aangewezen?
'Wat ik aantrof was dat er algemeen een gevoelen heerste dat de formatie vastzat op tegenstellingen van personen, terwijl ik zelf die zeker aanwezige tegenstellingen als van secundair belang beschouwde, en veel belangrijker vond dat *achter* die persoonlijke tegenstellingen *politieke* verschillen schuil gingen. Ik vond daarom dat ik moest proberen om die politieke tegenstellingen duidelijk geformuleerd te krijgen, omdat het alleen langs die weg mogelijk zou zijn, wat er aan persoonlijke tegenstellingen bestond, uit de weg te ruimen. Zo zag ik het.
Bovendien meende ik te bespeuren, en dat werd na een paar dagen tot zekerheid, dat alle drie betrokken partijen de onder Van Thijn en Kremers mislukte combinatie toch wensten.
Wiegel had gevraagd aan de Koningin:

ik zou wel eens vastgesteld willen zien of de drie partijen die in geding zijn inderdaad geen nationaal kabinet willen, want *hij* dacht dat het nationale kabinet alléén was afgesprongen op onwil van de Partij van de Arbeid.
Dat heb ik eerst nagegaan, en toen bleek me dat zowel D'66 en het CDA als de Partij van de Arbeid het nationale kabinet zoals Wiegel het bedoelde – van *vier* partijen – verwierpen. Vervolgens heb ik Terlouw zeer nadrukkelijk gevraagd: staat het vast, zoals je voor de televisie hebt gezegd, dat D'66 in de huidige omstandigheden niet in een combinatie met de VVD zal treden? Terlouw heeft mij daarop geantwoord: ik heb dat in de verkiezingscampagne herhaaldelijk verklaard en ik heb het voor de televisie herhaald, welnu, ik houd mij aan mijn woord. Daarmee was, zij het ook in negatieve zin, aan de wens van Wiegel voldaan.'

Had u aanvankelijk verwacht nog met Van Agt te zullen onderhandelen over het te vormen kabinet, of zag u zijn 'ontslag' als fractieleider aankomen?
'Natuurlijk had ik verwacht met Van Agt te zullen onderhandelen, want er was op 20 en 21 augustus geen enkele aanleiding of aanwijzing te verwachten dat Van Agt als fractieleider zou terugtreden. Ik had verwacht Van Agt als eerste onderhandelaar te zullen ontmoeten, want iedere formateur of informateur *begint* met een bezoek te brengen aan de zittende minister-president, en in dit geval zou ik dan meteen gesproken hebben met de fractievoorzitter van het CDA. Bovendien had ik een dringende reden het eerst met hem te willen praten, omdat hij mij niet begeerd had als informateur en ik hem wilde uitleggen waarom ik, dat wetende, toch de opdracht van de Koningin had aanvaard.
De ziekte van Van Agt heeft veroorzaakt dat dit onderhoud eerst geruime tijd later heeft plaatsgevonden.
De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat diezelfde ziekte de formatie zeker vier dagen heeft opgehouden, omdat ik niet te weten kon komen of, en zo ja onder welke voorwaarden, de fractie van het CDA bereid was in voortgezette onderhandelingen te treden. Die onzekerheid is opgelost doordat Van Agt maandag 24 augustus zijn fractievoorzitterschap neerlegde. Hij heeft dat zeer correct gedaan, door dit feit eerst in een persoonlijke brief aan mij te melden, en pas *nadat* vast stond dat ik van die brief had kennisgenomen, een brief met hetzelfde bericht aan Lubbers, die toen waarnemend fractievoorzitter was, te laten bezorgen.'

Hoe beleefde u het plotselinge ontslag van Van Agt als fractieleider?
'Het antwoord is: ik heb het ontslag van Van Agt als fractievoorzitter betreurd, omdat op dat moment niet vast stond wie hem zou opvolgen. In de tweede plaats: het premierschap was niet in discussie, en bij alles wat aan onderhandelingen nog plaats zou vinden, bleef de noodzakelijkheid bestaan dat de beoogde *premier* met het resultaat zou moeten instemmen.
Het aftreden van Van Agt als fractievoorzitter schiep dus onzekerheid.'

Heeft dit plotselinge ontslag van Van Agt, dat de politieke wereld in Den Haag in rep en roer bracht, uw informatie ongunstig of uiteindelijk, direct dan wel indirect, gunstig beïnvloed?
'Op die vraag kan ik geen concreet antwoord geven. De historicus zal het eens aan het licht moeten brengen, maar voor mij stond vast dat ik in elk geval een gesprek met Van Agt zou moeten hebben, omdat ik jegens hem per se wilde duidelijk maken *waarom* ik toch, in strijd met zijn wens, het informateurschap had aanvaard. Zoals hij mij een persoonlijke brief geschreven had, zo heb ik die brief met een persoonlijke brief van mijn kant beantwoord.
Ik heb hem toen op donderdag 25 augus-

tus op het Kabinet van de gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen ontmoet, bij de aanbieding aan hem van een boek van onze gemeenschappelijke vriend, prof. A. J. M. Kunst, over de rechtsgeschiedenis van de Nederlandse Antillen. Ik heb hem bij die gelegenheid gezegd dat ik graag een gesprek met hem wilde. Op zijn initiatief heeft dat gesprek de daarop volgende vrijdagavond bij ons thuis plaatsgevonden. Ik sprak aanvankelijk met hem af op het Catshuis, maar de volgende dag liet hij weten dat hij liever bij ons thuis wilde komen praten.
Dat gesprek heeft het verloop van mijn informatieperiode gunstig beïnvloed. Wij hebben eerst geconstateerd, dat na onze briefwisseling in de persoonlijke sfeer niets meer op te helderen of te bespreken viel. Vervolgens hebben we voor de overgebleven punten van verschil tussen de drie partijen een van weerskanten verhelderend gesprek gehad.
Het was een avond, die de beste herinneringen opriep aan onze samenwerking van 1973 tot 1977.'

Hoe was de sfeer aan de onderhandelingstafel?
'Dát er onderhandeld zou worden en dat er alléén onderhandeld zou worden over de punten die gedurende de fase-Kremers-Van Thijn waren blijven liggen, is vlot overeengekomen. We waren daar in minder dan een morgen doorheen.
De onderhandelingen zelf waren van verschillende kanten hard, maar in een goede sfeer.'

Hoe schatte u technisch-kwalitatief het akkoord van de informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn? Was het werkelijk een effectief akkoord waarmee te werken viel of meer een wederzijdse bereidverklaring met een taxatie van de problemen waarvoor het nieuwe kabinet stond?
'Het antwoord is: het programakkoord van de informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn is door alle drie de fracties aanvaard, toen zij het formateurschap van Kremers en Van Thijn inclusief de bewoordingen van de opdracht aanvaardden. Immers, Kremers en Van Thijn kregen de opdracht: formeren op basis van dat programakkoord.
Dat programakkoord draagt een tweeslachtig karakter: het bestaat enerzijds uit beschouwingen, anderzijds uit concrete programpunten. Voor zover het bestaat uit beschouwingen, zullen deze door het nieuwe kabinet in beleid moeten worden omgezet. Het akkoord is overigens concreter dan sommigen hebben doen voorkomen.'

Was u aan het begin van uw informatie optimistisch of pessimistisch gestemd?
'Ik zou er dit van willen zeggen: ik was noch pessimistisch noch optimistisch, maar ik zag goede mogelijkheden om te slagen, omdat ik ervan overtuigd was dat de drie onderhandelaars een kabinet van deze samenstelling wilden en de geschilpunten, die er nog lagen, mij niet onoverkomelijk leken.'

Wanneer ging u merken dat uw informatie zou slagen?
'In de loop van zaterdag 29 augustus, toen Lubbers met een voorstel kwam, waarin *geen bedrag* meer voor de aan te brengen bezuinigingen werd genoemd, maar werd aangegeven op grond van welke *kwalitatieve* factoren de ombuigingen en het daaruit voortvloeiende bedrag zouden worden bepaald.
Het verzet van zowel Terlouw als Den Uyl tegen het noemen van een bepaald bedrag aan ombuigingen en de verdeling daarvan over de verschillende departementen, was namelijk hierin gelegen, dat zij de economische gegevens, waarvan het zittende kabinet uitging bij de vaststelling van de begroting voor 1982, niet kenden. Dit bezwaar heb ik van de aanvang af gegrond gevonden, en het heeft me direct bij het

begin van mijn informateurschap verbaasd, dat in vorige fasen van de formatie die cijfers niet aan *alle* onderhandelaars zijn verstrekt. Het voorstel van Lubbers, waarin *geen bedrag* aan ombuigingen was vermeld, maar wel de procedure om tot ombuigingen te geraken dwingend werd voorgeschreven, kwam daaraan voor een groot deel tegemoet. Op mijn uitdrukkelijk verlangen zijn de basiscijfers, van welke bij de opstelling van de begroting voor 1982 werd uitgegaan, uiteindelijk aan de informateur en aan de drie onderhandelaars ter beschikking gesteld. Dat heeft ten slotte geleid tot een akkoord over de procedure die het nieuwe kabinet zou moeten toepassen om de vereiste ombuigingen concreet vast te stellen. Aan de vaststelling van die procedure hebben alle drie de onderhandelaars bijdragen geleverd.
Men kan dus vaststellen dat Den Uyl en Terlouw hun zin hebben gekregen in zoverre dat geen *exact* bedrag aan ombuigingen in het regeerakkoord is genoemd, maar dat anderzijds waarborgen zijn geschapen dat wanneer het nieuwe kabinet zich houdt aan het op dit punt bereikte akkoord, een bedrag aan ombuigingen zal worden bereikt, dat de door Van Agt zozeer gewenste $4^1/_2$ miljard dicht zal benaderen, zo niet overschrijden.
Dit alles op basis van gegevens die op 1 september jl. beschikbaar waren. Het is namelijk mogelijk dat daarna wijzigingen in de cijfers zich hebben voorgedaan, bijvoorbeeld door de revaluatie van de gulden die gisteren heeft plaats gevonden.'

Heeft het rapport-Wagner gedurende uw informatie nog een rol gespeeld?
'Bestudering van het hele formatiedossier toont aan dat het rapport-Wagner gedurende de gehele formatieperiode een rol heeft gespeeld. In mijn periode is het met nadruk aan de orde gekomen, omdat wij een bespreking hebben gewijd aan de zorg voor de technologie en het industriebeleid, in samenhang met de taakafbakening die op dat punt tussen het departement van onderwijs en wetenschappen en het departement van economische zaken moest worden vastgesteld.
In het stuk van het regeerakkoord dat in mijn informatieperiode tot stand is gebracht, is uitgesproken dat die taakafbakening zo zal moeten zijn, dat een krachtig industriebeleid daadwerkelijk kan worden gevoerd. Daarbij is verwezen naar het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie,* en dat van de adviescommissie voor het industriebeleid, *Naar een nieuw industrieel elan,* het zogenaamde rapport-Wagner.
Het rapport-Wagner is een met visie en vaart geschreven stuk en het is een kunststuk van de heer Wagner geweest, dat hij zo snel zijn vogels van diverse pluimage tot een unaniem aanvaard stuk heeft weten te brengen. Een program in de strikte zin van het woord is het echter niet. Het geeft algemene richtlijnen aan, die bij de vaststelling en de uitvoering van een nieuw industriebeleid moeten worden gevolgd.'

Welke rol heeft de defensie-paragraaf gespeeld gedurende uw informatie?
'De defensie-paragraaf werd door alle drie onderhandelaars als vaststaand aangenomen, zoals Kremers en Van Thijn hadden geconcludeerd.'

Bent u gerust over de defensie-afspraken met het oog op het voortbestaan van het nieuwe kabinet?
'Het is duidelijk dat de defensie-paragraaf uit een oogpunt van duidelijk beleid voor een te vormen kabinet onbevredigend is.'

En waarom?
'Omdat die paragraaf uitgaat van het uittreden van de ministers van de Partij van de Arbeid, indien tot plaatsing van kernwapens in Nederland zou worden besloten. In veel ingrijpender vorm is het dus een

vergelijkbaar voorbehoud als dat waaronder Colijn in 1925 zijn kabinet formeerde over het al of niet voortbestaan van het gezantschap bij het Vaticaan.
Dat alle drie partijen een dergelijk onbevredigend voorbehoud hebben aanvaard, verklaar ik uit de omstandigheid dat zij alle drie intern verdeeld zijn over het al dan niet plaatsen van nieuwe kernwapens.'

Heeft de formatie van Van Agt afgebouwd wat u gedurende uw informatie begon, of zijn er in die laatste periode van deze lange formatie nog nieuwe elementen bijgekomen?
'Het belangrijkste wat naar mijn oordeel gedurende de formatie-Van Agt is toegevoegd aan het regeerakkoord is dat ten opzichte van de defensie-paragraaf is aanvaard een door Van Thijn gedurende de formatie-Kremers-Van Thijn geformuleerde gedragslijn voor de Partij-van-de-Arbeid-ministers, in geval het vraagstuk van de plaatsing van nieuwe kernwapens acuut zou worden. In die formulering van Van Thijn is vastgelegd dat de ministers van de Partij van de Arbeid het recht hebben alles in het werk te stellen hun eigen opvattingen als kabinetsbeleid aanvaard te krijgen, maar dat zij aan de andere kant de plicht hebben en aanvaarden serieus deel te nemen aan beraadslagingen en besluitvorming binnen het kabinet, hóé die dan ook mogen verlopen. Eerst *nadat* die beraadslaging en die besluitvorming binnen het kabinet hun beslag zullen hebben gekregen, zullen de ministers van de Partij van de Arbeid besluiten of zij al dan niet zullen aftreden.'

Was u gedurende de formatie-Van Agt enkel belangstellend toeschouwer of ook nog incidenteel medespeler?
'Natuurlijk heb ik gedurende de formatie-Van Agt nog wel enige contacten met de hoofdfiguren van de formatieonderhandelingen gehad, maar die brachten geen verandering in de inhoud van het overeengekomene.'

Welke zijn uw voornaamste conclusies die u voor u zelf trekt uit uw laatste informatieperiode? Wat verwacht en wat hoopt u van het nieuwe kabinet?
'Hier zou ik dit van willen zeggen: dat het nieuwe kabinet, als we abstraheren van de tijdbom die in de defensie-paragraaf ligt, een goede kans van slagen hebben, mits vooral de Partij van de Arbeid en het CDA ophouden te beklemtonen dat ze het op tal van punten met elkaar niet eens zijn, en alle drie de deelnemende partijen elkaar het vertrouwen geven dat voor het welslagen van een parlementair kabinet nu eenmaal noodzakelijk is.'

Den Haag, 5 oktober 1981.

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Van de redactie

De crisis in het kabinet-Van Agt II is begin deze maand opgelost. De strijd blijkt te zijn gegaan om verlaging van het financieringstekort enerzijds en een werkgelegenheidsplan anderzijds.
Maar de vraag is of dit wel het werkelijke dilemma is. En ook: was er een verschil in taxatie van effecten van maatregelen of zijn er ook verschillen in maatschappijvisie in geding? Op welke wijze hebben de informateurs De Galan en Halberstadt uiteindelijk de partijen tot elkaar weten te brengen? Klopt het verhaal? Is het een vertrouwenwekkende aanpak van de werkloosheid? Prof dr. P. B. Boorsma gaat in op deze vragen.

* *
*

De discussie over de zeggenschapsverhoudingen binnen ondernemingen lijkt wat te zijn weggeëbd. Wellicht omdat velen menen, dat dit een luxe, of in ieder geval een hinderlijke discussie is in een tijd van economische stagnatie.
Toch is het een centrale vraag of de vormgeving van de medezeggenschap zoals die in de jaren zestig en zeventig haar beslag heeft gekregen, aansluit op de sociaal-economische vraagstukken van de jaren tachtig. Mr. P. J. Verdam schrijft hierover en spitst zijn bijdrage toe op de positie van de raad van commissarissen. Hij geeft een overzicht van de ontwikkeling in het denken over de raad van commissarissen van zowel politieke partijen als de sociale partners, en stelt zich de vraag, hoe de positie van de raad van commissarissen zich verder kan ontwikkelen in de komende jaren.

* *
*

De stadsvernieuwing is een van de weinige terreinen van overheidszorg waarvoor het CDA-verkiezingsprogramma 'Om een zinvol bestaan' de komende jaren aanzienlijk meer geld wil uitgeven dan tot nu toe. Niettemin zijn ook hier de mogelijkheden niet onbeperkt. De omvang van het vraagstuk is evenwel van dien aard, blijkens ook het gesprek over de volkshuisvesting dat in het februarinummer van dit blad is opgenomen, dat hier prioriteit gelegd moet worden. J. G. Pekelharing brengt het probleem in kaart en legt uit waarom het een probleem is geworden. Hij gaat in op de financieringsvragen en bespreekt de mogelijkheden dat alle betrokkenen – overheid, verhuurders en huurders – de komende jaren meer aan de volkshuisvesting bijdragen.

* *
*

Vervolgens vergelijkt de heer A. J. F. M. Warffemius het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt-I. Er was een tamelijk groot onderscheid in de wijze waarop in beide kabinetsperioden het beleid werd uitge-

dragen; Warffemius gaat na of ook het beleid onder De Koning anders was dan onder Pronk. Dat blijkt in veel mindere mate het geval geweest te zijn.

* *
*

Mevrouw M. C. de Wit-Mulder schrijft een reactie op het artikel over emancipatie van mevrouw T. Bot-van Gijzen in het septembernummer van ons blad.

* *
*

Mr. J. Reugebrink bespreekt het rapport 'Herziening van de belastingwetgeving' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

door prof. dr. P. B. Boorsma



Prof. dr. P. B. Boorsma is hoogleraar Openbare Financiën aan de afdeling Bestuurskunde van de T.H. Twente. Daarvóór was hij werkzaam bij het ministerie van Financiën, laatstelijk als hoofd van de afdeling Begrotingsvoorbereiding. Hij promoveerde aan de Vrije Universiteit op een theoretische analyse van de belastingafwenteling.

'Oude verzuurde wijn in oude lekke zakken'

Een commentaar op de nota van de informateurs De Galan en Halberstadt

Het 'Voorstel van de Informateurs', hierna te noemen het Lijmakkoord, heeft terecht waardering ondervonden voor de beschrijving van de toestand van de schatkist. Omdat dit Lijmakkoord is geschreven in een situatie waarin als het ware het hele land vol spanning over de schouders van de auteurs mee wilde lezen en poogde mee te schrijven, is nog meer waardering verdiend. Vanuit die waardering mijnerzijds moet men mijn commentaar lezen, waarbij soms kritiek op het regeerakkoord en het Lijmakkoord door elkaar lopen.

De ombuigingen

Ons land staat voor de grootste bestuurlijke uitdaging sinds de wederopbouw na 1945. Die bestuurlijke uitdaging bestaat uit het veranderen van een verzorgingsstaat in een versoberingsstaat: in de eerste helft van de jaren tachtig zal circa 25 miljard moeten worden omgebogen, uitgaande van de spoorboekjes in de Miljoennennota 1982. In de tweede helft van de jaren tachtig willicht weer eenzelfde bedrag, als het wonder van Slochteren ophoudt te werken en als geen nieuwe spectaculaire bodemvondsten worden gedaan. (De meest recente bodemvondsten zijn gifbelten.) Bij die ramingen voor de om te buigen bedragen moet men bedenken dat te weinig middelen beschikbaar zullen zijn voor de sanering van de gifbelten, voor het tegengaan van de verkrotting van de steden, om maar twee grote problemen te noemen. Het regeerakoord bevat geen visie op die versoberingsstaat. Maar juist omdat de ombuigingen problemen zullen blijven opleveren hadden de informateurs in hun nota aandacht moeten besteden aan de bezuinigingen. De beide informateurs geven een tamelijk technische paragraaf over de ombuigingen in de zogenaamde ICCK-sfeer (sociale zekerheid, gezondheidszorg, arbeidsvoorwaarden overheidspersoneel en trendvolgers), een

paragraaf waarvan men kan stellen dat papier geduldig is. Waarom deze negatieve kwalificatie?

a. De beide informateurs schrijven dat afgesproken wordt dat de 'politieke toetsingsgaten per 1 juli 1982 concreet en reëel gedicht zijn' [1]. Maar hoe? Wat is concreet? Wat is reëel? De ombuigingspraktijk van de laatste jaren laat zien dat dit reële vragen zijn en dat de afspraak niet concreet is.

b. Een tweede te maken afspraak betreft een verscherpte 'ZW-maatregel' (hopelijk begrijpt de Koningin dit; bedoeld is kennelijk een maatregel in de sfeer van de Ziektewet) of een andere dekking in de sfeer van de sociale zekerheid [2]. De toevoeging was niet opgenomen in het oorspronkelijke voorstel en is in de besprekingen toegevoegd. We moeten maar afwachten wat dat wordt, maar alles is denkbaar.

Naast de opmerkingen over de bezuinigingen in de ICCK-sfeer wordt in de epiloog gesteld dat verdere ombuigingen moeten worden voorbereid. Vlotweg wordt er dan geschreven dat de ombuigingsmogelijkheden in de diverse departementale begrotingen beperkt zijn. Maar waarop stoelt dat? Is bedoeld dat de mogelijkheden op de korte termijn beperkt zijn? Of bedoelen ze te zeggen dat de bereidheid in het kabinet beperkt is?
Over de ombuigingsproblematiek wordt te weinig nagedacht op regeringsniveau, afgaande op de tot nu verschenen regeringspublikaties. De enige samenvattende visie is in wezen die van Den Uyl die alle ombuigingen wil toetsen op werkgelegenheidseffecten. Dat een zeef zal worden gehanteerd wijst ten minste op stelselmatig beleid, maar wat er op de zeef aan voorstellen zal worden gegooid is volstrekt niet duidelijk. Er is eigenlijk geen visie op de versoberingsstaat en dus geen bezuinigingsideologie. Omdat daarnaast moet worden geconstateerd dat op korte termijn grote bedragen moeten worden gevonden, ligt het voor de hand dat de suggesties zullen worden gevolgd die in ambtelijke Heroverwegingsrapporten zijn uitgewerkt. Van die ombuigingen kan men in elk geval stellen dat er veel meer denkkracht aan ten grondslag ligt dan aan de meeste ombuigingen waarvoor tot nu toe is gekozen door de politici. Maar of de verandering van de maatschappij nu moet afhangen van de min of meer toevallige keuzen in de ambtelijke heroverwegingsrapporten? Uiteraard niet, zal men reageren, maar ook beide informateurs verwijzen naar deze rapporten, terwijl het de vraag is of er een andere weg is? Een andere weg is er alleen als de politici beginnen met het doen van meer fundamentele keuzen dan thans het geval is.

De beoordeling van het financieringstekort

In par. 2.3 doen De Galan en Halberstadt moeite om duidelijk te maken dat zij het huidige financieringstekort te hoog vinden, maar geheel overtuigend is de passage niet, terwijl er eigenlijk ook niets, maar dan ook niets nieuws wordt voorgeschoteld. De boedelbeschrijving is in die zin óók beperkt gebleven tot een statische presentatie van de geestelijke boedel.
Waarom is de passage niet overtuigend? In de eerste plaats wordt verwezen naar een uitspraak van Zijlstra die stelt dat de omvang van het tekort moet worden bezien tegen de achtergrond van de conjuncturele situatie [3]. De vraag is of het terecht is dat De Galan en Halberstadt naar zo een uitspraak verwijzen als de financiële situatie een half jaar na die uitspraak al weer verslechterd is.

[1] Voorstel van de informateurs, 4-11-1981, p. 35.

[2] id., p. 35.

[3] id., p. 4-5.

In de tweede plaats merken De G. en H. op. 'dat de beoordeling van het financieringstekort mede dient te worden gebaseerd op de aanwending van dit tekort. Benutting voor investeringen bijvoorbeeld is gunstiger dan voor inkomensoverdrachten.' [4] Juist omdat De G. en H. daarna stellen dat het tekort niettemin te hoog is, mogen we uit de geciteerde passage afleiden dat ze daar iets mee bedoelen, maar wat? Met het financieringstekort van het Rijk is toch geen ruimte gecreëerd die is aangewend voor investeringen? Het tekort is domweg het verschil tussen de totale ontvangsten en de totale uitgaven, het tekort is niet geoormerkt voor de investeringen. En welke investeringen bedoelen ze? De bruto overheidsinvesteringen hebben sinds 1976 elk jaar een negatieve volumegroei te zien gegeven! Omdat de zin op de gegeven plaats nonsensicaal is, vermoed ik dat het volgende bedoeld is. De G. en H. komen uiteindelijk met een voorstel waarin het financieringstekort in 1982 niet wordt verlaagd naar de eerder gepresenteerde 6,5 % van het nationale inkomen, maar naar circa 7 %. Ze suggereren dat de marge van een half procent wordt aangewend voor de investeringen in het werkgelegenheidsplan. Eerder heeft de Studiegroep Begrotingsruimte zich schuldig gemaakt aan dit financieel-onzindelijke denken, namelijk in het laatste advies opgenomen in Bestek '81. Ook daar werd gesproken over de aanwending van de kop in het tekort, voorbijgaande aan de samenstelling van de totale uitgaven.
In de derde plaats is de hele passage niet overtuigend omdat een obligate opmerking wordt gemaakt over de verdringing van bedrijven op de kapitaalmarkt door het lenen van de overheid op grote schaal, terwijl in het voorstel van beide informateurs die verdringing wordt versterkt door het voorstel buiten de begroting om extra activiteiten direct op de kapitaalmarkt te laten financieren.

Waarom is de beschrijving niets anders dan een presentatie van de geestelijke boedel? In de passage wordt niets nieuws gezegd: eerst worden de geluiden gehoord uit vooral de Financiën-hoek, daarna wordt als tegenwicht gesteld dat het tekort niet te snel mag worden teruggebracht vanwege de verstoringen die dat teweeg zou kunnen brengen. Dat laatste geluid is eerder geuit door de Commissie van Economische Deskundigen in het rapport Economische Groei in de Jaren Tachtig [5]. Ik meen dat er ten aanzien van de discussie over het financieringstekort twee zaken over het hoofd zijn gezien eerst door de Commissie van Economische Deskundigen en daarna door de beide informateurs.
In de eerste plaats is de benadering van het financieringstekort structureel te optimistisch, nog steeds. In de Miljoenennota 1981 werd met veel tam-tam een daling van het financieringstekort in het vooruitzicht gesteld, waardoor de minister van Financiën een groot gedeelte van Nederland opgelucht deed ademhalen. Ten onrechte, omdat reeds toen duidelijk kon zijn dat de daling niet zou optreden, zoals ik voorspelde in mijn analyse voor de NRC [6]. In de Miljoenennota 1982 werd wederom een daling van het financieringstekort in het vooruitzicht gesteld, nu met minder tam-tam. Toen de Commissie van Economische Deskundigen adviseerde tot een behoedzaam beleid bij het terugdringen van het financieringstekort werd wellicht uitgegaan van de ramingen in de Miljoenennota 1982. Maar wederom gold dat de voorspelde daling van het tekort te optimistisch was, omdat met enige kennis van zaken gezien kon worden dat het tekort

[4] id.

[5] SER Commissie van Economische Deskundigen, Economische Groei in de Jaren Tachtig, 9-10-81, p. 48.

[6] Evenzo in een vraaggesprek met FEM.

voor 1981 en voor 1982 te laag werd geraamd. M.i. zijn ook beide informateurs te veel afgegaan op de cijfers verstrekt door Financiën; in hun voorstellen hadden ze in kunnen gaan op de ramingen die te optimistisch worden opgesteld en daardoor voortdurend tot frustratie moeten leiden.
In de epiloog worden overwegingen genoemd die buiten de oplossing van het conflict liggen. Gesproken wordt over de beheersbaarheid van de publieke financiën en over de wens de informatievoorziening te verbeteren. Die aanbeveling is een stap in de door mij bedoelde richting. M.i. hadden beide informateurs er harder op moeten wijzen dat de departementen enkele wettelijke verplichtingen niet nakomen. Als de departementen zouden uitvoeren wat is voorgeschreven in de Comptabiliteitswet 1976 zou de informatiestroom over 's Rijks financiën veel beter zijn. Ik doel hier op de verplichte administratie van de verplichtingen die zijn en worden aangegaan, verplichtingen die op een later moment tot uitgaven leiden.
Voorts doel ik hier op de verplichting waar mogelijk en van belang prestatiegegevens te verstrekken, omdat een prestatiebegroting een hardere onderbouwing kan geven van de te autoriseren bedragen. Tevens wijs ik er op dat reeds in de Miljoenennota 1980 wordt gesproken over 'de voorgenomen geautomatiseerde verwerking van de extrapolaties' [7]. Ik vraag me af waarom de hele financiële administratie van het Rijk nog niet geautomatiseerd is. Is echt uitbesteding van deze taak nodig om een beetje moderne informatievoorziening te krijgen?

In de tweede plaats hebben de beide informateurs in navolging van Financiën gekozen voor een beleidsvariabele die m.i. niet meer juist is, te weten het financieringstekort. Het financieringstekort is ruwweg te definiëren als de uitgaven min de aflossingen min de ontvangsten. Dat de uitgaven worden gecorrigeerd voor de aflossingen is een praktijk die hoorde bij het niet meer toegepaste structurele begrotingsbeleid. Nu het feitelijk tekort centraal staat moeten aflossingen als gewone uitgaven worden beschouwd, die ook moeten worden gefinancierd. Dat betekent dat centraal hoort te staan het begrip financieringsbehoefte, dat is het financieringstekort plus de aflossingen.
Dat het niet om een academische discussie gaat mag blijken uit de bedragen voor de aflossingen: de aflossingen zullen volgens de Miljoenennota 1982 oplopen van 4 miljard gulden in 1982 naar 7,7 miljard in 1986 [8], terwijl de bedragen vermoedelijk wat onderschat zijn. In procenten van het nationale inkomen dus een duidelijke stijging.
Op grond van het voorgaande is mijn conclusie dat de Commissie van Economische Deskundigen en de beide informateurs de problematiek van het financieringstekort niet voldoende scherp hebben weergegeven en daardoor te luchtig denken over de ernst van die problematiek!

De doelstelling van de collectieve lastendruk

Bij de bespreking van het regeerakkoord noemen De G. en H. als prioriteiten de verbetering van de werkgelegenheid en de stabilisatie van de collectieve lastendruk. De G. en H. noemen de lastennorm welke geformuleerd is in het regeerakkoord doch doen verder zelf geen poging de norm duidelijker te formuleren.
Een meer duidelijke formulering is bepaald wel gewenst, zoals ieder kan weten die de geschiedenis van de drukstijgingsnormen heeft gevolgd. Onder andere doordat in Bestek '81 de norm zo vaag was ge-

[7] Miljoenennota 1980, p. 67.

[8] Miljoenennota 1982, p. 113.

formuleerd had het kabinet Van Agt-I de ruimte om de collectieve lastendruk sterk te verhogen.

In het regeerakkoord is overeengekomen, de collectieve lastendruk te stabiliseren. Van de collectieve lasten worden uitgezonderd de aardgasbaten uit het buitenland, de drukstijging uit hoofde van de binnenlandse aardgasprijsstijging, baten uit fraudebestrijding en (hogere) betaling door burgers en bedrijven voor diensten verricht door de overheid [9].

De formulering is zó ruim gekozen dat ook in de komende jaren de norm van elastiek zal blijken te zijn, omdat de norm veel interpretatie-ruimte biedt. Waar een afspraak over de drukstijging ruimte voor ontsnapping biedt zal de ruimte onmiddellijk worden benut voor lastendrukstijging. Dat men daarover geen illusies moet hebben blijkt ook weer uit het Lijmakkoord waar over de solidariteitsheffing voorgesteld door De G. en H. wordt geschreven: 'Al met al gaat het bij de beoogde belastingmaatregel om een zaak die niet relevant is voor de collectieve lastendruk...' [10] Als de woorden 'al met al' een voldoende argumentatie opleveren voor het niet-relevant verklaren van een drukstijging, dan vrees ik het ergste voor de komende jaren. De G. en H. hadden m.i. moeten beklemtonen dat de norm voor de collectieve lastendruk scherper zou moeten worden geformuleerd, zodat er langs die weg geen ontsnappingen zouden kunnen plaatsvinden.

Enkele van die ontsnappingen zijn:

a. Het tijdens de rit niet-relevant verklaren van een bepaalde ontvangst. Dit houdt in dat bij de berekening van de collectieve lastendruk een dergelijke ontvangst niet wordt meegeteld.

Hoe slinks dat kan gaan laat de Miljoennennota 1982 zien. In een voetnoot, *n.b.*, van een bijlage, *n.b.*, worden de ontvangsten uit hoofde van de verkoop van en rente op staatsschuld 'met ingang van 1982 niet relevant verklaard.' [11] Een toelichting wordt niet verstrekt. Op die manier wordt een drukstijging weggepoetst van, afhankelijk van de toetsingstechniek, 0,25 à 0,3 procentpunt, of anders geformuleerd: de handhaving van een strakke norm is op die manier de noodzaak ontlopen van een additionele ombuiging van 800 à 900 miljoen gulden!

b. Een tweede ontsnapping is zeer frequent gehanteerd door het kabinet Van Agt-I en komt neer op het volgende. Raam de drukstijging in de Miljoenennota voor het komende jaar laag zodat zogenaamd voldaan wordt aan de doelstelling. Als tussentijds de druk wordt verhoogd bijvoorbeeld door verhoging van tarieven, verbind daaraan geen beleidsconsequenties en neem voor het daaropvolgende jaar de hogere druk als uitgangspunt. Zo is in de beginjaren van het kabinet Van Agt-I regelmatig tussentijds het niveau van de collectieve lasten verhoogd en werd in de Miljoenennota steeds een bescheiden stijging gepresenteerd. Zou men de drukstijging meten van Miljoenennota op Miljoenennota en van MEV (Macro-Economische Verkenningen) op MEV dan is die ontsnappingsmogelijkheid er niet. Het bezwaar van deze metingstechniek, toegepast bij het 1-procentsbeleid, is dat een drukstijging niet aan de juiste periode wordt toegeschreven. Zou men overigens deze voorheen toegepaste metingstechniek in de Miljoenennota 1982 hebben toegepast, dan zou de drukstijging uit hoofde van de belastingen lager uitvallen dan Financiën stelt; men is wat die techniek betreft consistent geweest.

c. Een derde ontsnapping is frequent ge-

[9] Zie Kamerstuk 17000, nr. 6, p. 13 en p. 19.

[10] Voorstel, p. 32.

[11] Miljoenennota 1982, p. 111.

hanteerd door het kabinet Den Uyl en het kabinet Van Agt en komt neer op het niet-relevant verklaren van een drukstijging door die statistisch te noemen. Voorbeelden zijn de omzetting van de kinderaftrek in de kinderbijslag en van de investeringsaftrek in de investeringspremie. Op zich is de redenering die er aan ten grondslag ligt niet zo gek, maar het probleem is dat men het grootste deel van de collectieve lasten volgens dezelfde redeneringen 'puur statistisch' kan noemen, namelijk waar het gaat om de lasten die dienen ter dekking van de herverdelende uitgaven.

Er zijn dus voldoende redenen om de norm voor de collectieve lastendruk scherper te formuleren, om te voorkomen dat tijdens een kabinetsperiode onenigheid kan rijzen over de interpretatie. Een vraag is bijv. ook wanneer sprake is van een inkomstenstijging ten gevolge van het profijtbeginsel. Gaan we in de toekomst bij de paragraaf over de niet-belastingmiddelen verhalen krijgen over autonome stijgingen en endogene dalingen?
Ook het uitzonderen van de extra aardgasinkomsten door verhogingen van de binnenlandse aardgasprijs vraagt om moeilijkheden. Deze post is niet-relevant verklaard bij de toetsing van de drukstijging op verzoek van de PvdA. Waarschijnlijk dacht de PvdA langs deze weg ruimte te creëren voor bijv. een werkgelegenheidsplan en heeft de PvdA deze zaak niet goed doordacht. Wat is het geval? Inmiddels heeft het kabinet besloten tot een binnenlandse prijsverhoging voor gas die lager is dan de prijsverhoging die verdisconteerd was in de Miljoenennota 1982. Dat betekent een tegenvaller in de inkomsten. Zou deze tegenvaller worden gemeten als een lagere drukstijging, dan zou de tegenvaller kunnen worden gecompenseerd door de verhoging van andere ontvangsten binnen de norm. Omdat de tegenvaller zich afspeelt buiten de norm voor de lastendruk, leidt de tegenvaller tot een hoger financieringstekort en daarmee tot de noodzaak van extra bezuinigingen. Wat de PvdA zich zelf heeft aangedaan heeft ze zelf waarschijnlijk niet vermoed.
Waarom de informateurs de solidariteitsheffing een niet-relevante drukstijging noemen is zoals gezegd onduidelijk. Ze schrijven er van uit te gaan dat de 'tijdelijke financieringslast van zulk een pakket maatregelen waarschijnlijk zal worden aanvaard en niet tot afwenteling zal leiden.' [12] Maar hoe ze dat kunnen veronderstellen lichten ze niet toe. De geschiedenis van de arbeidsverhoudingen in Nederland na 1960 leert wel anders, helaas.

Het werkgelegenheidsplan
De informateurs behandelen het plan in wezen als een technisch plan dat op punten moest worden bijgesteld. Als mecaniciens liepen ze als het ware om een auto waarvan de motor op enkele onderdelen moest worden gerepareerd. Maar is er een auto? Zo ja, zit er eigenlijk wel een motor in? Ik vrees dat er eigenlijk, om in de vergelijking te blijven, alleen sprake is van een ontwerp op de tekentafel, waarbij de ruzie in het kabinet is uitgebroken over de vormgeving. De motor is niet besproken. Meer fundamenteel hadden de informateurs de vraag kunnen stellen of het hele plan geen 'gebakken lucht' was. Het ontwerp-plan doet denken aan zaken uit het verleden. Tijdens het kabinet Den Uyl werd in het kader van het 1-procentsbeleid naast het bezuinigingsplan een 'aanvullend beleid' geïntroduceerd. Tijdens het kabinet Van Agt-I in het Bestekbeleid evenzo. Wat 'aanvullend beleid' precies zou betekenen was bij de indiening van de plannen steeds nogal onduidelijk, maar de visie was groots: het aanvullende beleid zou de werkloosheid drukken, zou de investeringen van de bedrijven stimu-

[12] Voorstel, p. 33.

leren, zou gericht in de bouw iets doen, zou de economische groei versterken, etc. Tijdens beide kabinetten moest het aanvullende beleid gefinancierd worden door een tijdelijke maatregel, toen: een tijdelijke tekortvergroting.
En wat zijn de ervaringen geweest met dat aanvullende beleid? Een deugdelijke evaluatie ontbreekt, maar duidelijk is dat de tekortvergroting geen tijdelijke maatregel was. Duidelijk is ook dat na de oorspronkelijke beslissingen over de visionaire plannen de ordinaire budgettaire spelletjes werden gespeeld: allerlei claims worden door de departementen op tafel gelegd èn gehonoreerd ook al hadden ze met de oorspronkelijke doelstellingen van het aanvullende beleid niets te maken. Aanvullend beleid ter versterking van de economie kwam er met enige overdrijving op neer, dat geld gestoken werd in riolering, in de grond. We kennen de parabel van de slaaf die zijn talenten in de grond begroef. In de politiek is dat wel tolerabel.
Ook een ervaring met de eerste 'aanvullende beleidsplannen' was, dat de uitgetrokken fondsen niet werden opgemaakt doordat er geen pasklare projecten klaar lagen. Tijdens de opeenvolgende invullingen van de ombuigingsrondes werden dan ook prompt delen van de uitgetrokken aanvullende beleidsmiddelen geschrapt als ombuiging, n.b. Het toppunt van ironie is dan ook wel dat destijds door het kabinet Den Uyl in het kader van het aanvullende beleid de Wet Investeringsrekening is gepresenteerd, dat daarop reeds is bezuinigd door het kabinet Van Agt-I en dat nu in het Lijmakkoord weer een bedrag van de WIR ter grootte van 300 miljoen gulden wordt 'herschikt'.

Over het werkgelegenheidsplan nog de volgende opmerkingen. Gesproken wordt over een 'heroverweging van overheidsbestedingen gericht op de werkgelegenheidseffecten' [13]. Bedoeld is dat bezuinigingsvoorstellen zullen worden getoetst op werkgelegenheidseffecten. Maar heeft het kabinet Den Uyl dat al niet eerder gedaan? Tijdens het kabinet Den Uyl is er een Interdepartementale Commissie geweest die de begrotingsuitgaven toetste op de arbeidsmarkteffecten. De rapporten van de ICA zijn ondanks verzoeken van de Tweede Kamer niet gepubliceerd, omdat de regering publikatie niet wijselijk achtte. Zo een toetsing is betrekkelijk zinloos, omdat in de toetsing niet worden betrokken de gevolgen voor de werkgelegenheid van bijvoorbeeld de collectieve lasten, van statistische drukstijgingen, van de inkomenspolitieke maatregelen etc. Het idee is sympathiek, maar men had lering kunnen en moeten trekken uit eerdere ervaringen.
Gesproken wordt ook over 'maatregelen op het terrein van arbeidsmarktpolitiek (bemiddeling, subsidies, enz.).' [14] Maar dat klinkt ook zo vertrouwd in de oren. Al jaren worden gelden daarvoor uitgetrokken, via aanvullend beleid en via de reguliere begroting. Maar wat zijn de ervaringen? Wil men omgeschoolde werklozen weer omscholen? Ook hier lijkt het papier weer geduldig te zijn. Dat geldt ook voor het eerste onderdeel van het program: 'Economisch herstel van en behoud en creatie van werkgelegenheid in de marktsector door middel van rendementsherstel met aanduiding van een lange termijnperspectief.' [15] Prachtig, die kromme volzin. Maar wat is die aanduiding van een perspectief? De informateurs noemen als eerste instrument de stabilisatie of vermindering van lastendruk, en stellen enkele bladzijden verder meteen maar voor om de collectieve lasten te verzwaren. Ze

[13] id., p. 27.
[14] id.
[15] id.

spreken over rendementshersel, doch doen voorstellen die de rentelasten zullen verzwaren.
Een ander instrument dat wordt genoemdi is de MIP (Maatschappij voor Industriële Projecten). Waarom die nodig is naast de Nationale Investeringsbank is onduidelijk. Als het kabinet vindt dat de NIB anders zou moeten functioneren moet men de NIB veranderen, maar moet men niet weer een nieuwe instelling in het leven roepen. Ernstiger is dat de financiering van het instrument moet plaats vinden buiten de begroting om: de nodige 330 miljoen moeten extra-budgettair worden gevonden op de kapitaalmarkt. Is dat het lange-termijnperspectief: een overheid die teveel blijft lenen op de kapitaalmarkt en buiten de begroting om bevoorrechte leners (MIP, woningbouwcorporaties) eerst toegang geeft tot de kapitaalmarkt? Overigens worden ook de NIB-leningen extra-budgettair verstrekt, onder staatsgarantie.

Ik kom daarmee op de *financiering* van het werkgelegenheidsplan. Die deugt niet. Op de begroting wordt ca. 1250 miljoen gevonden; daarnaast moet 1350 miljoen + PM gulden op de kapitaalmarkt worden geleend. Bij PM wordt gedacht aan 2,5 miljard gulden. Bij de beoordeling daarvan moet men niet vergeten dat het financieringstekort reeds (te) hoog is en dat de overheid ook langs andere wegen de ruimte op de kapitaalmarkt verkleint. Een voorbeeld van zo een andere weg is de voorgenomen verlaging van de te betalen pensioenpremies, een verlaging overigens die momenteel overigens niet door zou kunnen gaan wegens de lagere reservepositie van het ABP. (Het laatste illustreert hoe snel er gaten geschoten worden in een ombuigingsplan.)

Botsende visies?

Als mijn commentaar juist is, komt het kabinetsbeleid en het Lijmakkoord neer op het doen van oude verzuurde wijn in oude lekke zakken. Alle voorgestelde elementen kennen we al uit het kabinet Den Uyl: aanvullend beleid naast ombuigingen; een aanvullend beleid dat grotendeels nog moet worden uitgedacht; toetsing op werkgelegenheidseffecten; financiering via een 'tijdelijke' maatregel; financiering van enkele sympathieke zaken buiten de begroting om direct op de kapitaalmarkt; claims voor nieuw beleid, die overigens ten dele zullen worden gehonoreerd binnen de ruimte voor het nieuwe aanvullende beleid; etc. Er is niets nieuws onder de zon, zeker niet voor de twee hoofdrolspelers in het huidige kabinet. Dat desondanks een kabinetscrisis ontstond moet dus oorzaken hebben die buiten de hier genoemde elementen liggen.
Op grond van de economische situatie van thans en de komende jaren is het volstrekt duidelijk dat moet worden bezuinigd. Op grond van de stijgende werkloosheid en misschien vooral op grond van de snel groeiende jeugdwerkloosheid is het anderzijds volstrekt duidelijk dat er werkgelegenheid moet worden gecreëerd. Den Uyl heeft dan ook volstrekt gelijk als hij doordramt met zijn werkloosheidsplan: 'het moet en het kan, op met het plan'.
Maar er moet ook worden bezuinigd, horen we al sinds 1976, en dat gaat moeizaam. Het is voor een politicus (en ook voor de wetenschapper) veel sympathieker om te bepleiten dat er wat aan de werkloosheid moet worden gedaan dan om te bepleiten dat er moet worden bezuinigd: er is een natuurlijke neiging om het eerste pleidooi meer geloof te schenken. Daarom is het beter om in de huidige omstandigheden eerst maar eens over de ombuigingen te praten om het volk duidelijk te maken dat de tijd van vroeger echt niet meer terug komt. Via de bezuinigingen moet de ruimte worden vrij gemaakt voor nieuwe werkgelegenheid. De Commissie van Economische Deskundigen heeft natuurlijk wel gelijk als ze stelt dat de ombuigingen niet te abrupt moeten plaats

vinden, maar verder moet men aan die waarschuwing geen acht schenken: sinds 1976 zijn er goede voorspellingen voor de jaren tachtig en zijn de ombuigingen zo abrupt geweest? Zijn er niet voldoende politieke en bestuurlijke factoren werkzaam die het ombuigingsproces afremmen? Juist door die factoren te onderkennen moet je als economisch deskundige waarschuwen tegen een te klein ombuigingsplan: dan bouw je wat tegenslagen in, welke nodig zijn omdat het ombuigingsproces veel frictie oplevert. Wat het ombuigingsproces betreft: de meest ernstige lacune in de nota van de informateurs is dat er volstrekt geen visie wordt gegeven op de richting waarin de verzorgingsstaat zal worden bijgesteld. Met andere woorden: hoe zal de versoberingsstaat er uitzien? Welke voorzieningen zullen in elk geval worden veiliggesteld?

Delden, 14 november 1981.

door mr. P. J. Verdam



Mr. P. J. Verdam is Staatsraad in buitengewone dienst bij de Raad van State. Van 1970-1980 was hij commissaris der Koningin in de provincie Utrecht. Daarvóór was hij vanaf 1946 hoogleraar aan de juridische faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Hij was o.m. voorzitter van de Staatscommissie tot Herziening van het Ondernemingsrecht die in 1965 rapport heeft uitgebracht.

De raden van commissarissen en de politiek

Inleiding

De medezeggenschap in onderneming en vennootschap heeft veel kanten. Een van de belangrijkste is zonder twijfel de invloed van de werknemers via de ondernemingsraden, die sinds de wet van 1979 een grote verzelfstandiging beleven.

Minder opzienbarend, maar bepaald niet onbelangrijk is het recht van enquête, dat bij een wet van 1971 tot nieuw leven werd gebracht en ook aan de vakvereniging in handen werd gegeven. De fusie-gedragsregels van de SER vormen een geheel eigenstandig fenomeen: in goede samenwerking regelt hier de ondernemingswereld zonder hulp van de wet een moeilijke materie en dient daarmee stellig ook het belang der werknemers. Een beroepsrecht tegen handelingen van de ondernemingsleiding dient stellig hun belang. Maar ook een regeling als de wet op de jaarrekening is mede ontworpen met het oog op de belangen van de werknemers, al gaat haar reikwijdte veel verder. Maar de spits van de medezeggenschap lijkt zich te richten op het instituut van de commissaris. Waarom eigenlijk?

Geschiedenis

Voor de tweede wereldoorlog is het vraagstuk van de medezeggenschap weinig aan de orde geweest. Twee belangwekkende publikaties werden er aan gewijd. Een duidelijk socialistische benadering gaf G. van den Bergh in zijn 'De medezeggenschap der arbeiders in de partikuliere onderneming' (1924). Van anti-revolutionaire zijde werd medezeggenschap sterk bepleit in het werk van P. S. Gerbrandy 'De strijd voor nieuwe maatschappijvormen' (1928). Sindsdien hoorde men er niet veel meer van.

De toenadering die in de bezettingsjaren tussen zoveel mensen van verschillende rang, stand en overtuiging door nood en samenwerking tot stand kwam, heeft stellig haar invloed gehad op de na-oorlogse verhoudingen in het Nederlandse onder-

nemingsleven. De samenwerking tussen werkgevers en werknemers kreeg op landelijk niveau direct na de bevrijding gestalte in de Stichting van de Arbeid, die vaak stervend, dan weer levend, belangrijke conflicten dikwijls wist op te lossen: een permanente breuk, die altijd uitkomt op één. De publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, nu sterk naar de achtergrond verhuisd, heeft vooral in de landbouw maar ook op andere gebieden vorm gegeven aan een nieuwe samenwerking van de partners in het bedrijfsleven.
Wat aldus mogelijk bleek op het nationale vlak en op het niveau van de bedrijfstak, waarom zou datzelfde geen vorm kunnen krijgen op het vlak van de onderneming? Meer bij de vakbeweging dan bij de politieke partijen ligt de oorsprong van deze gedachte. De discussie komt op gang, al overheerst bij vele ondernemers de vrees dat de werknemer op de stoel van de ondernemer wil gaan zitten. Enkele belangrijke rapporten, zo een studie van de CNV-commissie onder leiding van prof. mr. N. Okma en een brede studie van de Wiardi-Beckmanstichting brengen dan de commissaris in het beeld. Nogmaals, waarom juist hem?

De Nederlandse commissaris

De Nederlandse commissaris heeft in het internationale vennootschapsland een eigen positie. Engeland kent als vennootschapsbestuur een soort raad van beheer, waarvan de full-time leden vergelijkbaar zijn met de directie bij ons; een afzonderlijke raad van commissarissen is hen vreemd. Frankrijk kent wel commissarissen, maar hun functie is meer comptabel, meer op het financieel-technische, dan op het algemeen beleid gericht. Het systeem van de Bondsrepubliek staat ons het meest na, al hebben de banken daar van oudsher veel groter zeggenschap via de raden van commissarissen. De geallieerde bezettingsmacht voerde daar in de kolen- en staalsector de paritaire samenstelling van de raden met een neutrale voorzitter in, terwijl in de overige raden de werknemers een derde deel der zetels bezetten.
De positie van de Nederlandse commissaris is van oudsher die van toezichthoudend adviseur. Dit mag zo wel gezegd worden, al zijn de verschillen tussen de ene raad en de andere zowel qua omvang als qua feitelijke invloed vaak heel groot. Commissarissen zijn vaak vertrouwenslieden, hetzij van de leiding der onderneming, hetzij van de aandeelhouders of van de financiële wereld, wat dat ook moge zijn. Men vindt onder commissarissen veel economen, managers en juristen, van wier algemeen en/of vakkundig inzicht men voordeel meent te kunnen hebben: figuren uit het bankwezen (meestal de eigen bankrelatie) en anderen die geacht worden goed ingevoerd te zijn in contacten met bedrijfsleven of overheid.
Aldus traden zij op als adviseur van de directeuren, hun handelen in grote lijnen bekijkend, doorsprekend en eventueel bekritiserend, dit alles met een juridisch beperkte zeggenschap maar met een feitelijk vaak belangrijke inbreng.

Spits der medezeggenschap

Wanneer in ons land de gedachte der medezeggenschap opkomt, richt zich deze voor wat de onderneming betreft op drie punten: op de inspraak van de werknemers via de ondernemingsraden, op de inspraak via de samenstelling van de leiding, en merkwaardigerwijs pas later op de verhoudingen in de onderneming via het werkoverleg. Hier gaat het alleen over de samenstelling van de leiding.
Wat de leiding van de onderneming betreft, kreeg in ons land de gedachte van het arbeiders-zelfbestuur naar Joegoslavisch patroon weinig voet aan de grond. In socialistische kring vindt die gedachte stellig sympathie; die sympathie leidt meer tot een minder warme opstelling ten aanzien van een inbreng in de leidende colleges, dan tot een positieve propaganda

voor het zelfbestuur; vermoedelijk hangt dat systeem te nauw samen met een economisch stelsel, waarbij alle produktiemiddelen in handen van de staat zijn.
De invloed op de samenstelling van de leiding had zich kunnen richten op directe zeggenschap bij de benoeming van de directie. Ook die gedachte komt men nauwelijks tegen. Ongetwijfeld wil men terzake invloed, maar vrijwel alle denkbeelden werken dat uit in een indirecte vorm: via ondernemingsraad en via raad van commissarissen. Verkiezing van een directeur via algemene verkiezingen wordt niet bepleit.
De zaken zo staande, lijken de raden van commissarissen dan het meest geschikt om ook aan de invloed der werknemers gestalte te geven. De eerder wel minder vriendelijk aangekeken commissarissen moeten dan een minder vrijblijvend college zijn. In de raden moet de invloed der werknemers meer kunnen spelen en aandeelhouders moeten dan bevoegdheden aan die raden afstaan, met name de benoeming der directie: zo wordt de raad van commissarissen de spits der medezeggenschap.

Naar concretisering

De in 1960 ingestelde commissie-Verdam gaf aan deze gedachte vorm. Zij formuleerde een wetsontwerp tot wijziging van de structuur der naamloze vennootschap. In de commissie zelf vond dit voorstel slechts een zeer krappe meerderheid; het werd na publikatie in begin 1965 van veel kanten sterk aangevochten.
Zakelijk behelsde het voorstel het volgende:

a. voor grote vennootschappen wordt een raad van commissarissen verplicht gesteld;

b. deze raad van commissarissen krijgt diverse bevoegdheden, waaronder in elk geval de benoeming van de directie, die dus aan de aandeelhoudersvergadering ontnomen wordt;

c. de werknemers mogen tenminste twee leden van de raad van commissarissen benoemen ingeval deze vijf of meer leden telt.

De motivering was de volgende:
De interne verhoudingen in de onderneming zijn sterk gewijzigd. Arbeid werd veel meer gedifferentieerd en eist van veel personeelsleden speciale kundigheid en mede-verantwoordelijkheid, waartoe toegenomen scholing en algemene ontwikkeling hen in staat stellen. Aan de werknemer komt als mede-werker meer erkenning toe. De wet van 1928 heeft, naar de opvatting van die tijd, alle accent bij de aandeelhouders gelegd, maar de moderne tijd kent minder bemoeienis van aandeelhouders, meer autonome leiding en meer bewuste werknemers. Wil een onderneming het vertrouwen winnen van degenen die direct bij haar betrokken zijn, dan is een gelijkberechtiging van de werknemers in de vennootschapsstructuur vereist.

Discussie

Dit voorstel werd met name in ondernemerskringen scherp bestreden. Men was, en niet geheel ten onrechte, beducht voor zgn. belangencommissarissen, terwijl juist het streven was de raden vrij te houden van typische belangen-verdediging; inderdaad telden vele raden onder hun leden veel deskundig objectieve leden, en kon men voor het vele werk van zulke raden alle respect hebben; ook de vertegenwoordigers van banken traden, hoe moeilijk dit tegenwoordig geloofwaardig lijkt, meer op als algemene raadgever dan als vertegenwoordiger van de kredietgever.
De politieke programma's voor de verkiezingen van 1967, in verband met de vervroegde verkiezingen inderhaast in elkaar gezet, schonken aan de ontwikkelingen een positieve aandacht. De KVP liet natuurlijk de bezitsvorming vooropgaan, besprak verder enige andere punten van onderne-

mingsrecht, en stelde verder: 'Ter bevordering van een gezonde mate van medebeslissen zal voorts ten zeerste moeten worden getracht te komen tot de realisering van de mogelijkheden waarbij ook de werknemers betrokken worden bij de samenstelling van de raad van commissarissen. Dit zal moeten geschieden op een zodanige wijze, dat door de raad van commissarissen het ondernemingsbelang als geheel op een evenwichtige wijze kan worden behandeld'.

Het programma van de Anti-Revolutionaire Partij stelt op het voetspoor van het Christelijk Nationaal Vakverbond de gedachte van een ondernemingsvergadering, waarin de ondernemingsraad participeert. Voorts moet bevorderd worden de invloed van de werknemers op het beleid, bij de grote ondernemingen te verwerkelijken 'door verkiezing van een deel van de commissarissen door het personeel of op een andere wijze, welke aan de hiervoor bedoelde gedachte recht doet'. Het zou de ARP niet geweest zijn, als er niet aan was toegevoegd: 'Het gezag van de leiding der onderneming mag daarbij niet worden aangetast'.

Het programma van de PvdA van 1967 verlangt de verkiezing van arbeiderscommissarissen en stelt zich dus duidelijk op dezelfde lijn.

Wat de vakbeweging aangaat, het CNV heeft zich, men mag wel zeggen: van oudsher, gesteld op het standpunt van de medeverantwoordelijkheid van de werknemer; zie bijv. het sociaal-politiek program van 1959: 'De wetgeving inzake de rechtsvorm van de onderneming worde zodanig herzien, dat de arbeid – als onmisbare en volwaardige factor in het produktieproces – de plaats verkrijgt, welke met zijn betekenis en verantwoordelijkheid in overeenstemming is'. Het NVV en in iets mindere mate het NKV, heeft steeds ietwat wantrouwend gestaan tegenover deelneming in de organen van organisaties, die zij in wezen beschouwen als te zijn van een andere orde dan door hen wordt nagestreefd.

Significant is nog het rapport van de 'Groep van Achttien', het in 1967 door ARP, CHU en KVP in het leven geroepen contactcomité, dat de aanzet heeft gegeven tot de oprichting van het CDA. In het rapport van juni 1969 over 'De herziening van de ondernemingsstructuur' spreekt de groep zich duidelijk uit voor vergroting van de werknemersinvloed op de samenstelling van de raden van commissarissen met de conclusie 'dat een aantal plaatsen in de r.v.c. dat op redelijke wijze uitdrukking geeft aan de grote betekenis van de factor arbeid in de onderneming, toekomt aan personen, rechtstreeks door de werknemers of de ondernemingsraad gekozen', terwijl ruimte gelaten wordt voor andere regelingen 'welke op andere wijze aan de factor arbeid een overeenkomstige invloed op strategie en toezicht waarborgen... mits in overeenstemming met de ondernemingsraad'.

Vrij brede instemming dus met de gedachte als zodanig; terughoudendheid ten aanzien van een getalsmatige opstelling.

Het SER-advies van 1969 en de wet van 1971

Aan de SER komt de eer toe in deze zaak een oplossing te hebben aangedragen, die voor werknemers en werkgevers aanvaardbaar was, en dat is geen gemakkelijke zaak.

Het zou te ver gaan de hele geschiedenis van het beraad in de SER-commissie en de voltallige SER-vergadering te beschrijven; dat is op een boeiende wijze gebeurd door prof. mr. G. H. A. Schut in de bundel 'Uit het recht' (1971). Voor de vergadering was de stand van zaken deze dat de werkgevers bleken niet afwijzend te staan ten aanzien van een invloed van de werknemers op de samenstelling van de r.v.c.; zij waren bereid de aanbevelingen aan de aandeelhoudersvergadering eerst ter bespreking voor te leggen aan de onderne-

mingsraad. De werknemers bleken niet te hechten aan de rechtstreekse verkiezing van bepaalde leden door de werknemers, en dachten aan benoeming door een soort samengestelde vergadering, waarvan aandeelhouders en werknemers deel zouden uitmaken.
De SER werd het eenstemmig eens over een regeling, waarbij nieuwe leden van de r.v.c. zouden worden benoemd door die raad zelf, waarbij zowel aandeelhoudersvergadering als ondernemingsraad een niet-bindend recht van aanbeveling zouden hebben, terwijl beide ook een soort recht van veto zouden krijgen, afgerond met een beroep op de SER.
In 1970 diende de regering een wetsvoorstel in, dat deze gedachte overnam. Minister Polak (VVD) verdedigde het; de PvdA stemde tegen. Dit kon de aanvaarding niet tegenhouden.
De politieke programma's voor de verkiezingen van 1971 zijn op dit punt weinig interessant. De zaak was in feite al beslist. Het werd de wet van 6 mei 1971.

Evaluatie

Eigenlijk is deze regeling nog te korte tijd in werking om al nauwkeurig aan te kunnen duiden of zij goed functioneert.
De regeling begon met het grote pluspunt dat zij berustte op overeenstemming tussen werkgevers en werknemers. Verder is een van de eerste dingen die opvalt, dat de regeling zeer ver gaat, namelijk door aan de werknemers inspraak te geven bij alle commissaris-benoemingen. Wel kleeft aan de regeling de schoonheidsfout, dat de benoemingen plaatsvinden door coöptatie. Wanneer men al gevreesd had dat de werknemers, onder aandrang van hun vakvereniging, geprobeerd zouden hebben menig commissaris bij zijn periodieke aftreding te wippen, dan is die vrees niet bewaarheid.
De mede-verantwoordelijkheid voor de verkiezing van alle commissarissen blijkt wel moeilijk te verwerken te zijn. Van de voor herbenoeming voorgedragen kandidaten weet de ondernemingsraad vaak weinig af; men verbindt daaraan dan wel de eis van openbaarheid der commissarissen-vergaderingen, teneinde voor die keuze beter geïnformeerd te zijn. Dit typeert dat het verschil tussen een rechtstreekse verkiezing en de marginale toetsing in een veto-recht niet goed overkomt. Beter is dat het geval wanneer, zoals ook wel gebeurt, afspraken worden gemaakt over een verdeling van de zetels naar de mate waarin in overleg meer met de wensen van ondernemingsraad dan wel aandeelhouders zal worden gerekend. Maar die meer rechtstreekse band was juist niet de bedoeling van de regeling zoals de SER die uitdacht.
Zoals de zaken nu lijken te staan, kan men zeggen dat van de regeling geen misbruik is gemaakt, maar dat van de zijde der werknemers de regeling ook niet zo is benut als mogelijk zou zijn geweest binnen de grenzen der redelijkheid.
Wanneer de regeling aan velen toch niet gebracht heeft wat men er van verwachtte, dan is dat mede het gevolg van de overspannen verwachtingen die men vaak heeft ten aanzien van de macht en mogelijkheden van commissarissen, hetgeen te meer opvalt in een teruglopende conjunctuur.

Onderneming en maatschappij

Dat er direct na het totstandkomen van de regeling voor enige tijd rust in vennootschapsland zou komen – het is niet gebeurd.
Achteraf gezien kon men ook niet anders verwachten. Reeds toen de regeling nog in de maak was, traden er al allerlei verschijnselen op, die men nog niet verwerken kon, maar die toch hun invloed op het functioneren van de onderneming in het gehele maatschappelijk bestel zouden hebben. Ik noem enkele punten.
Daarbij valt dan te denken aan enige geheel onverwachte sluitingen in het begin der 60-er jaren. Spoedig daarna kwam de vloedgolf der fusies. Enkele overplaat-

singen naar het buitenland gaven de nodige beroering. Bij veel kleinere ondernemingen werd de b.v. de nieuwe rechtsvorm, die het beeld naar buiten belangrijk veranderde.
Intussen had vooral de industriële onderneming belangrijk aan populariteit ingeboet. Dat moest ook wel, want welvaart en automatisering waren er de oorzaak van geweest dat een belangrijk geringer percentage van de werknemers zijn werk vond in de industrie; wat ver af staat, lijkt minder nodig. Het veel groter beslag van de dienstverlenende sector werkte de opvatting in de hand dat economische groei taboe is en dat doet de populariteit van de onderneming niet stijgen.
Dan kwam het moment dat economische groei niet slechts taboe was, maar wegbleef, plaatsmaakte voor economische achteruitgang.
Dan komt de werkgelegenheid in het geding en veel verhoudingen komen ineens in een ander licht te staan. Met name de verhouding van de staat tot de onderneming. Wanneer moet de staat bijspringen? Wordt de staat in het financieel-economische krachtenveld getrokken op het moment dat dat maatschappelijk verantwoord is, of bij wijze van zet in het zwarte-pietenspel? En dan komt de vraag of de werkgelegenheid prevaleert ook als het bedrijf in kwestie op langere duur niet te redden lijkt.
Het is niet ten onrechte de ongerustheid en ontevredenheid over de gang van zaken in neergaande conjunctuur die zich ontlaadt, en dat niet altijd terecht, op de hoofden van directeuren en commissarissen, en de houding van de werknemers tegenover de organen der onderneming verscherpt. Zo komt de SER-regeling van 1971 weer op de helling.

Uitwaaiering en verdieping van de inspraak

Bij het begin van de discussies over medezeggenschap had men veel moeite met de fundering van die gedachte: Vloeide zij voort uit de idee, dat de onderneming een gemeenschap was? Is de onderneming wel een gemeenschap? Of was het een verlangen naar macht, of de gedachte dat macht gespreid moet worden? Vanuit christelijke kring werd sterk de nadruk gelegd op de mede-verantwoordelijkheid. Maar wat hield die in? Is verantwoordelijkheid dan niet beperkt tot eigen taak op eigen plaats?
In de 60-er jaren waaierde de idee van medezeggenschap, nu onder de naam democratisering, naar internationaal patroon uit over de universiteiten en hogescholen; dit leidde tot de Wet Universitaire Bestuurshervorming, die aan studenten en personeel medezeggenschap gaf met gelijktijdige versterking van de topstructuur.
Uit de 70-er jaren dateert het rapport van de commissie-Van der Burg (1975) dat medezeggenschap bepleit in de brede kring van gesubsidieerde verenigingen en stichtingen. Uiteraard baseren deze nieuwe vormen zich op een breder fundament dan aangedragen kon worden bij de pionierende plannen over medezeggenschap in de onderneming. Velerlei rapporten uit velerlei hoek bestudeerden de inspraak. Vakorganisaties van werknemers en werkgevers waren haast in continu-arbeid bezig; de politieke studie-stichtingen lieten zich allerminst onbetuigd; daar voegden zich later de maatschappelijke hulpinstellingen, ziekenhuizen en schoolorganisaties bij.
Van al deze studies noem ik hier speciaal het CDA-rapport Gespreide Verantwoordelijkheid (commissie-Steenkamp 1978), omdat dat rapport wel het diepst op de vragen ingaat.

'Gespreide Verantwoordelijkheid'

Dit rapport (men bedenke dat het geschreven werd in de tijd toen er althans nog van enige economische groei sprake was) stelt in samenvatting het probleem als volgt: De gangbare trend binnen onze economische orde is, dat de overheid een toene-

mende eindverantwoordelijkheid krijgt opgedrongen in steeds meer vitale sociaal-economische kwesties. Dit leidt tot een welhaast geheel centraal geleide economische bedrijvigheid bij investeringsbeslissingen, inkomensverdeling en inkomensbestedingen. Een dergelijke ontwikkeling staat haaks op wat in het CDA wordt voorgestaan terzake van het spreiden van verantwoordelijkheden. Dit stelt de economische orde in zichzelf ter discussie. Deze ontwikkeling moet worden omgebogen naar een hergroepering van verantwoordelijkheden waarbij o.m. voor ondernemingen op het micro-niveau nieuwe beleidsruimte moet worden gecreëerd voor het aanpakken van de sociaal-economische vraagstukken. Dit vraagt een structuurscheppend en structuurhervormend optreden van de overheid.
Het gaat dan om een structuur voor onze economische bedrijvigheid waarin onverwachte ontwikkelingen verantwoord kunnen worden opgevangen. Te veel planning beperkt het improvisatievermogen en onderschat de mondigheid van mensen. Wij moeten in een structuurbeleid verantwoordelijkheden vastleggen, waarin de nieuwe uitdagingen verantwoord kunnen worden opgevangen.

Verantwoordelijkheid is een wezenskenmerk van de naar het beeld van God geschapen mens. Er moet ruimte komen voor die verantwoordelijkheid, niet als een bevoegdheid tot beslissen zonder meer, maar met oriëntatie van de besluitvorming op rentmeesterschap en solidariteit.
De aspiraties van de samenleving zijn nog te veel afgestemd op de economische groei der 60-er jaren. Dit roept allerlei afwegingsvragen op. Vroeger konden allerlei wensen tegelijk worden vervuld; nu moet er gekozen worden. Wij kiezen heel bewust niet voor het op macro-economisch niveau overbrengen van de vele afwegingsbeslissingen rond vrije tijd, werkgelegenheid, inkomenspolitiek; wij gaan juist de andere kant op: op een zo laag mogelijk niveau de verantwoordelijkheden leggen binnen de grenzen van goede coördinatie op meso- en centraal niveau
Wetend dat op het niveau van de individuele onderneming niet alles te bereiken valt bepleit het rapport voor de onderneming:

– verdere uitbreiding van de bevoegdheid van commissarissen, die dan elk wezenlijk belangrijk besluit zullen moeten goedkeuren;

– daarbij wel de mogelijkheid van delegatie in overleg met ondernemingsraad en aandeelhouderscommissie, naar de directie;

– invoering van een meerjarenplan, goed te keuren door commissarissen;

– invoering van verschillend stemrecht voor beleggingsaandeelhouders, resp. investeringsaandeelhouders;

– vervanging van de tegenwoordige coöptatie-verkiezing van commissarissen door rechtstreekse verkiezing: een derde deel door aandeelhouders, een derde deel door werknemers en een derde deel door de aldus gekozenen.

Het dunkt mij dat deze gedachten alleszins aansluiten bij de tendensen van ontwikkeling, die wij binnen de onderneming waarnemen.

Veranderingstendensen binnen het ondernemingsbestel

Ook binnen de ondernemingswereld heeft zich de laatste jaren menige verandering voltrokken.
Zo is de verhouding tot de aandeelhouders veranderd. De wet van 1971 heeft hen een belangrijk stuk zeggenschap ontnomen: de directie wordt niet meer door de aandeelhouders benoemd; de jaarrekening wordt niet meer door hen vastgesteld (wel de winstverdeling); op die beide punten heeft de aandeelhoudersvergadering nu dezelfde bevoegdheid als de ondernemingsraad. Deze verminderde zeggenschap is niet geschikt om de betrokkenheid der

aandeelhouders te doen toenemen. Een aandeel wordt meer een beleggingsartikel, al blijft dat belangrijk van de obligatie verschillen. Maar de vraag wordt wel of het echte risico-dragend kapitaal, met name de principiële investeerder, zich nog wel primair in het aandeel vastlegt, of mogelijk andere wegen zoekt.
Moedermaatschappijen, concern-verhoudingen, samenwerkingsvormen van velerlei aard worden steeds meer gebruikt voor investeringen, met allerlei soorten variaties van beperking en spreiding van risico.
Meer en meer vindt een scheiding plaats tussen de n.v., die de dure machines in eigendom heeft, de onderneming, die de halffabrikaten beheert, en de maatschappij die de eigenlijke verwerking verzorgt; kapitaal en arbeid lopen uiteen.
De zekerheid, die financiers vragen, legt vaak in feite een beslag op de gebouwen en machines, waardoor de marges voor initiatieven soms uitermate worden beperkt, om te zwijgen van het wettelijk beslag, dat bijv. in de vorm van faillissement opdoemt en waartegen weinig uit te richten valt. Overigens rijst de vraag of de Faillissementswet niet eens op de helling moet. Maar dat zou hier te ver voeren.
Ook gaat het het kader van dit artikel te buiten de vraag te bespreken of in onze huidige samenleving de kansen voor ondernemingsdurf niet meer liggen in de kleinere tot middelgrootte uitgroeiende onderneming dan bij de giganten, die vooral als zij snel zijn uitgeschoten, steeds meer last krijgen van de problemen van de grote organisatie.
Nu onze samenleving dichter komt bij de post-industriële maatschappij (naar de definitie van Den Uyl een samenleving, waarin meer dan de helft van de werkgelegenheid gevonden wordt bij de overheid of de semi-collectieve sector), wordt bij wijze van spreken op verschillend gebied de onderneming trendvolger in plaats van trendsetter. Bij wijze van spreken, maar veel praten is een van die trendverschijnselen. De behoefte aan gesprek neemt eerder af dan toe, maar dat heeft wel invloed op de produktiviteit, want tijd is geld. Dat moet ook hij erkennen die van mening is dat zonder inspraak de schade moreel en economisch groot zou zijn.
Medezeggenschap vanuit verantwoordelijkheid kan dat beter in de hand houden dan medezeggenschap vanuit de machtsidee. Albeda's gedachte de commissarissen ook uit de eigen werknemers te recruteren – ik onderschat de bezwaren niet – speelt duidelijk op de eerste gedachte in. Niet de macht maar de volwaardige betrokkenheid laat de beste ruimte voor de produktiviteit die zelfs de post-industriële samenleving nodig heeft.
Macht stelt altijd teleur. In tijden van hoogconjunctuur hebben commissarissen veel minder te vertellen dan men vaak denkt; pas de medezeggenschap gaf hun wat meer macht; de feitelijke macht ligt bij de directie. Zij maakt plannen; zij denkt projecten uit en werkt die uit. Commissarisssen kunnen afhouden of stimuleren, kritiseren of mogelijk wat aanvullen; alternatieven aandragen is een fictie. Tegenslag en neergaande conjunctuur zijn in zichzelf machten die het kunnen van commissarissen ver te boven gaan. Is het eenmaal zover dat de staat moet bijspringen, dan geef ik zelfs in Nederland niet veel meer voor de invloed van commissarissen en medezeggenschap.

Slot

Al deze ontwikkelingen vragen van de commissaris van deze tijd vooral drie dingen:

1e. dat hij oog heeft voor een aantal aspecten (niemand beheerst alles) van deze ontwikkelingen op het economisch, sociaal en organisatorisch gebied. Dit vraagt een spreiding van kennis en achtergrond van de commissarissen.

2e. dat commissarissen de grote lijn in het oog houden en de leiding niet met details

hinderen. Natuurlijk kunnen slechts zeer weinigen de grote lijn pakken zonder zich eerst door de details heengeworsteld te hebben, maar met dat worstelen hoeft men anderen niet lastig te vallen.

3e. dat commissarissen zich richten op het belang van de onderneming en de direct bij die onderneming betrokkenen. Wereldpolitiek behoeft men in een r.v.c. niet te bedrijven. Wel zijn ook raden van commissarissen raderen in het geheel van het nationaal sociaal-economisch gebeuren, maar voor nationale politiek dienen die raden niet, al zal ieder lid zich mede laten leiden door zijn inzichten op breder vlak.

Het CDA-program speelt op deze ontwikkeling goed in met het verlangen de raden van commissarissen tripartiet samen te stellen. Het PvdA-program verlangt dat de werknemers evenveel commissarissen kunnen kiezen als de aandeelhouders, en is dus minder duidelijk. Minder dan een derde zal wel niet de bedoeling zijn en half om half legt meer accent op macht dan op volwaardige betrokkenheid.
Het VVD-program bepleit handhaving van de regeling van 1971 en verzet zich tegen belangenvertegenwoordiging, maar het is wat laat dit pas op te werpen als er werknemersbelangen in het spel zijn.
De tripartiet samengestelde raad van commissarissen zal doelmatig kunnen functioneren in de onderneming van vandaag, te meer wanneer hun leden de kritische èn stimulerende functie van de raad beide zullen waarmaken.



door J. G. Pekelharing



J. G. Pekelharing is werkzaam bij de Nationale Woningraad, als rayonhoofd van de sector Bestuurs- en Oorganisatieontwikkeling in de provincies Noord-Holland en Utrecht. Hij schrijft deze bijdrage op persoonlijke titel.

Stadsvernieuwing: een oriëntatie

Het februari-nummer van Christen Democratische Verkenningen gaf onder meer een weergave van een gesprek over een aantal volkshuisvestingsvraagstukken. Een van de gespreksonderwerpen was de stadsvernieuwing. Een bijzonder gecompliceerd vraagstuk.

De heer ir. W. F. Schut, die als gespreksleider optrad, merkte in dit verband op, dat velen in ons land van mening zijn dat de stadsvernieuwing een onoplosbaar probleem is. Toch was de conclusie van dit gesprek dat de woon- en leefsituatie in veel steden onaanvaardbaar is. Dat standpunt houdt dan in dat binnen de volkshuisvesting hoge prioriteit aan de stadsvernieuwing gegeven moet worden.
In dit artikel proberen wij een beeld te schetsen van de ontwikkelingen die in de steden gaande zijn en van de knelpunten die zich daar voordoen. In dit verband komt het overheidsbeleid apart aan de orde. Het artikel draagt een oriënterend karakter, dat houdt in dat op bepaalde punten – hoe interessant ook – niet diep wordt ingegaan.
Hoewel de ontwikkelingen in de steden veelal vergelijkbaar zijn, kan de feitelijke situatie van plaats tot plaats verschillen. Verschillende knelsituaties doen zich in de ene stad in sterkere mate voor dan in de andere. Dit artikel beperkt zich daarom tot hoofdlijnen.
De term stadsvernieuwing is nog niet zolang in gebruik. In het jaarverslag van de Rijksplanologische Dienst over 1968 wordt een hoofdstuk gewijd aan 'stadsvernieuwing'. Daarna burgert deze term snel in. Vóór 1968 werd vooral gesproken over 'het krottenprobleem', 'krotopruiming en sanering' en 'reconstructie- en saneringsplannen'. Het zou echter een misverstand zijn om te menen dat stadsvernieuwing alleen betrekking heeft op het plegen van vervangende nieuwbouw op grote schaal en het verbeteren van grote aantallen woningen. Op zich uitermate belangrijk, maar er is meer aan de hand. Het ontwerp van wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing (1980) omschrijft stadsvernieuwing als 'de stelselmatige inspanning zowel op stedebouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieu-hygiënisch gebied, ge-

richt op behoud, herstel, verbetering of sanering van de door dichte bebouwing gekenmerkte gedeelten van het gemeentelijk gebied'. Een veelomvattende ambitieuze omschrijving, waarbij de nadruk ligt op het procesmatige karakter van de stadsvernieuwing en de maatschappelijke aspecten ervan.

Een korte terugblik

Over de ontstaansgeschiedenis van de steden in Nederland zou veel interessants te vermelden zijn. Dat valt echter buiten het kader van dit artikel. Voor ons onderwerp zijn wel de ontwikkelingen sinds de negentiende eeuw van direct belang.

De 19e eeuw kenmerkt zich door ingrijpende maatschappelijke veranderingen. De gevolgen van de 'verlichting' werken door en de industriële revolutie brengt inderdaad een omwenteling te weeg. De industrialisatie en daarmee de werkgelegenheid nemen sterk toe, vooral in de steden. De trek naar de stad wordt hierdoor gestimuleerd. Ook de verschillende landbouwcrises veroorzaken een sterker wordende toeloop naar de steden.

Binnen de steden ontstaat een grote vraag naar woonruimte. De steden groeien wel, maar kunnen niet aan die vraag voldoen. Met name de economische zwakkeren komen nauwelijks of niet aan bod. We zien in deze periode niet voor niets de opkomst van het proletariaat, zonder bezit en politiek machteloos. De overheid treedt niet sturend op als gevolg van de heersende, liberale, staatsopvatting. 'Laissez faire, laissez aller', of, anders gezegd, ieder moet maar voor zich zelf zorgen.

Inderdaad zien we dat de welvaart toeneemt, zij het, dat maar betrekkelijk weinigen van die welvaart konden profiteren. Een groot deel van de stedelijke bevolking is op erbarmelijke wijze gehuisvest.

Vanaf ± 1850 zien we ook een groei van de bevolking. Daarvóór was het aantal inwoners in Nederland vrijwel stabiel gebleven. Tussen 1700 en 1850 telde ons land rond de twee miljoen inwoners. In 1900 was dit aantal toegenomen tot vijf miljoen, een ongekende groei!

Met name in de tweede helft van de 19e eeuw worden er op grote schaal woningen gebouwd. Vermeldenswaard is in dit verband een wijziging in de wet op het Fortificatiestelsel in 1874. Deze wijziging maakte mogelijk dat de steden konden bouwen buiten de stadswallen. Veel steden maakten daar een dankbaar gebruik van. Hele woonwijken werden in hoog tempo gebouwd. Juist in deze wijken zijn de problemen waar we vandaag voor staan, geconcentreerd. Deze wijken bestaan namelijk uit duizenden eenvoudige woningen, die reeds lang aan verbetering of vervanging toe zijn.

Tegen het einde van de 19e eeuw richt de overheid zich op het woningvraagstuk, zij het vooral uit een oogpunt van volksgezondheid. In de troonrede van Koningin Wilhelmina in 1898 werd gesteld dat het woningvraagstuk het draaipunt is in de 'sociale kwestie'. In 1901 komt de woningwet tot stand. In deze wet wordt voor het eerst uitgesproken dat de volkshuisvesting een zaak is die de overheid rechtstreeks aangaat. Dat was een uitspraak die haaks stond op het overheidsstandpunt van vóór 1900. Sinds 1901 is de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting steeds sterker geworden. De volkshuisvesting is in hoge mate een politieke zaak geworden, tot op de dag van vandaag. Volgens sommigen is de invloed van de overheid te sterk, maar dat is een andere discussie.

Naast een aantal regelingen en kwaliteitseisen met betrekking tot de woningbouw, maakte de woningwet het ook mogelijk dat woningcorporaties als zgn. toegelaten instellingen, woningwetwoningen konden gaan bouwen. Daarvóór was de woningbouw voor het grootste deel in handen van particulieren. Enerzijds waren dat eigenaars/bewoners en anderzijds particuliere verhuurders. Sinds 1901 is het aandeel van de woningcorporaties geleidelijk toegeno-

Tabel 1: woningbestand van vóór 1971 (CBS woningtelling 1971)

ouderdom / eigendom	vóór 1906		1906-1945		na 1945		totaal
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	
eigenaar/bew.	230.965	41	451.884	39	633.240	32	1.315.819
gemeente	35.241	6	91.095	8	354.520	18	480.856
woningbouwver.	10.691	2	161.430	14	727.783	36	899.904
partic. inst.	35.838	6	87.662	8	181.266	9	304.766
andere part. verh.	244.287	44	373.725	32	109.437	5	728.794
totaal	556.752	100	1.165.796	100	2.006.246	100	3.727.449

men. Op dit moment is het zo, dat de nieuwbouw van woningwetwoningen bijna volledig wordt verzorgd door woningcorporaties. Bovenstaande tabel geeft een beeld van het woningbestand van vóór 1971, uitgesplitst naar eigendom en leeftijd van de woningen.

Uit de tabel blijkt, dat 85 % van de woningen die vóór 1906 zijn gebouwd in handen zijn van particulieren. Daarvan is 41 % eigendom van de bewoner zelf en 44 % in bezit van particuliere verhuurders. Het grote aandeel van het particulier woningbezit, juist in de 19e eeuwse wijken, bemoeilijkt een gecoördineerde aanpak van de stadsvernieuwing.

Beknopte situatieschets

Zoals gezegd concentreren de problemen zich in de wijken die in de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw zijn gebouwd. Overigens beperkt de problematiek zich niet tot alleen deze wijken, zoals we nog zullen zien. De bedoelde wijken bestaan uit woningen die niet voldoen aan eisen die momenteel aan woningen gesteld mogen worden. Vaak vertonen zij ernstige bouwtechnische gebreken. Daarnaast missen deze woningen een aantal noodzakelijke voorzieningen, vooral op sanitair gebied. Ook met de woonomgeving is het slecht gesteld. Nauwe straten en weinig groenvoorzieningen zijn duidelijke tekenen van een slecht woonmilieu. Licht en lucht kunnen vaak onvoldoende tot de woningen toetreden. Er is een groot tekort aan parkeermogelijkheden, waardoor de toch al nauwe straten vol staan met auto's. Voor kinderen zijn er volstrekt onvoldoende speelmogelijkheden. Hier en daar zijn woningen, krotten, gesloopt waardoor gaten zijn ontstaan, die nog niet zijn opgevuld. Oudere woningen zijn dichtgetimmerd, omdat zij niet meer voor bewoning geschikt zijn.

Het karakter van deze woonwijken is in de afgelopen 10-20 jaar ingrijpend veranderd. Het aantal inwoners is teruggelopen. Enerzijds komt dat door de gezinsverdunning, anderzijds hebben veel bewoners deze wijken verlaten en elders hun heil gezocht. Andere bevolkingsgroepen die aangewezen zijn op woningen met lage huren hebben hun plaats ingenomen. Met name geldt dit voor jongeren en buitenlandse werknemers. Ik kom daar nog op terug. Het draagvlak voor de verschillende wijkvoorzieningen is te klein geworden. Buurtwinkels en bedrijven zijn gesloten of opgeheven. Dat geldt ook voor andere voorzieningen zoals scholen.

De slechte onderhoudstoestand van de woningen vindt voor een belangrijk deel zijn oorzaak in een gebrek aan financiële middelen en een te laat onderkennen van de problemen. Daardoor is de verwaarlozing soms zo ver voortgeschreden, dat van her-

stel geen sprake meer kan zijn en er moet worden gesloopt.
Zoals we zagen is een groot deel van de woningen eigendom van de bewoners zelf. Deze zijn meestal wel bereid om hun woning te onderhouden, maar beschikken over het algemeen niet over het geld dat nodig is voor een ingrijpende woningverbetering. Verder dan een opknapbeurt komt het niet. Onzekerheid over de toekomst van de buurt, bijvoorbeeld een mogelijke sanering stimuleert ook al niet tot het nemen van ingrijpende maatregelen. Dat zelfde geldt voor de particuliere verhuurders. De huren zijn laag en daaruit kon de noodzakelijke woningverbetering niet worden bekostigd. Belangrijker nog is het feit dat de rendementen laag waren. Men kon in andere sectoren een hoger rendement van zijn kapitaal verkrijgen en dat deed men dan ook.
Tot circa 10 jaar geleden bestonden er geen subsidieregelingen ter stimulering van onderhoud of verbetering, alleen ten aanzien van krotopruiming.
Al met al is het geen opwekkend beeld dat hier geschetst wordt. Gelukkig kan worden geconstateerd dat in de afgelopen 10 jaar daadwerkelijk met vernieuwing en verbetering is begonnen. Maar dat is nog maar een begin. Het geschetste beeld is nog niet gewijzigd. Daarom vraagt de stadsvernieuwing in de komende jaren een bijzondere inspanning.

Bevolkingsontwikkeling
De groei van de steden heeft zich voortgezet tot de zestiger jaren. Toen is er een kentering gekomen. Het aantal inwoners loopt terug en dat terwijl de totale bevolking van ons land nog steeds toeneemt. Tabel 2 geeft een overzicht van de mate waarin het aantal inwoners in de drie grootste steden is gedaald.

Een belangrijke oorzaak is de al eerder genoemde trek uit de stad, veelal naar omliggende kernen. Er heeft op grote schaal suburbanisatie plaatsgevonden. De eengezinswoning in het groen blijkt een grote aantrekkingskracht uit te oefenen. Maar het betreft dan wel bevolkingsgroepen die zich dat in financieel opzicht kunnen veroorloven. Zij die dat niet kunnen of niet willen blijven achter. Daarmee verandert ook de samenstelling van de bevolking in de oude wijken. De problematiek van de grote steden kan niet los worden gezien van de omringende kernen. Regionale gemeentelijke samenwerking ten aanzien van woonruimteverdelingsvraagstukken en bouwprogrammering is dringend nodig, maar lijkt (nog) een utopie.
Er is echter niet alleen sprake van vertrek. Er vestigen zich ook mensen in de steden en in de betrokken wijken, zij het dat het vertrek de vestiging overtreft. Bij de vestiging gaat het met name om groepen die aangewezen zijn op goedkope woningen. Onder hen bevinden zich relatief veel jongeren en buitenlanders.
Een tweede factor is het geboorte-overschot. Het aantal geboorten per duizend inwoners neemt af, terwijl het aantal sterf-

Tabel 2: Het inwonertal van de drie grote steden, 1960, 1970, 1979 (CBS)

	1960	1970	1979	index (1960 = 100)
Amsterdam	869.602	831.463	718.278	83
Rotterdam	729.852	686.586	582.396	80
Den Haag	606.110	550.613	458.242	76
Nederland	11.417.300	12.957.600	13.985.500	122

gevallen tenminste gelijk blijft of zelfs licht toeneemt. In veel steden zien wij een negatief geboorte-overschot, een sterfte-overschot dus.

In dit kader speelt de gezinsverdunning een belangrijke rol. Het gemiddeld aantal personen dat een huishouden vormt, daalt. Dat hangt samen met het tot voor kort dalend geboortecijfer, maar ook met andere factoren, zoals:

– de tendens dat kinderen op steeds jongere leeftijd zelfstandig gaan wonen;

– het langer zelfstandig blijven wonen van ouderen;

– de uitbreiding van het aantal alleenstaanden door de groei van het aantal echtscheidingen.

Als gevolg hiervan neemt het aantal personen dat een woning bewoont (de gemiddelde woningbezetting) steeds verder af. Dat geldt voor heel Nederland, maar voor de grote steden in het bijzonder. Enkele cijfers: over heel Nederland genomen daalde de gemiddelde woningbezetting van 3.46 in 1970 tot 2.99 in 1979. In datzelfde jaar bedroeg de gemiddelde woningbezetting in Den Haag 2.47, in Rotterdam 2.44 en in Amsterdam 2.38. De verwachting is dat deze ontwikkeling zich in de komende jaren verder zal voortzetten. Zo heeft Kopenhagen nu al een gemiddelde woningbezetting van 2.0 en Stockholm zelfs 1.8!

Deze ontwikkelingen beïnvloeden in sterke mate de behoefte aan woningen en de differentiatie van de te bouwen of te verbeteren woningen.

Eerder werd al aangegeven dat de samenstelling van de bevolking in de oude wijken aan verandering onderhevig is. Dat geldt ook voor de leeftijdsopbouw. De groep die uit de stad wegtrekt, omvat relatief veel gezinnen met jonge kinderen. We zien dan ook dat de leeftijdsgroep van 0-19 jaar in de betrokken gebieden ondervertegenwoordigd is, terwijl met de groep ouderen (vanaf 65 jaar) het omgekeerde het geval is. Er is een duidelijke tendens tot vergrijzing.

Buitenlanders, Surinamers en Antillianen

Wij merkten reeds op dat er zich onder de groepen die zich in de steden vestigen relatief veel mensen van niet-Nederlandse herkomst bevinden: buitenlanders, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. Uit werkgelegenheidsoverwegingen wonen zij vooral in de grote steden, waar toch al sprake is van woningnood. Zij zijn vaak slecht gehuisvest. Verschillen in cultuur en de taalverschillen zijn de oorzaken van communicatieproblemen op allerlei terrein. Daardoor wordt ook de integratie van deze mensen in de Nederlandse samenleving bemoeilijkt.

De werving van buitenlandse arbeiders is al enkele jaren geleden stopgezet. Toch neemt het aantal buitenlanders toe en wel door gezinshereniging. Het is namelijk zo, dat in het kader van de gezinshereniging ongehuwde kinderen van in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers kunnen overkomen. Verder kunnen, door hier te trouwen, buitenlandse mannen van 21 jaar en ouder in aanmerking komen voor een verblijfsstatus.

De gezinnen van de buitenlandse werknemers zijn aanmerkelijk groter dan het gemiddelde Nederlandse gezin. Zo kan de gemiddelde Nederlandse 15-jarige vrouw een kindertal verwachten van 1.59 – hoe merkwaardig dit ook klinkt. Voor de Turkse vrouw is dit aantal 5.05 en voor de Marokkaanse vrouw 7.68. Gezien de ontwikkelingen in andere Westeuropese landen zullen deze aantallen wel wat lager uitkomen. Desalniettemin betekent dit een natuurlijke aanwas waar terdege rekening mee moet worden gehouden, zowel op het gebied van de volkshuisvesting, als ten aanzien van het onderwijs, de sociaal-economische sector en de sociale zorg. Zeker in een tijd waarin het ons land in economisch opzicht minder goed gaat, mag de aandacht voor de kwetsbare groepen in

onze samenleving niet verslappen. Een integrale aanpak is van groot belang.

Behoefteraming - kosten

De kwantitatieve omvang van het stadsvernieuwingsvraagstuk komt duidelijk naar voren in het rapport Kwalitatief Woningonderzoek 1975, dat in 1980 verscheen. Deze studie werd verricht in opdracht van het ministerie van Volkshuisvesting. Omdat het onderzoek in 1975 plaats vond en er zich sinds die tijd nog al wat veranderingen op dit gebied hebben voorgedaan, is dit onderzoek recentelijk bijgesteld, om de toestand van de woningvoorraad anno 1980 zo goed mogelijk te benaderen.

Uit deze bijgestelde cijfers blijkt, dat ruim 70 % (!) van de totale woningvoorraad gebouwd voor 1971, bouwtechnische gebreken vertoont. Die gebreken doen zich uiteraard niet in dezelfde mate voor. Van deze woningen komt 39 % in aanmerking voor zgn. klein herstel, terwijl 23 % toe is aan groot herstel. Het percentage woningen dat gesloopt moet worden bedraagt 9 %. Als we kijken naar de verdeling over de leeftijd van de woningen, ontstaat het volgende beeld (tabel 3). (Voor de volledigheid: het gaat over de woningen van vóór 1971).

Deze cijfers spreken een duidelijke taal. Van de woningen die vóór 1906 zijn gebouwd is meer dan twee derde deel toe aan groot herstel of zelfs sloop. Ook in kwantitatief opzicht concentreren zich de problemen in de 19e eeuwse wijken. Dat neemt niet weg dat ook in later gebouwde wijken veel woningen in aanmerking komen voor grondige verbetering en vervanging. In het overheidsbeleid zal ook daaraan de nodige aandacht geschonken moeten worden, willen we niet in de situatie terecht komen dat de nieuwere wijken hetzelfde trieste beeld gaan opleveren als de woonwijken van vóór 1906. Dit klemt te meer als we ons realiseren dat de grens tussen de categorie 'groot herstel nodig' en 'moet gesloopt worden', gering is. Dat wil zeggen, dat indien er tenminste niet

Tabel 3: bouwtechnische kwaliteit woningvoorraad (tot 1971), per 1.1.1980 (x 1000)

Leeftijd	geen herstel nodig	klein herstel nodig	groot herstel nodig	moet gesloopt worden	totaal
1906	54 (15%)	44 (15%)	146 (40%)	111 (30%)	366 (100%)
1906-1930	212 (26%)	181 (22%)	290 (36%)	128 (16%)	811 (100%)
1931-1944	146 (36%)	133 (33%)	99 (24%)	30 (7%)	408 (100%)
1945-1959	244 (30%)	414 (50%)	134 (16%)	30 (4%)	822 (100%)
1960-1964	152 (29%)	279 (52%)	90 (17%)	9 (2%)	530 (100%)
1965-1970	281 (36%)	382 (49%)	107 (14%)	11 (1%)	781 (100%)
totaal	1.089 (29%)	1.444 (39%)	866 (23%)	319 (9%)	3.718 (100%)

het minimaal nodige aan herstel en verbetering wordt gedaan, het aantal woningen dat aan sloop toe is, aanmerkelijk zal toenemen.
Opvallend en zorgwekkend is het grote aantal woningen dat volgens dit onderzoek gesloopt zou moeten worden vanwege slechte bouwtechnische kwaliteit en/of funderingsproblemen. In totaal gaat het om 319.000 woningen. In de jaren 1976-1979 werden er gemiddeld 6.160 woningen per jaar om bouwtechnische redenen afgebroken. Dit aantal is volstrekt onvoldoende. Er zullen in de komende jaren beduidend meer woningen moeten worden afgebroken en vervangen, wil er ernst gemaakt worden met het voornemen om duizenden mensen niet langer dan echt nodig is, in slechte woningen te laten wonen. Vraag is echter of grote aantallen mensen bereid en in staat zullen zijn de met vervangende nieuwbouw samenhangende hogere huren op te brengen. Dat hier een spanningsveld ligt is duidelijk. Dit onderdeel van de stadsvernieuwing verdient dan ook metterdaad meer aandacht van de overheid.

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn, dat met de stadsvernieuwing gigantische bedragen gemoeid zijn. De 'Nota over de Stads- en Dorpsvernieuwing' geeft een raming van niet minder dan 127,8 miljard (!) gulden. Sloop en vervangende nieuwbouw vragen veruit het hoogste bedrag, namelijk 53 miljard, gevolgd door de post herstel en verbetering waarvoor 37 miljard gulden geraamd is. De overige nieuwbouw vereist 22,6 miljard. Met de inrichting van de woonomgeving is 8,9 miljard gemoeid, met planvorming 1,7 miljard, terwijl de directe huisvesting, zoals wisselwoningen, verhuis- en herinrichtingskosten, 4,6 miljard gulden belopen.
Stadsvernieuwing is uiteraard geen eenmalige operatie die in één jaar zou kunnen worden uitgevoerd. Het is een proces, dat een groot aantal jaren de nodige inspanning vraagt. In dit kader geeft de genoemde nota een tweetal modellen voor de periode 1980-2000. In het eerste model is verondersteld dat een jaarlijks uitvoeringsprogramma zou kunnen worden gehandhaafd op het niveau van de begroting 1981. In dat geval bedragen de kosten van de stadsvernieuwing 3,75 miljard gulden per jaar. Het tweede model gaat ervan uit dat het hele stadsvernieuwingsprogramma in het jaar 2000 zou zijn ingelopen. In dat geval bedragen de kosten 8,15 miljard gulden per jaar.
Opgemerkt moet nog worden, dat het hier gaat over een zgn. dynamische raming. Dat wil zeggen dat er gerekend is met een voortschrijdend proces van veroudering van de woningvoorraad, waardoor de woningen doorschuiven naar andere categorieën.

Het overheidsbeleid

Het beleid van de overheid is in dit artikel al enkele malen ter sprake gekomen. Hier wil ik enkele hoofdlijnen van dit beleid vermelden, vanaf de Tweede Wereldoorlog.
Van 1945 tot 1970 was het beleid voornamelijk gericht op de nieuwbouw. Dit om de in de oorlog opgelopen achterstand in te lopen en om de toenemende groei van de bevolking op te vangen. Van stadsvernieuwing is alleen sprake in de vorm van de krotopruiming en sanering. In de zestiger jaren komt ook de reconstructie van de binnensteden in beeld. De wet op de ruimtelijke ordening van 1965, met name artikel 32, verklaart de reconstructie tot terrein van overheidszorg.
Dat blijkt ook uit de verschillende regelingen die tot stand komen. Zo werd in 1969 het 'besluit reconstructie- en saneringsplannen' van kracht, dat een soortgelijke beschikking uit 1963 verving. Op grond van dit besluit konden gemeenten subsidie ontvangen in de kosten van verwerving en sloop van woningen. Tengevolge van dit beleid worden er in deze periode betrekkelijk veel woningen afgebroken, óf

omdat het krotten waren óf ten behoeve van de verbetering van de city-functie van de steden, en het verkeer.

Tegen het einde van de zestiger jaren ontstaat er een groeiend verzet tegen deze 'kaalslag'. Actiegroepen, bewonersgroeperingen e.d. vragen op niet mis te verstane wijze aandacht voor het verbeteren van woningen en van de buurt in plaats van sloop. Mede onder invloed van deze acties verschuift vanaf 1970 het accent in het overheidsbeleid naar woningverbetering.

In 1970 en 1972 komen beschikkingen tot stand ten aanzien van het verbeteren van woningen en woonbuurten en van rehabilitatie. Krachtens deze beschikkingen kan een beroep gedaan worden op financiële steun van het rijk bij deze activiteiten. Als gevolg daarvan neemt de verbetering van particuliere woningen en woningen van woningcorporaties toe. Ook komt de aankoop van particulier woningbezit door gemeenten ten behoeve van verbetering op gang – zij het in beperkte mate. Na veel voorbereidingen wordt in 1976 het ontwerp van wet op de stadsvernieuwing ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet werd (en wordt) als noodzakelijke aanvulling gezien op de bestaande wetten, namelijk de woningwet en de wet op de ruimtelijke ordening. Over dit wetsontwerp is in brede kring gediscussieerd. Maar ondanks de prioriteit die aan deze wet werd gegeven bleef het bij praten.

Vooruitlopend op een der financiële regelingen van deze wet werd in 1977 de zgn. interim-saldo-regeling van kracht. Deze is van toepassing op een beperkt aantal gemeenten en regelt onder meer dat het rijk in daartoe aangewezen vernieuwingsgebieden, het gehele verschil zal vergoeden tussen enerzijds de kosten van voorbereiding en uitvoering van verbeterings- en herindelingsplannen en anderzijds de opbrengsten die daaruit voortvloeien. Deze regeling is nog steeds van kracht, want de wet op de stadsvernieuwing is er ook nu nog niet.

In 1980 verscheen het gewijzigde ontwerp van de wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Belangrijke uitgangspunten van dit ontwerp zijn:

– de decentralisatie van de stadsvernieuwing;

– het streven naar eenvoudige en doeltreffende procedures en instrumenten;

– het beschouwen van de stadsvernieuwing als onderdeel van het ruimtelijk beleid.

Het is hier niet de plaats om uitvoerig op dit onderwerp in te gaan. Wel is het van belang te constateren dat een snelle afhandeling van dit wetsontwerp van bijzonder groot gewicht is voor de stadsvernieuwing en allen die daarbij betrokken zijn.

Financiering

Zoals al eerder is aangegeven, zijn er met de stadsvernieuwing enorme bedragen gemoeid, zelfs bij een minimaal noodzakelijk uitvoeringsprogramma. Enkele opmerkingen over de financiering mogen daarom in dit artikel niet ontbreken. Het gevoel van onoplosbaarheid van de stadsvernieuwingsproblematiek hangt nauw samen met de financiële aspecten, want: kon er in een periode van toenemende welvaart al met al toch onvoldoende geld worden vrijgemaakt voor de stadsvernieuwing, nu we geconfronteerd worden met enige economische teruggang, lijkt dat haast onmogelijk te worden. Een eenvoudige oplossing is er dan ook niet. Stadsvernieuwing is een zeer complexe zaak. Ook de financiering ervan is ingewikkeld en mag niet simpeler worden voorgesteld dan in werkelijkheid het geval is. Er zal in verschillende richtingen moeten worden gezocht naar extra inkomsten, in combinatie met een beperking van de kosten. In eerste instantie valt dan te denken aan de stichtingskosten van woningen, inclusief de grondkosten. Zoals

het CDA-programma aangeeft, dient terzake een actief beleid te worden gevoerd. Voor de goede orde: ik pleit niet voor een zonder meer laten vervallen van (delen van) de 'Voorschriften en Wenken'. Jarenlang is er gestreefd naar een goede kwaliteit in de sociale woningbouw. Nu deze kwaliteitseisen zijn vastgelegd, mogen zij niet in een vlaag van bezuinigingsdrift overboord worden gezet. Wel zou kritisch bekeken moeten worden of er aanpassingen mogelijk zijn die tot besparingen leiden zonder het kwaliteitsniveau van de woning wezenlijk aan te tasten. Het gaat hier om belangrijke beleidsbeslissingen die met de nodige zorgvuldigheid moeten worden voorbereid en genomen. Rijksoverheid, gemeentelijke overheden, verhuurders en huurders zullen een steentje moeten bijdragen. Daarbij mag echter de onderlinge samenhang van te treffen maatregelen niet uit het oog worden verloren. Het gevaar is anders niet denkbeeldig dat bepaalde groeperingen bovenmatig worden belast. Ook voor de volkshuisvesting geldt dat er eerlijk moet worden gedeeld en dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen.

Voor de *rijksoverheid* geldt naar mijn mening dat het aandeel van de volkshuisvesting binnen de rijksbegroting zou moeten worden opgevoerd. Als het CDA-programma 'Om een zinvol bestaan' terecht stelt dat 'een goede volkshuisvesting erkend (wordt) als een eerste levensbehoefte en dus als een sociaal grondrecht', dan is alleen al op grond daarvan een extra toename goed verdedigbaar. Om dezelfde reden zou er binnen de volkshuisvestingsbegroting een hogere prioriteit aan stadsvernieuwing kunnen worden gegeven. Bij stadsvernieuwing gaat het wel heel in het bijzonder over groepen mensen die in een achterstandsituatie verkeren en er veelal ook in financieel opzicht zwak voor staan. In dit verband moet nog worden gewezen op de extra inkomsten die het rijk gaat ontvangen ten gevolge van de huurharmonisatie. Daardoor vindt namelijk een versnelde afbraak plaats van rijksbijdragen in de woningwetsector. Het zou als vanzelf moeten spreken dat deze extra inkomsten ook binnen de volkshuitvesing worden besteed.

Het grote belang dat *gemeenten* hebben bij een goede huisvesting van haar inwoners, ligt voor de hand. De gemeenten hebben ook invloed op de stichtingskosten van woningen, in verband met de grondprijzen. De laatste jaren zijn met name de grondprijzen over het algemeen sterk gestegen, met alle prijsverhogende gevolgen van dien. Onderzocht zou moeten worden of die prijsstijging kan worden beperkt. Ook zou kunnen worden bezien of eventuele positieve saldi van de grondbedrijven van gemeenten in deze richting bestemd kunnen worden.
Helaas beschikken de gemeenten met de grootste problemen veelal niet over voldoende financiële middelen. Zeker nu op verschillende gebieden wordt beknibbeld op het gemeentelijk budget, krijgen de gemeenten het steeds moeilijker. De bezuinigingsactiviteiten van de rijksoverheid zijn duidelijk voelbaar. Maar toch: de gemeenten moeten – meer dan ooit – prioriteiten stellen!
Eerder in dit artikel heb ik gewezen op het belang van intergemeentelijke samenwerking, met name tussen de steden en de omliggende gemeenten. Deze zijn gegroeid ten gevolge van de vestiging van inwoners uit de stad, waaronder relatief veel beter gesitueerden. Het is mijns inziens zeker te overwegen om de onderlinge betrokkenheid van de bedoelde gemeenten ook financieel tot uitdrukking te laten komen.

Dat ook de *verhuurders* een extra inspanning dienen te leveren, behoeft nu geen betoog meer. En dan gaat het om méér dan de te verwachten extra-inkomsten uit de huurharmonisatie. Daarnaast dient er

een werkbare aankoopregeling te komen voor woningcorporaties en, waar nodig, gemeenten. Samenwerking tussen woningcorporaties en gemeenten bij ondermeer de aankoop van woningen in stadsvernieuwingsgebieden is van wezenlijk belang. Zoals we al zagen is het bezit van woningcorporaties in stadsvernieuwingsgebieden niet omvangrijk. Dat neemt niet weg dat voor woningcorporaties ook op dit gebied een taak ligt, die overigens hier en daar wordt opgepakt. De inkomsten van de huurharmonisatie kunnen de woningcorporaties goed gebruiken voor de activiteiten in de stadsvernieuwing, de woningverbetering en het onderhoud en de isolatie van woningen.

Tenslotte de *huurder*. Naar mijn mening mag ook van de huurder een extra bijdrage worden verwacht – zij het onder bepaalde voorwaarden. De extra bijdrage van de huurder kan worden gevonden in de sfeer van de huurverhoging en van de huurharmonisatie. Wat de huurverhoging betreft, moet worden bedacht dat de huren in de eerste jaren na de tweede wereldoorlog kunstmatig laag zijn gehouden. Dit had tot doel de vraag naar goederen en (andere) diensten te vergroten, ter stimulering van de economie. Die achterstand is nooit ingelopen. En nog steeds is de mate van huurverhoging uiteindelijk een politieke zaak. Ook in de afgelopen jaren is de verhoging achtergebleven bij de bouwkostenontwikkeling. Maar dat gaat dan in feite ten nadele van de volkshuisvesting. Volkshuisvesting wordt zodoende een onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Tegen deze achtergrond verdient het dan ook aanbeveling dat de huurverhoging gelijke tred gaat houden met de bouwkostenontwikkeling. Daardoor komt er meer geld beschikbaar voor de volkshuisvesting; en dat dat hard nodig is hoop ik voldoende te hebben aangetoond. Maar de lasten moeten zo eerlijk mogelijk worden verdeeld. Dat brengt ons op het vraagstuk van de aanvaardbare huurquotes. In zijn verslag over 1980 stelt de Nationale Woningraad terecht dat de huurquote voor een huurder met een modaal inkomen, van maximaal 17 % van het belastbaar inkomen acceptabel is, mits de rijksoverheid voldoende prioriteit aan de volkshuisvesting geeft, en mits het recht op individuele huursubsidie wettelijk wordt vastgelegd. Voor mensen met een laag inkomen dient dan een zodanige huurquote te worden vastgesteld dat het in het CDA-programma genoemde grondrecht op goede huisvesting ook verwerkelijkt kan worden.

In Nederland zijn grote groepen huurders, die gelet op hun inkomen een te lage huur betalen. Zo'n 600.000 huishoudens betalen niet meer dan 9 % van hun inkomen aan huur, en nog eens 800.000 huishoudens betalen tussen 9 en 14 % van hun inkomen aan huur.

Voor een deel betreft dat mensen die in kwalitatief slechte woningen wonen. Waar de huur die zij betaalden te laag was in vergelijking met hun inkomen, was die huur wellicht in overeenstemming met of zelfs te hoog voor de kwaliteit van de woning. Maar een ander deel betaalt een huur die zowel ten aanzien van de kwaliteit van de woning als in relatie tot hun inkomen een (veel) te lage huur is.

Dat kan dankzij de subsidies die de overheid heeft verstrekt. Maar er is duidelijk sprake van een onrechtvaardige verdeling van lasten als we letten op de zeer hoge huurquote die bijvoorbeeld door de huurders in de stadsvernieuwingsgebieden en de nieuwbouw moet worden opgebracht.

Tegen deze achtergrond moet dan ook worden gesteld dat er tegen de huurharmonisatie geen bezwaar behoeft te bestaan mits de positie van de economisch zwaksten in onze samenleving niet wordt aangetast. Ik kan in het bestek van dit oriënterend artikel niet verder gaan dan het noemen van een aantal mogelijkheden tot financiering. De uitwerking ervan in de

komende jaren vraagt een afgewogen beleid.

Tenslotte

Bij stadsvernieuwing hebben we te maken met vrijwel alle elementen van de volkshuisvesting. Het kenmerkende van de stadsvernieuwing is dat deze elementen, met de daarmee samenhangende problemen, zich gelijktijdig, in hevige mate, op een betrekkelijk klein gebied voordoen. Een aantal aspecten zijn in dit artikel aan de orde geweest. Andere, zoals het bouwen voor de buurt, het spreidingsbeleid en de woonruimteverdeling, de inspraak en planning zijn alleen maar genoemd. Niet omdat deze niet belangrijk zouden zijn, maar omdat de ruimte ontbreekt. Wel hoop ik aangetoond te hebben dat stadsvernieuwing een wezenlijk en omvangrijk probleem is binnen de volkshuisvesting en daarom hoge prioriteit verdient.
Het CDA-programma 'Om een zinvol bestaan' stelt, dat in de periode 1981-1985 een verdubbeling van het stadsvernieuwingsaandeel in het budget van 1980 moet plaatsvinden. Dat is zeker een stap in de goede richting. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat goed onderhoud van woningen zal voorkomen dat voortijdig tot groot herstel of sloop moet worden overgegaan. Daarom dient ook in het beleid aan dit aspect de nodige aandacht te worden gegeven. Verder is het van groot belang dat woningen van particulieren die niet in staat of niet bereid zijn hun woningen op verantwoorde wijze te onderhouden, kunnen worden aangekocht door gemeente of woningcorporaties. Op korte termijn dient er een wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing te komen. Daarin zal onder meer duidelijkheid moeten worden gegeven over de financiële bepalingen, waaronder de subsidieregelingen.
Last but not least moet hierin de inspraak goed worden geregeld. Stadsvernieuwing is een proces, waarbij velen betrokken zijn. Dat geldt primair de bewoners van de betrokken wijken. Zij zijn het waar het uiteindelijk om gaat. Dat zal in de procedures daadwerkelijk tot uitdrukking moeten komen.

Geraadpleegde literatuur:

- *Stadsvernieuwing, een sociologisch trendrapport;* Léon Deben en Johannes van der Weiden, Amsterdam 1979.
- *Nota over de stads- en dorpsvernieuwing,* MVRO, Den Haag 1980.
- *Behoefteraming stadsvernieuwing,* MVRO, Den Haag 1981.
- *Jaarverslag 1980 Nationale Woningraad,* Almere 1980.
- Woningraad informatiekrant, diverse uitgaven.
- *Om een zinvol bestaan,* CDA-verkiezingsprogramma '81-'85, Den Haag.

door A. J. F. M. Warffemius



A. J. F. M. Warffemius (geb. 1957) studeert bestuurskunde aan de TH-Twente, waar hij eind dit jaar zijn studie hoopt af te ronden. Van augustus 1978 t/m januari 1979 heeft hij stage gelopen bij de CDA Tweede Kamerfractie. Zijn werkterrein lag op het gebied van buitenlandse zaken, ontwikkelingssamenwerking en defensie.

Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt

Inleiding

Ontwikkelingssamenwerking behoort in het christen-democratisch denken een belangrijke plaats in te nemen. Het streven naar een ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gebaseerd op solidariteit en rechtvaardigheid, als concretisering van de Bijbelse rechtvaardigheid, moet in dit denken centraal staan.

In dit streven past niet het bezuinigen op de ontwikkelingssamenwerking nu het Nederland zelf economisch minder goed gaat. Toch zijn er politici die dit voor ogen hebben.[1] Het CDA heeft in haar verkiezingsprogramma 'Om een zinvol bestaan' het belang van de ontwikkelingssamenwerking nadrukkelijk onderkend door het hoofdstuk 'Internationale solidariteit' helemaal aan het begin van het programma te plaatsen. Terecht wordt daarin geconstateerd dat wij geneigd zijn om allereerst op onszelf te letten.
In de kabinetten Den Uyl en Van Agt heeft het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een belangrijke rol gespeeld. Toch lijkt bij vele mensen het beeld te bestaan dat het kabinet Den Uyl progressiever is op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking dan het kabinet Van Agt. Het *doel* van dit artikel is tweeledig:
1. het vergelijken van de algemene beleidsdoelstellingen van beide kabinetten;
2. het toetsen van de financiële doelstelling aan de beleidspraktijk.
Allereerst komt in dit artikel de vergelijking van de algemene beleidsdoelstellingen aan de orde.

[1] Onder andere de heer Wiegel, die op 14 maart j.l. in een Brandpuntuitzending publiekelijk verklaarde, in strijd met het VVD verkiezingsprogramma, dat best wat op ontwikkelingssamenwerking bezuinigd kan worden.

Daarna ga ik over tot toetsing van de financiële doelstelling.
Besloten wordt met een conclusie.

1. Beleidsdoelstellingen

a. algemeen
In dit artikel neem ik de algemene doelstellingen van de kabinetten Den Uyl en Van Agt als uitgangspunt. Impliciet wordt zo het nut van beleidsdoelstellingen voor het voeren van beleid in de praktijk onderschreven. Toch wil ik er op wijzen dat in de beleidswetenschappelijke en politicologische literatuur geen algemene overeenstemming bestaat over het nut van doelstellingen.[2] Drie hoofdproblemen kunnen onderscheiden worden bij het achterhalen van de juiste beleidsdoelstellingen: [3]
1. De waarde van de publiekelijk door regeringen geformuleerde doelstellingen. Deze behoeven niet overeen te komen met de *werkelijke* doelen van de regeringen.
2. De waarde van de in het verleden gestelde doelen. Door onder andere de verslechterde economische omstandigheden en het niet volledig uitvoeren van Bestek '81 heeft het kabinet Van Agt de zeer ambitieuze (té ambitieuze?) doelstelling van 150.000 werklozen in 1981 niet gehaald.
3. Het pluriforme karakter van de Nederlandse samenleving brengt met zich mee dat nogal eens compromissen moeten worden gesloten. Het compromiskarakter uit zich onder andere in de vage en open termen waarin doelstellingen geformuleerd worden.

b. de algemene beleidsdoelstellingen van de kabinetten Den Uyl en Van Agt
De algemene beleidsdoelstellingen voor de ontwikkelingssamenwerking van de kabinetten Den Uyl en Van Agt zijn terug te vinden in de regeringsverklaringen, troonredes, en Memories van Toelichting bij de begroting. Na een inhoudelijke verkenning van de genoemde beleidsstukken is het volgende schema op te stellen, waarin de doelstellingen staan gerangschikt naar aspect, zodat de vergelijkbaarheid tussen de beide kabinetten wordt vergroot. De onderstreepte gedeelten vormen de kern van de doelstellingen.

Schema I

doelstellingen van de kabinetten Den Uyl en Van Agt ingedeeld naar aspect [4]

DEN UYL [5]

1. uitgangspunt van het beleid

Ondersteuning van het streven van de ontwikkelingslanden naar self-reliance [6]
(het wezen van de 'self-reliance' politiek is, dat de ontwikkelingslanden zich primair baseren op eigen kracht, dat zij zelf zoeken en bepalen welke maatschappelijke structuur zij voor hun land het beste vinden en dat zij machtsuitoefening van buiten af door middel van economische en politieke druk willen uitschakelen).

[2] Voor goede overzichten van de voor- en nadelen van doelstellingen verwijs ik naar R. J. in 't Veld, *Over grenzen van Bestuur* (1978) (oratie) en J. Buit, *Over de betekenis van doelstellingenformulering in de planologie* in: Stedebouw en Volkshuisvesting, maart 1977.

[3] M. Herweyer gaat in zijn nog te publiceren artikel *De Dynamiek van Doelstellend Gedrag: Een Struikelblok bij Evaluatie* (1981) uitvoerig op deze problemen in.

[4] De doelstellingen worden als citaten weergegeven.

[5] De uitgangspunten voor het beleid van 1973-1977 worden in de Memorie van Toelichting van 1978 nog eens op een rijtje gezet.

[6] Memorie van Toelichting 1974, pagina 28.

2. doelgroepen
De voorziening in basisbehoeften, een meer gelijke welvaartsverdeling en het waarborgen van de rechten van de mens op sociaal, economisch en politiek terrein hebben in het ontwikkelingsbeleid een voorkeur boven het door middel van eenzijdig samengestelde economische groei vergroten van perspectieven van landen die niet vertaald worden in een groter perspectief op welvaart en welzijn voor de armste bevolkingsgroepen.

3. mensenrechten
(Zie onder 2)

4. nieuwe economische orde
Ondersteuning van het streven naar de totstandkoming van een nieuwe economische orde, zoals omschreven in de slotresolutie van de 7e Speciale zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties

5. omvang van het bedrag
In 1976 een bedrag van 1,5 % van het netto nationaal inkomen [7].

VAN AGT [8]

1. uitgangspunt van het beleid
De ontwikkelingslanden dienen in staat te worden gesteld op basis van gelijkwaardigheid aan het internationale verkeer deel te nemen. Dit betekent dat aan de ontwikkelingslanden de mogelijkheid moet worden gegeven om tot een economisch, sociaal en politiek emancipatieproces te komen. Dat emancipatieproces is niet alleen een wenselijkheid op zichzelf maar is ook een voorwaarde om met de ontwikkelingslanden op basis van evenwaardigheid en gezamenlijke verantwoordelijkheid tot afspraken en overeenkomsten te kunnen komen.

2. doelgroepen
(Dezelfde prioriteit) de ontwikkelingssamenwerking dient erop gericht te zijn om zo snel en zo direct mogelijk het lot te verlichten van de vele honderden miljoenen die momenteel niet aan een bestaansminimum toekomen.

3. mensenrechten
. . . zal de regering ook in de ontwikkelingssamenwerking *de bevordering van de mensenrechten als een wezenlijke doelstelling en beleidscriterium toepassen.*

4. nieuwe economische orde
(Zie onder 1)

5. omvang van het bedrag
De Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbijdrage is minstens 1,5 % van het netto nationaal inkomen [9].

---

[7] Regeringsverklaring van het kabinet Den Uyl, 25-5-1973.

[8] Memorie van Toelichting, in: Internationale Samenwerking (IS), jrg. 11, 1978, nr. 8, pag. 261.

[9] Regeringsverklaring van het kabinet Van Agt, 16-1-1978.

Wanneer de doelstellingen van de beide kabinetten vergeleken worden blijkt dat de verschillen niet erg groot zijn. Gezien de opmerking van premier Van Agt in de regeringsverklaring van januari 1978 dat het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het kabinet Van Agt gekenmerkt zal worden door een duidelijke continuïteit ten opzichte van het kabinet Den Uyl, is dit geen verrassende constatering.[10] Toch zijn vanuit het schema een aantal verschillen aan te geven:

1. De mensenrechten krijgen van Van Agt een meer centrale rol toegewezen dan bij Den Uyl. Het is een aparte doelstelling geworden.

2. In de doelstelling van het kabinet Den Uyl neemt het streven naar een nieuwe economische wereldorde een meer centrale plaats in dan in de doelstellingen van het kabinet Van Agt.

3. De nadruk op de positie van de allerarmsten is in de doelstellingen van het kabinet Van Agt duidelijker aanwezig dan in de doelstellingen van het kabinet Den Uyl.

4. Het kabinet Den Uyl breidt de ontwikkelingshulp snel uit tot 1,5 % van het netto nationaal inkomen, terwijl het kabinet Van Agt dit percentage niet uitbreidt maar handhaaft.

P. J. Teunissen komt in zijn artikel 'Het kabinet Van Agt en de buitenlandse en defensiepolitiek' (Civis Mundi, sept. 1981) tot de conclusie dat er een belangrijke mate van continuïteit is geweest ten opzichte van het kabinet Den Uyl. Tevens komt hij tot de conclusie dat ook de oppositie erkent dat er weinig kritiek te leveren valt op het beleid van minister De Koning.

Toch meen ik dat in de loop van de tijd ten aanzien van de algemene beleidsdoelstellingen een verfijning is opgetreden. Drie factoren hebben daar een belangrijke rol gespeeld: *1.* partij-politieke factoren; *2.* beleidsfactoren; *3.* economische factoren. (De beide laatste factoren staan in feite los van de politieke context van de kabinetten.)

ad 1: In het kabinet Den Uyl hebben de linkse partijen de meerderheid. Een aantal issues waar deze partijen veel waarde aan hechten wordt benadrukt. Ik noem hier twee factoren:

a. in de regeringsverklaring (28-5-1973) wordt een kritische analyse aangekondigd van de rol van de buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden;

b. in de troonrede van 1973 (18 sept.) kondigt het kabinet Den Uyl het begin aan van de humanitaire en ontwikkelingssteun aan de bevrijdingsbewegingen, bij voorkeur door tussenkomst van internationale organisaties.

In het kabinet Van Agt heeft het CDA een meerderheid. Opvallend is dat aan de rol van de particuliere organisaties en het bedrijfsleven in de ontwikkelingssamenwerking meer aandacht besteed gaat worden. Vooral het eerste feit is belangrijk. Naar mijn stellige overtuiging moet de overheid in haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid gebruik maken van de gewelddige kennis en ervaring die missie- en zendingsorganisaties in de loop van de tijd hebben opgedaan.

ad 2: In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor het jaar 1975 staat dat in het Nederlandse hulpverleningsbeleid het accent meer heeft gelegen op de hulp voor structurele hervormingen op lange termijn, dan op het lenigen van acute noden. Om verschillende redenen wordt dat beleid herzien: [11]

[10] Ook minister De Koning wijst in het artikel 'Het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid' (AR-Staatkunde '78/9 p. 326 e.v.) op de continuïteit van de algemene beleidsdoelstellingen.

[11] Informatie-bulletin Internationale Samenwerking, september 1974.

a. het groeiproces in de ontwikkelingslanden gaat veel langzamer dan werd aangenomen, terwijl de economische groei die heeft plaatsgevonden, aan zeer grote bevolkingsgroepen is voorbij gegaan.

b. in een groot aantal landen dreigen minderheidsgroeperingen tussen wal en schip te vallen als gevolg van stagnerende dekolonisatie en etnische tegenstellingen.

c. een groot aantal noodgevallen in de ontwikkelingslanden is van zo hardnekkige aard dat zij eerder een structureel dan een incidenteel karakter hebben gekregen.

Om bovenstaande redenen wordt de theorie die aan het beleid ten grondslag ligt, herzien. De moderniseringstheorie wordt verlaten.[12] De theorie, waarop het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is gegrondvest, krijgt meer het karakter van emancipatie en het voorzien in 'basic needs'. Onder emancipatie wordt in dit verband verstaan het bewust maken van de grote en arme massa's in de ontwikkelingslanden en het streven naar een betere verdeling van de verworvenheden. De 'basic needs'-strategie berust op twee pijlers:

– het creëren van werkgelegenheid in die sectoren, die voor de mensen *zelf* van belang zijn (voedsel, kleding, huisvesting, etc.);

– participatie van de bevolking in de projecten.

In de jaren na 1975 wordt steeds sterker de nadruk gelegd op het bereiken van de allerarmsten in de samenleving.

In de laatste jaren heeft men er naar gestreefd gemaakte afspraken te concretiseren. Minister De Koning formuleert het aldus:

'...(dat) méér dan in de afgelopen periode het geval is geweest, de nadruk nú op concretisering van gemaakte afspraken zou moeten worden gelegd, overigens zonder de noodzaak van een veregaand ideëel geïnspireerd beleid uit het oog te verliezen' (AR-Staatkunde '78/9 pag. 30).

De algemene doelstellingen van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zijn (terecht) ideëel getint. Nederland neemt in de wereld een vooruitgeschoven positie in wat betreft de visie op de ontwikkelingssamenwerking. Alleen kan ons land, per definitie, het ontwikkelingssamenwerkingsprobleem niet oplossen. Men zal moeten samenwerken met andere landen (vooral in EEG-verband).

Thans gebruikt ons land de vooruitgeschoven positie om, internationaal gezien, compromissen te bereiken met andere landen, die anders *nooit* zouden zijn bereikt. Dit getuigt van realiteitszin. In beleidswetenschappelijke termen: het bereiken van een *tussendoel* (in dit geval een compromis) is een stap op weg naar het *eindoel* (de verwezenlijking van de Nederlandse algemene beleidsdoelstellingen). In de woorden van minister De Koning: 'Ik kies voor een beleid dat met handhaving van de onomstreden doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking, toch het zetten van kleinere stappen vooruit, niet schuwt.' [13]

ad 3: Ook economische factoren hebben bijgedragen tot een bijstelling van de doelstellingen. De economische crisis in het algemeen en de oliecrisis in het bijzonder treffen de ontwikkelingslanden dubbel hard. Daarbij komt dat door de economische crisis het protectionisme in sommige

[12] Deze theorie stelt het uitstralingseffect van een kleine moderne sector op de grote traditionele samenleving centraal.

[13] De minister voegt daar terecht aan toe: 'Het lot van de vele honderden miljoenen in de ontwikkelingslanden is te mensonterend; vrees voor het 'maken van vuile handen' door het sluiten van compromissen mag dan geen belemmering zijn om naar praktische maatregelen te streven om dit lot te verlichten.' (AR-Staatkunde '78/9, pagina 331).

ontwikkelde landen weer de kop opsteekt. Ook de bereidheid bij de ontwikkelde landen om de ontwikkelingssamenwerkingsbijdrage te brengen op het door de Verenigde Naties vastgestelde peil van 0,7 % van het Bruto Nationaal Produkt is niet erg groot.[14] Het feit dat de problemen van de rijke en arme landen nauw met elkaar verbonden zijn (interdependentie) leidt ertoe dat het kabinet Van Agt meer de nadruk gaat leggen op de macro-economische relaties tussen rijke en arme landen.[15] Bij de begroting van 1980 brengt het kabinet Van Agt een nota uit, gericht op deze problematiek (de nota 'Ontwikkelingssamenwerking in wereld-economisch perspectief'). De belangen van de ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen moeten tot elkaar worden gebracht. Van de ontwikkelde landen wordt een bereidheid verwacht tot overleg en medewerking aan institutionele hervormingen binnen de ontwikkelingslanden (de zogenaamde 'nieuwe zakelijkheid').

Nederland staat in dit streven in de internationale politiek, helaas, vrijwel alleen. Op zichzelf is dit al een beschamende constatering. Het CDA zal zich in moeten *blijven* zetten voor de verbetering in ontwikkelingslanden, ook al heeft dat voor Nederland zelf negatieve consequenties (bijvoorbeeld een nog groter verlies aan arbeidsplaatsen in de textielindustrie). De laatste jaren gaat de regering Van Agt steeds meer de nadruk leggen op de verbetering van de kwaliteit van de hulp. Vanaf 1978 worden er in die richting maatregelen genomen. (In de regeringsnota's 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking' (M.v.T. 1977) en 'Nota inzake de kwaliteitsverbetering van de Nederlandse hulp' (M.v.T. 1980) wordt deze problematiek uitgebreid aan de orde gesteld.) De kwaliteitsverbetering betreft zowel de relatie met de ontwikkelingslanden als een reorganisatie van het departement.
Uit de vergelijking van de algemene doelstellingen komt een beeld naar voren dat overeenkomt met de constatering van J. P. Teunissen, dat er sprake is van grote continuïteit ten aanzien van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt. Wellicht brengt de toetsing van de doelstellingen aan de beleidspraktijk wel enige verschillen aan het licht tussen de kabinetten.

2. Toetsing

a. algemeen

In het vervolg van dit artikel staan de toetsing en de verklaring van de mate van doelbereiking van de financiële doelstelling centraal. Het toetsen van doelstellingen zegt meer over het in werkelijkheid gevoerde kabinetsbeleid dan het formuleren van abstracte doelstellingen. Aan de mate van doelbereiking, gedefinieerd als de mate waarin een bepaald doel van een bepaald beleid wordt verwezenlijkt, van kabinetten wordt in de politieke praktijk weinig of geen aandacht geschonken, terwijl in de wetenschap het doelbereikingsonderzoek pas op gang begint te komen.[16]

[14] In één van de voor het Tweede Ontwikkelingsdecennium van de Verenigde Naties (1970-1980) geformuleerde doelstellingen staat onder andere '..... om tegen het midden van het decennium een netto bijdrage van tenminste 0,7% van zijn bruto nationaal produkt tegen marktprijzen te bereiken'. In 1979 hebben alleen Denemarken, Nederland, Noorwegen en Zweden aan deze doelstelling voldaan.

[15] De interdependentie stelt minister De Koning uitgebreid aan de orde in de volgende artikelen:
— Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, AR-Staatkunde '78/9.
— De Verscherping van het Ontwikkelingsvraagstuk, CDV '81/0.

[16] De definitie is van prof. dr. A. Hoogerwerf (uit de syllabus *Beleidsprocessen T.H. Twente*, 1976).

b. methode

De methode bij de toetsing van de financiële doelstelling is als volgt: [17]

NORM: in dit geval 1,5 % van het netto nationaal inkomen.

1. het achterhalen van de doelstelling door studie van beleidsstukken.
2. voor de verschillende jaren het netto nationaal inkomen noteren; de getallen zijn te vinden in CBS-publikaties.
3. het vaststellen van het bedrag dat in de verschillende jaren aan ontwikkelingssamenwerking is uitgegeven.

FEIT:

4. het netto nationaal inkomen delen door het bedrag dat voor ontwikkelingssamenwerking is uitgetrokken.

WAARDERING:

5. het op basis van de verkregen uitkomst geven van een waardering.

In principe is deze methode van toetsing op elke doelstelling toepasbaar.

c. toetsing

In onderstaand schema is de toetsingsprocedure uitgevoerd voor de financiële be-

[17] Wel dient hier vermeld te worden dat de andere beleidsdoelstellingen grotere operationalisatieproblemen met zich mee zouden brengen.

Schema II

de financiële doelstelling en de mate van realisatie naar kabinet

kabinet	DEN UYL					VAN AGT			
jaar	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
doelstelling	in 1976 bedrag van 1,5 % NNI [1]				1,5% NNI [2]	Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbijdrage minstens 1,5% NNI [3]			
NNI [4]	137.830	156.700	169.330	193.640	211.120	225.710	239.540	?	? [5]
absolute bijdrage ontw. [6]	1.150	1.430	1.855	2.808	3.060	3.374	3.638	3.983	4.048
quote [7]	0,83	0,91	1,10	1,45	1,45	1,49	1,52		
waardering [8]				+	+	+	+	+[9]	+[9]

[1] Regeringsverklaring kabinet Den Uyl 25-5-1973.

[2] Troonrede 1976.

[3] Regeringsverklaring kabinet Van Agt 16-1-1978.

[4] Netto nationaal inkomen tegen factorkosten in miljoenen
bron: Statistisch Zakboek CBS en CBS 80 jaar statistiek in tijdreeksen.

[5] Gegevens nog niet beschikbaar.

[6] In miljoenen guldens.
bron: Netherland's development Cooperation policy 1981 (info bulletin).

[7] (Absolute bijdrage ontw.: NNI) x 100%.

[8] + doelstelling bereikt, ± doelbereiking twijfelachtig, — doelstelling niet bereikt.

[9] Waardering op basis van uitspraken in beleidsstukken: info-bulletin.
1980: '..... dat overeenkomt met 1,5% NNI.'
1980: '..... will again allocate 1,5 % national income at factor costs.'

leidsdoelstelling van de kabinetten Den Uyl en Van Agt. De *conclusie* die getrokken kan worden is dat, na afronding, de financiële doelstelling het eerst wordt bereikt in 1976 door het kabinet Den Uyl.

Het kabinet Van Agt heeft de doelstelling gehandhaafd. In de praktijk is het resultaat van dit kabinet iets beter dan van het kabinet Den Uyl. Internationaal gezien is de bijdrage die Nederland voor ontwikkelingssamenwerking uittrekt procentueel gezien groot. Alleen Zweden, Denemarken en Noorwegen hanteren ongeveer hetzelfde percentage.

d. verklaring voor de mate van doelbereiking

Hoogerwerf poneert in het artikel 'Het kabinet-Van Agt vergeleken met het kabinet-Den Uyl [18]) de stelling dat de mate van doelbereiking van een beleid groter zal zijn naarmate het streven naar een doel sterker is en de weerstand daartegen kleiner is. Hij noemt vier bestuurlijke factoren die het 'streven' en de 'weerstand' beïnvloeden. Op één daarvan (de legitimiteit) wil ik hier nader ingaan. Onder de legitimiteit versta ik in dit geval de politieke acceptatie van de betreffende doelstelling. De legitimiteit speelt in het geval van de financiële doelstelling een erg belangrijke rol. Om de politieke acceptatie te meten wordt een aantal verklaringen van het kabinet Den Uyl en van het kabinet Van Agt inzake de financiële doelstelling nagegaan. Tevens zijn de politieke programma's van de vier grote partijen voor de verkiezingen van 1977 bekeken. De resultaten staan in schema III.

Schema III

financiële doelstelling naar politieke partijen en regeringen

KABINETTEN

1. Den Uyl

a. info bulletin sept. 1975 IS
'Afgesproken was, dat de ontwikkelingssamenwerking niet zou worden getroffen door eventuele noodzakelijke bezuinigingen bij de overheid.'

b. info bulletin sept. 1976 IS
'Ook nu het met de Nederlandse economie niet zo goed gaat, blijft ontwikkelingssamenwerking een belangrijke prioriteit houden in het regeringsbeleid.'

2. Van Agt

a. Troonrede september 1979
'...de dienstbaarheid vooral jegens de armste landen behoort voorrang te behouden, ook in de minder overvloedige jaren die voor ons liggen.'

CONCLUSIE: de financiële doelstelling wordt door beide kabinetten geaccepteerd.

POLITIEKE PARTIJEN [19]

1. CDA pag. 24
'De Nederlandse ontwikkelings-inspanning mag niet terugvallen onder de bereikte 1,5 % NNI!'

[18] A. Hoogerwerf, in: Civis Mundi, september 1981.

[19] Prof. dr. I. Lipschits, *Verkiezingsprogramma's,* Staatsuitgeverij, 1977.

2. D'66 pag. 42
'Nederland moet minimaal 1,5 % van het NNI aan zuivere ontwikkelingshulp besteden.'

3. PvdA pag. 184
'Voor de ontwikkelingshulp blijft minimaal 1,5 % van het nationaal inkomen beschikbaar. Het streven blijft erop gericht om 2 % van het nationaal inkomen hiervoor te besteden.'

4. VVD pag. 224
'Het bedrag op de rijksbegroting, bestemd voor de ontwikkelingssamenwerking wordt vastgesteld met inachtneming van: het streven naar het voldoen aan internationale normen, de financieel-economische situatie in ons land, en de opname- en bestedingscapaciteit van de hulpontvangende landen en organen.'

CONCLUSIE: behalve de VVD spreekt iedere partij zich expliciet uit voor (op z'n minst) handhaving van de 1,5 % norm. Grote steun van de politieke partijen voor de doelstelling. [20]

Het schema laat een zeer grote steun zien van regeringen en politieke partijen voor de financiële doelstelling. De vraag of de 1,5 % van het netto nationaal inkomen ook werkelijk aan ontwikkelingssamenwerking wordt besteed, wordt hier buiten beschouwing gelaten. Dat daarover enige twijfel kan bestaan, moge blijken uit de recente discussie over de onderuitputting van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Terecht neemt het CDA tegen deze onderuitputting stelling in haar verkiezingsprogramma 'Om een zinvol bestaan'. De vraag kan gesteld worden of er ook een grote steun voor de financiële doelstelling te verwachten is van de kant van de bevolking. Er dient dan gewaarschuwd te worden voor een té groot optimisme.
Middendorp en Thomassen tonen aan dat de opvattingen van burgers en kamerleden niet altijd gelijkluidend zijn. Zo zijn ten opzichte van de ontwikkelingssamenwerking de kamerleden duidelijk progressiever dan de meeste kiezers.[21] Uit recente opiniepeilingen komt helaas hetzelfde beeld naar voren. Veel kiezers willen op de ontwikkelingssamenwerking bezuinigen omdat het Nederland economisch slecht gaat. Het CDA dient zijn kiezers te blijven overtuigen van de noodzaak van handhaving van de ontwikkelingssamenwerking op tenminste het huidige niveau. Van een partij die zich christelijk noemt, *mag* niets anders verwacht worden.

e. conclusie
De toetsing van de financiële beleidsdoelstelling brengt geen verschillen aan het licht in de mate van doelbereiking tussen de kabinetten Den Uyl en Van Agt. De continuïteit overheerst. Toch lijkt zoals in de inleiding al is gesteld, in bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving het idee vastgeroest te zitten dat het kabinet Den Uyl zich ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking meer profileerde en meer bereikte dan het kabinet Van Agt.

[20] Wanneer dezelfde vergelijking wordt gemaakt met de verkiezingsprogramma's van 1981 is het beeld nog positiever. Ook de VVD spreekt zich dan uit vóór handhaving van het huidige niveau. Deze vergelijking is bewust niet gemaakt omdat pas de komende vier jaar op basis van deze programma's gewerkt gaat worden.

[21] A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid* (1978), pagina 175.
Samson uitgeverij Alphen aan den Rijn.

Op basis van de hier gepresenteerde gegevens kom ik tot de conclusie dat een dergelijk idee niet op de realiteit berust. Er is *geen* verschil in doelbereiking ten aanzien van de financiële doelstelling. Het vergelijken van doelstellingen en het bepalen van de mate van doelbereiking van het beleid van de verschillende kabinetten zou in Nederland meer moeten worden toegepast. Op deze wijze kunnen *vermeende* verschillen tussen kabinetten (al dan niet aangewakkerd door politieke motieven) op basis van wetenschappelijk verkregen informatie worden tegengesproken.



door mevr. M. C. de Wit-Mulder

Mevrouw M. C. de Wit-Mulder is oud-raadslid van de gemeente Rotterdam en o.a. voorzitter van het landelijk bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en Gelijk Staatsburgerschap.

Zij reageert op het artikel 'Samen Alleen?' van de hand van mevrouw T. Bot-van Gijzen, dat werd opgenomen in Christen Democratische Verkenningen nr. 9/81.

Reactie op 'Samen alleen?'

De opzet van het artikel van mevrouw Bot is: doordenken wat de belangrijkste uitgangspunten en doelstellingen van emancipatie zijn, hoe die zich verhouden tot christen-democratisch denken, hoe wij onze houding zullen moeten bepalen.

Ik schrijf deze reactie omdat ik de principiële discussie zo graag wat helderder wil hebben. De uitwerking van modellen is een technische zaak. Er zijn intussen verschillende modellen en ideeën ontwikkeld, en inderdaad zijn daar vrouwen van verschillende partijen mee bezig. Waar het mij om gaat, is de mogelijkheid en de openheid om samen te bespreken wat de uitgangspunten en de doelstellingen van het CDA zouden kunnen zijn op het gebied van de emancipatie van de vrouw in een veranderende maatschappij. Het is een nieuw te doordenken terrein, ook voor christen-democraten. Mens zijn is mens-in-wording zijn. Op zoek zijn naar mogelijkheden voor emancipatie van mensen is werken aan een humanere samenleving. Dat is ons meest fundamentele uitgangspunt.
Mevrouw Bot begint haar stuk met vragen, en in haar 'Vragenronde' (pag. 441) stelt zij nog eens een aantal vragen. Deze suggererende vragen van mevrouw Bot leveren voor een discussie het probleem op dat zij voor mensen die het met haar eens zijn bij voorbaat overtuigend klinken, maar dat degenen die er anders of genuanceerder over denken met haar vragen niets kunnen tenzij een reactie van meer pagina's schrijven over elke afzonderlijke kwestie. Dat kan niet in een tijdschrift als dit. Zo geeft zij ook door het hele stuk heen een beeld van een aantal adviezen van de Emancipatiecommissie. Uit haar toon en de voorbeelden wordt duidelijk dat zij er bezwaren tegen heeft. Het beeld dat zij schetst mondt dan ook uit in de kreet: 'via de schooljeugd op weg naar een samenleving van unisex' (pag. 436). Dit naar aanleiding van een voorlichtingsbrochure van CRM.
Toch moet ik er van uit gaan dat mevrouw Bot wel beter weet. Als er iets is waar het in de emancipatiestrijd van onze tijd om gaat, dan is het wel dat vrouwen zich niet meer kritiekloos willen aansluiten bij de sinds jaar en dag geldende maatschappelijke normen die niet alleen vrouwen maar ook mannen in een bepaalde rol ge-

drukt hebben waarop de structuur van onze samenleving is gebouwd met alle gevolgen van dien. Het uit de schoolboeken verwijderen van deze rolbevestigende voorbeeldwerking van een maatschappij die vanaf de jongste jaren de 'keuzen' van mensen meebepaalt, heeft niets te maken met unisex.

Studie en discussie over emancipatie hebben wél te maken met een mens-en-maatschappijbeeld waaraan onze cultuur bezig is te ontgroeien. Men kan hierover o.a. lezen: de 'Emancipatienota' van het CDA-Vrouwenberaad (juni '81), het onderzoek van de Emancipatiecommissie 'Weerstanden tegen emancipatie' (oktober '80), de congresmap en de inleidingen van het jubileumcongres 'Vrouw-Traditie-Veranderen' van de Katholieke Plattelandsvrouwen Nederland (8 oktober '81). Over dit mens-en-maatschappijbeeld schreef professor Sporken in 1977: 'In het traditioneel christelijke mensbeeld zitten fixaties op de biologische natuur met veronachtzaming van de typisch menselijke aspecten' (Ethiek en Gezondheidszorg, Ambo '77).

Mevrouw Bot spreekt over gelijkheidsdenken (pag. 436) van anderen, en trekt dan zelf de conclusie dat daarin het hoogste emancipatie-ideaal zou zijn: het bereiken van dezelfde 'status' als de man. Zij citeert in dat verband mevrouw Groensmit, die echter iets anders schreef n.l.: 'verschillende liberalen willen volslagen gelijkheid met de man en vinden gelijkwaardigheid gezeur' (CDV 3/81 pag. 179). Maar dat heeft niets te maken met voorstellen tot structuurveranderingen ten behoeve van een betere positie voor vrouwen in de samenleving. Zo heeft mevrouw Groensmit dat niet bedoeld. In het daaraan volgend citaat dat mevrouw Bot aanhaalt uit hetzelfde artikel van mevrouw Groensmit kan ik mij zeer goed vinden: 'Wij christendemocraten moeten streven naar het opheffen van het al eeuwen florerende masculinisme dat voor mannen en vrouwen veel kapot gemaakt heeft.' De stelling van mevrouw Groensmit is duidelijk, die wijst naar de waardigheid, de gelijkwaardigheid, uitgaande van de typisch menselijke aspecten. Dat is de invalshoek waar wij christen-democraten ons op moeten bezinnen, wanneer wij over emancipatie nadenken. Het CDA zal er niet aan ontkomen mens- en maatschappijvisie te veranderen, ditmaal aangekaart door de vrouwen, omdat de huidige structuren en patronen opgebouwd zijn in en door de masculine maatschappij.

De uitgangspunten van het CDA en de normen die wij eraan ontlenen geven een beeld van onze visie op mens en maatschappij. 'Mens zijn is onvermijdelijk mens-in-wording zijn, aan vele invloeden onderhevig. Men is zich onvoldoende bewust gebleven dat veel van de scherp omschreven normen van goed en kwaad vaak grotendeels bepaald werden door de heersende cultuur' (Sporken 1977).

De heersende cultuur is aan het veranderen, daar zijn we het over eens. Mevrouw Bot zegt terecht in de aanvang van haar stuk: 'Er is geen grote politieke groepering meer in Nederland die discriminatie op grond van sexe wil laten voortbestaan'. Maar dan komen toch de problemen. Het is niet zo moeilijk elkaar te vinden op het abstracte niveau van opheffen van discriminatie. En dat is dan nog alleen maar het inhalen van achterstanden die vrouwen hebben. Er zullen fundamentele uitgangspunten geformuleerd moeten worden binnen het CDA en dán komen de consequenties in de concrete situaties: het doorbreken van vastgeroeste rolpatronen en gewoonten waar de maatschappijstructuur op gebouwd is. En dáár zou de discussie over moeten gaan.

De ontwikkeling van de maatschappelijke positie van vrouwen brengt mee dat er verschillend gedacht kan worden over methoden. (Zie bijv. ook de artikelen van Eske Sleijer-Tegelaar in CDActueel.) Dat verschillend denken is niet zo verbazing-

wekkend als mevrouw Bot meent (pag. 439). Verantwoordelijkheid voor de ander en solidariteit is ons aller uitgangspunt en zal dat blijven. Wij leven op een breukvlak van culturen en trachten een ander en beter zicht te krijgen op wat professor Sporken noemt: authentieke humaniteit, vermenselijking van de mens. Als resultaat van eerdere ontwikkelingen in de samenleving, waarin wij o.a. hebben geleerd de vruchtbaarheid te beheersen, komen bewust levende en mondige vrouwen in opstand tegen hen onwaardige en voor de toekomst steeds minder leefbare verwachtingspatronen en daarop geënte structuren. Mevrouw Bot beschrijft onder de titel 'gij zult niet alleen zijn' (pag. 437), haar bezwaren tegen voorgestelde structurele veranderingen voor de lange termijn. Zij beroept zich daarbij op de CDA-normen zonder de daarbij behorende waarden kritisch en toekomstgericht te behandelen. Op deze wijze wordt de discussie over emancipatie binnen het CDA niet goed gevoerd.

Zij stelt terecht dat tussen nu en het einddoel van de emancipatie, de gelijke arbeidsverdeling tussen man en vrouw, zeer veel mensen een leven hebben opgebouwd op de omstandigheden van vroeger tot nu toe. En daarom zullen wij natuurlijk een zeer genuanceerde discussie moeten voeren. Maar daarmee is het niet zomaar waar, voor CDA-vrouwen niet, en voor andere vrouwen niet, dat wij 'aanlanden bij de autonome mens die aan niemand verantwoording schuldig is' (pag. 440). Het is niet juist om het zoeken naar fiscale verzelfstandiging van de vrouw het image mee te geven dat het niet kan kloppen met verantwoordelijkheid en solidariteit. Diverse oplossingen voor de korte en middenlange termijn en verschillende vormen van keuzevrijheid zullen tegelijkertijd ontworpen moeten worden. En daar zijn veel vrouwen mee bezig. Maar over welke modellen wij ook in discussie gaan, het is onjuist, het denken over het veranderen van structuren in een onchristelijke hoek te zetten, als het CDA de eigen emancipatie-uitgangspunten fundamenteel nog zo weinig doordacht en geformuleerd heeft. Mevrouw Bot zet boven een paragraaf over financiële individualisering: ikke... ikke... ikke...? (pag. 438), hetgeen grenzeloos egoïsme suggereert, terwijl wij vrouwen, bewust geworden van eigen waardigheid, bezig zijn geleidelijk aan die structuren veranderd te krijgen, die onze waardigheid aantasten. Zelf eindigt zij dat stukje met de erkenning dat verdergaande individualisering onontkoombaar is. Dat klopt met de strekking van de derde nota van het CDA-Vrouwenberaad van juni 1981. Daarin is gezocht naar uitgangspunten voor emancipatie-beleid. Als wij de emancipatie van de vrouw willen bevorderen, laten we ons dan positief en constructief opstellen tegenover de duidelijk nieuwe problemen, die voor alles van het CDA vragen om heroverdenking van uitgangspunten voor politiek handelen.

Naast arbeid en individualisering behandelt mevrouw Bot nog zo'n belangrijk punt: de onderwaardering van de huishoudelijke arbeid en kinderverzorging. Zij laat in dat verband het woord staatsopvoeding vallen (pag. 441). Het is mij te dol dat het zoeken naar betere rolverdeling, betere keuzemogelijkheden, en betere financiële zekerheid voor vrouwen in de gedachtengang van mevrouw Bot zeer suggestief wordt verbonden met begrippen als staatsopvoeding, aan niemand verantwoording schuldig zijn, en met de indruk dat zich emanciperende vrouwen van mening zouden zijn dat mensen pas iets betekenen als hun arbeid in geld wordt uitgedrukt.

Meer recht doen aan de vrouw is een boodschap die gelukkig ook binnen het CDA weerklank vindt, zegt mevrouw Bot dan echter weer. Maar waarom verschijnt op haar netvlies 'een geslachtloos, door economie bepaald strijdbaar wezen, dat uit is op eigenbelang' (pag. 433), wanneer

de consequenties op tafel komen? Waarom duwt zij anderen in de term 'gelijkheidsdenken' waar haar wantrouwen doorheen klinkt en noemt zij haar eigen benadering 'persoonlijk verantwoordelijkheidsdenken'? Zij zegt: normen zijn bepalend voor de middelen die je kiest. En tegelijkertijd stelt zij dat het jammer is dat het CDA pas in een zeer laat stadium er achter komt dat mens- en maatschappijbeelden iets met emancipatie te maken hebben. Het is mijn overtuiging dat uit de fundamentele CDA-principes zich andere normen zullen ontwikkelen, omdat wij, als we de tekenen werkelijk verstaan, anders tegen het functioneren van vrouwen en mannen zullen gaan aankijken en dus andere uitgangspunten zullen moeten formuleren.

Laten we niet bang zijn voor veranderingen, die uitdrukking zijn van erkenning van meer menswaardigheid. Juist op grond van onze eigen principes zullen we bezig moeten blijven, kritisch tegen lang gehanteerde normen aan te kijken. Kritische beschouwing op grond van menselijke waardigheid heeft het gangbare denken binnen het christendom keer op keer drastisch gewijzigd. Ik hoef maar te noemen slavernij, kolonialisme, anticonceptie, of de visie op eigendom en op arbeidsverhoudingen. Waarom zou je 'ver verwijderd zijn van het binnen het CDA gangbare denken' (pag. 440) over de solidaire en verantwoordelijke mens, als je het ontwikkelen van een geëmancipeerder toekomstbeeld en de bijbehorende veranderingsgezindheid niet prijs wilt geven? Het is heel belangrijk dat het CDA de ogen open houdt voor veranderingen, met het oog op de andere mensen die de CDA-vrouwen van nu aan het worden zijn. En vooral ook in het belang van de andere vrouwen die onze dochters en kleindochters zeker zullen zijn.



door mr. J. Reugebrink

Herziening Belastingwetgeving. Rapport van een commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA; Den Haag, 1981; prijs f 9,—.

Dit rapport wordt besproken door mr. J. Reugebrink, hoogleraar in het belastingrecht, in het bijzonder de kostprijsverhogende belastingen, aan de Rijksuniversiteit van Leiden.

Herziening belastingwetgeving

De belastingwetgeving staat op de tocht. Er zijn er die denken dat het mogelijk is hier en daar wat kieren te dichten, er zijn er die menen dat wij beter een nieuw gebouw kunnen betrekken, omdat het huidige pand niet meer tochtvrij te maken is. Ook het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft zich met deze problemen beziggehouden. Het heeft een rapport doen samenstellen over de herziening van onze belastingwetgeving.

Het rapport is geschreven door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. J. H. Christiaanse. In de commissie had voorts een aantal prominente fiscalisten zitting. Reeds om die reden betreft het hier een publikatie waar men in politiek Nederland vanaf nu niet meer omheen kan. Toch valt het op dat de samenstelling van de commissie nogal eenzijdig is: alle leden zijn uitgesproken deskundigen op het gebied van de directe belastingen. Nu liggen daar zonder twijfel ook de grootste problemen, doch dat betekent niet dat het gebouw van de kostprijsverhogende belastingen geen last zou hebben van tochtende kieren.

Het rapport behandelt in een tiental hoofdstukken de belangrijkste problemen op het gebied van de belastingen naar inkomen, winsten en vermogen. Ruime aandacht wordt uiteraard geschonken aan de belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten alsmede aan de positie van gehuwden en ongehuwden binnen de belastingwetgeving. Daarnaast passeert de invloed van de inflatie op de belastingheffing de revue. Ten slotte wordt een aantal opmerkingen gemaakt over de premieheffing voor de volksverzekeringen. Het is ondoenlijk het rapport hier in zijn geheel uitvoerig te bespreken. Daarvoor is hetgeen aan de orde wordt gesteld ook te omvangrijk en te controversieel. Ik kies om die reden een aantal onderwerpen, waarbij uiteraard mijn persoonlijke voorkeur een rol speelt.

Draagkracht

Op een naar mijn mening nogal belangrijk punt kan ik het rapport niet goed volgen. Het stelt (blz. 16) dat de belastingwetgeving herkenbaar zal moeten zijn aan het naar draagkracht opleggen van lasten. 'Het gaat hier om de solidariteit van sterkere schouders ten opzichte van zwakkere', aldus het rapport. Dat is een zin die het in onze tijd in sommige kringen goed doet, doch de vraag is, wat de commissie

daarmee bedoelt. Op blz. 22 zegt het rapport namelijk: 'Belastingheffing naar draagkracht betekent, dat de relatieve welvaartsverschillen die vóór de belastingheffing bestaan, na de belastingheffing gehandhaafd blijven'. Maar als de relatieve verschillen gelijk blijven, wat heeft dat dan te maken met de solidariteit? Het draagkrachtbeginsel heeft historisch te maken met het gelijkheidsbeginsel, het heeft dus, zoals de commissie ook betoogt, alles van doen met de horizontale en verticale gelijkheid (blz. 17), doch weinig met de solidariteit van de sterke schouders ten opzichte van de zwakkere. 'Lasten behoren naar draagkracht te worden opgelegd, opdat er een rechtvaardige toedeling daarvan plaats vindt. Dit is de motivering voor de progressie in de tarieven', aldus het rapport elders. Maar de sterke progressie in de inkomstenbelasting laat zich niet alleen verklaren door de draagkrachtgedachte, die de relatieve verschillen in beginsel handhaaft. Die progressie wordt mede bepaald door motieven van herverdeling, die de relatieve verschillen juist niet gelijk willen laten. Op dit punt is de terminologie van het rapport dan ook wat slordig te noemen.

Verantwoordelijkheid

Een politiek rapport dat zich bezig houdt met de kenmerken van een goed belastingstelsel roept uiteraard weerstanden op bij degenen die het politieke uitgangspunt niet onderschrijven. Als oud-lid van de ARP zou ik mij in de uitgangspunten van dit rapport evenwel moeten kunnen herkennen. Toch heb ik het soms met verwondering gelezen. Het rapport schermt nogal met de term 'verantwoordelijkheid'. Daarmee heb ik geen enkele moeite, in tegendeel. Maar als ik dan lees (blz. 15) dat in de offers die worden opgelegd recht moet worden gedaan aan de mens als verantwoordelijk persoon, dan lijkt mij dat een wat eenzijdige visie. Het klink mij ook wat liberaal in de oren. Niet alleen de enkeling heeft immers zijn verantwoordelijkheid, ook de overheid heeft, zoals mij dat op de ARJOS is geleerd, haar eigen verantwoordelijkheid. Bij de belastingheffing gaat het nu juist om de spanning tussen beide verantwoordelijkheden. En dan gaat het ook niet om de verantwoordelijkheid die de enkeling op een bepaald moment *voelt,* of om de verantwoordelijkheid die een bepaalde overheid *meent* te hebben, het gaat om de verantwoordelijkheid waartoe de enkeling en de overheid worden 'geroepen'. Beide verantwoordelijkheden laten zich niet tegen elkaar uitspelen. Het is ook niet mogelijk de ene verantwoordelijkheid aan de orde te stellen en over de andere te zwijgen. Het kan zeer wel zijn dat de huidige belastingdruk bij steeds meer mensen naar hun mening een beknotting vormt van hun mogelijkheden om als verantwoordelijk individu te existeren, doch op *zichzelf* kan daaraan nog geen norm worden ontleend om de belastingdruk te verlagen. Als die verlaging immers medebrengt dat de verantwoordelijkheid van de overheid in de knel komt, dan dient een afweging plaats te vinden, waarbij niet bij voorbaat vast staat wat het zwaarst is.

Het rapport komt dan ook, althans naar mijn inzicht, politiek veel te snel tot de conclusie dat wij de kritische grenzen dreigen te overschrijden met onze belastingdruk, wanneer grote groepen de belastingheffing niet meer als fundamenteel rechtvaardig aanvaarden (blz. 9). Wanneer die overweging aanleiding vormt een pleidooi te houden voor de verlaging van de belastingdruk, dient eveneens te worden overwogen of wij, als gevolg van die verlaging, geen kritische grenzen overschrijden omdat velen het overheidsbeleid niet meer als fundamenteel rechtvaardig aanvaarden. Een verlaging van de belastingdruk beknot de overheid uiteraard in haar mogelijkheden. Het kan zeer wel zijn dat die beknotting zich ook uitstrekt tot verantwoordelijkheden waartoe de overheid als zodanig is geroepen. Het rapport heeft

een duidelijke personalistische tendens. Hoewel op blz. 12 de gemengde economische orde wordt verdedigd omdat daarin recht wordt gedaan aan de onderscheidene verantwoordelijkheden van overheid en maatschappelijke groepen, verdwijnt de spaning tussen de verantwoordelijkheid van de mens als enkeling en van de overheid te veel uit het gezicht.

Functioneren van de belastingen

Het rapport geeft een analyse van het functioneren van de belastingen. In deze analyse komen vele gebreken ter sprake die aan onze belastingen kleven, met name de gebreken van de inkomstenbelasting worden scherp belicht. Toch is dit deel van het rapport onvolledig. Het spreekt van het functioneren van '*de* belastingen', doch een groot aantal belastingen blijft geheel buiten beschouwing. Ik doel hier niet alleen op de gemeentelijke belastingen (waarvan de stijging uit een oogpunt van een belastingheffing naar draagkracht in toenemende mate vragen oproept), ik doel vooral op de indirecte belastingen die samen altijd nog meer dan 40 % van de totale belastingopbrengst bij elkaar rapen. Misschien is de commissie van mening geweest dat deze belastingen geen gaten en kieren vertonen. Dat moet ik wel aannemen omdat de commissie met zoveel woorden adviseert een drukverdeling tot stand te brengen in het voordeel van de indirecte belastingen. Het schijnt dus zo te zijn, dat de directe belastingen te hoog zijn doch dat de indirecte belastingen nog wel enige verhoging kunnen hebben. Maar ligt het dan niet voor de hand ook deze belastingen te belichten? Hoe weet de commissie dat de omzetbelasting (btw), technisch gesproken nog wel wat verhoogd kan worden? De belastingfraude, de ingewikkeldheid, enz. beperken zich toch niet tot directe belastingen, ook de indirecte belastingen hebben daar zwaar onder te lijden.

Daar komt nog wat bij. Men kan ter becijfering van de druk van de omzetbelasting op het huishoudbudget alle cijfers bij elkaar harken die voorhanden zijn, maar nog nooit heeft iemand aangetoond dat deze belasting een redelijke progressie vertoont. Op zijn best is deze belasting proportioneel. Dat past niet bij de draagkrachtgedachte en vraagt dan ook om een correctie. Er bestaat dan ook naar het mij voorkomt een zeker verband tussen de steile progressie in de inkomstenbelasting en de druk (proportionele druk) van de omzetbelasting. De druk van de omzetbelasting heeft, ter voldoening aan de eis dat belastingen naar draagkracht moeten worden geheven, een progressie nodig in de inkomstenbelasting. De commissie wil de progressielijn in de inkomstenbelasting omlaag drukken, zij wil de omzetbelasting verhogen, maar zij wil, naar ze uitdrukkelijk meedeelt, de belastingen naar draagkracht blijven heffen. Dan kan men niet zo losjes besluiten de omzetbelasting te verhogen, men zal eerst, gezien het zelf gekozen uitgangspunt, duidelijk bewijzen op tafel moeten leggen, waaruit blijkt dat de voorgestelde manoevre in overeenstemming is met het gekozen uitgangspunt. Die bewijzen heb ik niet in het rapport gevonden. Dat betekent dat de commissie bereid is het belastinggebouw op zand te bouwen. Terwijl zij zelf zo de nadruk legt op het feit dat de storm al is opgestoken! Dergelijke gebouwen, zo heb ik wel eens gelezen, houden geen stand, ze vallen in elkaar en hun val is groot.

Aftrekposten

Op het belangrijke gebied van de aftrekposten in de loon- en inkomstenbelasting kan men het rapport evenmin openbarend noemen. Afgezien van het voorstel de aftrek van de premies voor de volksverzekeringen af te schaffen rommelt het rapport wat in de marge. Zo is bijvoorbeeld het voorstel de minimum aftrek voor reiskosten van *f* 200 te verlagen tot *f* 120 bepaald niet wereldschokkend te noemen.

Opvallend is het wel dat het rapport op geen enkele manier aansluit bij de discussie ten aanzien van de belastinguitgaven (tax expenditures). Dat plaatst het rapport een beetje buiten de werkelijkheid. Met betrekking tot de aftrek voor giften is dat naar het mij voorkomt wel zeer duidelijk. Deze aftrek vormt een schoolvoorbeeld van een belastinguitgave: de overheid subsidieert de begunstigde instellingen immers via een belastingaftrek bij de schenker. Het gaat hier duidelijk om inkomensbestedingen, maar wij allen menen kennelijk dat er ook iets van de overheid mag worden verwacht. In een rapport dat zo de nadruk legt op een belastingheffing naar draagkracht had een meer onderbouwde beschouwing over deze giftenregeling niet achterweg mogen blijven, aangezien het hier immers niet gaat om draagkrachtverminderende factoren die om die reden voor aftrek in aanmerking dienen te komen. De commissie zag de regeling zelfs nog graag uitgebreid doch zulks zou in strijd zijn met de ook door de commissie beoogde vereenvoudiging. Waarom komt de regeling eigenlijk voor uitbreiding in aanmerking? Omdat 'er meer ruimte moet worden gegeven aan burgers voor het beleven van een stuk eigen verantwoordelijkheid voor tal van voorzieningen die velen thans exclusief van de overheid verwachten'.

Men ziet het voor zich: aan de ene kant 'velen' die geen enkele boodschap hebben aan charitatieve, kerkelijke, culturele of wetenschappelijke instellingen en die 'exclusief' van de overheid verwachten dat die deze instellingen wel zal steunen, aan de andere kant verantwoordelijke staatsburgers die weten dat ze ook op dit terrein hun steentje moeten bijdragen. Zij verwachten het niet 'exclusief' van de overheid, zij verwachten het laat ons zeggen voor 70 % van de overheid. De aftrek brengt immers mee dat de overheid een behoorlijk stuk meebetaalt!

De vraag rijst wat er zou gebeuren indien het door de commissie gekozen uitgangspunt zou worden toegepast op de huidige regeling. Laat ik een voorbeeld noemen dat CDA'ers wellicht aanspreekt. De aftrek voor de 'vrijwillige' bijdragen aan kerken. Zijn er inderdaad 'velen' die verwachten dat de overheid exclusief de kerken dient te subsidiëren? Vindt het CDA eigenlijk wel dat de overheid hier een taak, welke dan ook, heeft? Die vraag moet toch eerst worden beantwoord, voordat men besluit de regeling te handhaven? Om de vraag eens te actualiseren: vindt het CDA dat de overheid het IKV moet subsidiëren? Het is toch volstrekt duidelijk dat ik voor de aftrek van mijn vrijwillige bijdrage aan de kerk, die vervolgens weer een deel afstaat aan de landelijke organisatie van die kerk, welke organisatie met de aldus verkregen gelden vervolgens het IKV financieel steunt, bewerkstellig dat de overheid een deel meebetaalt? Het IKV wordt niet gesubsidieerd door de Russen, maar door de Nederlandse overheid! Over deze vragen, die een duidelijk principieel aspect vertonen, wandelt het rapport heen met slogans over eigen verantwoordelijkheid en persoonlijk initiatief. Zo worden brandende kwesties ondergespit, wellicht in de hoop dat niemand het ziet verder smeulen.

Tarieven in de inkomstenbelasting

De maatregelen welke de commissie ten aanzien van de tarieven binnen de inkomstenbelasting wenst te treffen zijn van drieërlei aard. In de eerste plaats de invoering van een uniforme belastingvrije voet op een betrekkelijk laag niveau. Vervolgens een splitsingsstelsel voor gehuwden. En in de derde plaats een sterke vermindering van de progressie in het tarief, met een maximum van 60 %. Deze verlaging van het tarief kan niet worden gefinancierd uit de beperkingen van de aftrek, zoals de commissie die voorstaat, om die reden dient te worden begonnen met een verhoging van het 4 % tarief in

de btw tot 6 %. Ook dient het tarief van de vennootschapsbelasting enigszins te worden verhoogd. De argeloze lezer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat één en ander niet in alle opzichten ten gunste van de lagere inkomens is, omdat de hogere misschien meer van de maatregelen profiteren (vooral van de verlaging van het tarief). De commissie heeft dit bezwaar kennelijk aangevoeld en betoogt daarom het volgende.
De afzwakking van de progressie leidt niet tot een eenzijdige verlaging van de belastingdruk voor hogere inkomens (blz. 84). Er is dus wel sprake van een verlaging, doch niet van een *eenzijdige* verlaging. De volgende zin vermeldt evenwel: het samenstel van de voorgestelde wijzigingen leidt in beginsel *niet* tot een verlaging van de belastingdruk, doch tot een andere, billijker verdeling van die druk. Dus: geen eenzijdige verlaging van de druk op hogere inkomens, helemaal geen verlaging in totaal, maar redelijker verdeling. Nog afgezien van het feit dat de commissie deze stellingen op geen enkele manier met cijfers onderbouwt, begrijp ik ook niet wat er staat. Waarin bestaat dan die redelijker verdeling? Wanneer de druk gelijk blijft, de hogere inkomens niet eenzijdig worden verlaagd, zou het dan niet dienstig zijn aan te geven wie er slechter van worden? Een andere verdeling dan thans kan toch alleen maar worden bereikt indien de één minder en de ander méér gaat betalen? In welke inkomensgroepen liggen de méérbetalers en waar vinden wij de minderbetalers? Dergelijke dingen kunnen toch niet aan het toeval worden overgelaten? Daar dienen toch cijfers aan ten grondslag te liggen?

Verteringsbelasting
De commissie voelt weinig voor een verteringsbelasting. Prof. dr. S. Cnossen zat dan ook niet in de commissie. Ik beweer niet dat ik de verteringsbelasting als de belasting voor de toekomst beschouw, maar de argumenten welke de commissie bezigt zijn wel uitermate pover. Een verteringsbelasting grijpt te diep in in de privésfeer van de belastingplichtigen. Ook hier ziet men weer de benadering vanuit het individu. Het argument wordt niet verder onderbouwd. Maar als ik mijn aangifte voor de inkomstenbelasting heb ingevuld, heb ik ook niet het gevoel dat er wat mijn privéleven betreft nog veel verborgen is voor de inspecteur. Dat kan onder een verteringsbelasting nauwelijks erger zijn, het verschil is in ieder geval gradueel. Maar er is een ander argument dat naar het mij voorkomt tegen de verteringsbelasting pleit. Ik kan niet inzien wat er voor rechtsgrond bestaat om de vertering als belastingobject aan te grijpen in twee zware belastingen. Immers ook de omzetbelasting is een, zij het in vergelijking met de directe verteringsbelasting niet volmaakte, belasting op de verteringen van particulieren.

Uitgedeelde vennootschapswinsten
Met betrekking tot de belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten komt de commissie tot de conclusie dat het verrekeningsstelsel de voorkeur geniet. Ik ben daar door het rapport niet van overtuigd geraakt. Het systeem wordt het meest consequent toegepast in West-Duitsland, en het is daar niet ingevoerd omdat socialisten zo'n grote invloed hadden. Ik bedoel maar: de voorkeur van de commissie past geheel in de geest die het rapport ademt, een geest die ik hierboven al als een tikkeltje liberaal heb aangeduid.
Maar er is een ander punt waaraan de commissie naar het mij voorkomt niet voorbij had mogen gaan. Wij beginnen niet vanuit een blanco situatie, wij hebben thans een regeling, die men als de klassieke regeling aanduidt. Het woord regeling is hier wat overdreven omdat de eigenschap van deze regeling is dat er niets is geregeld. Dat betekent dat de marktverhoudingen, de prijszettingen e.d. zich aan

deze reeds lang bestaande situatie hebben aangepast. Nu betoogt de commissie terecht op verschillende plaatsen dat één van de oorzaken die de verdeling van de belastingdruk ontwricht is, dat velen de belastingen welke de wetgever aan hen te dragen geeft, op anderen afwentelen. Heeft deze afwentelingsproblematiek niets te maken met een regeling van de belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten? Is deze afwenteling aan de vennootschapsbelasting voorbijgegaan? Zo ja, welke reden zou er dan zijn waarom wel de omzetbelasting maar niet de in de eindprijs gemakkelijk uit te drukken vennootschapsbelasting wordt afgewenteld? En indien deze afwenteling zich ook heeft uitgestrekt (en dat heeft ze natuurlijk) tot de vennootschapsbelasting, wat is dan het gevolg van een verandering van de klassieke 'regeling'? Is er dan wel een dubbele heffing? Is er een zekerheid dat de prijzen als gevolg van de verrekening zullen dalen? En indien die zekerheid niet bestaat, kan men dan de zekerheid betwisten dat de consumenten het gelag betalen? En hoe verhoudt zich de dan ontstane situatie ten opzichte van het draagkrachtbeginsel dat de commissie zo in ere wenst te houden? Het zijn vragen die ik wel stel, maar waar het rapport geen antwoord op geeft.

Conclusie

In het bovenstaande heb ik slechts enkele punten uit het rapport aangestipt en van vraagtekens voorzien. Het zal duidelijk zijn dat ik het rapport niet als een doorwrochte verhandeling kan zien. De commissie heeft naar het mij voorkomt te veel hooi op de vork genomen. Wat er uiteindelijk op de hooiwagen is terechtgekomen is dan ook aanzienlijk minder dan in de titel naar boven werd gestoken. Maar onder het hooi dat uiteindelijk op de wagen (het rapport) werd opgetast, bevinden zich vele dorens en distels, die het verdienen uitgezuiverd te worden. Een zekere teleurstelling kan ik dan ook niet onderdrukken. Wanneer een wetenschappelijk bureau van zulk een grote en invloedrijke partij als het CDA een dergelijk rapport uitgeeft, kan men daar in de toekomst niet meer aan voorbijgaan. Maar of het rapport nu zoveel aan de discussie heeft bijgedragen, waag ik te betwijfelen.



DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

Van de redactie

Negentig jaar na 'Rerum Novarum' is dit najaar de encycliek 'Laborem exercens' (Over de menselijke arbeid) uitgebracht. Hierin wordt opnieuw het katholieke sociale denken uiteengezet, toegespitst op de sociaal-economische vraagstukken van nu. In dit nummer zal het katholieke sociale denken centraal staan.

* *
*

Allereerst schrijft pater Oswald von Nell-Breuning S.J. over zijn betrokkenheid bij het opstellen van 'Quadragesimo Anno', dat in 1931 – veertig jaar na 'Rerum Novarum' – verscheen. Von Nell-Breuning is thans 91 jaar en leeft in het Jezuietenklooster bij de Theologische Hogeschool van Frankfurt. Hij heeft op uitnodiging van de redactie een bijdrage geschreven over zijn betrokkenheid bij het opstellen van 'Quadragesimo Anno', waarvan hij de belangrijkste auteur was. Hij schrijft over de bijzondere tijd waarin deze encycliek temidden van opkomend nationaal-socialisme is geschreven en over zijn schaarse contacten die hij hiervoor onderhield met de paus. Von Nell-Breuning beschrijft de pogingen die zijn gedaan om elementen uit deze encycliek corporatistisch uit te leggen. Hij neemt daar krachtig stelling tegen, en komt met een uitleg over de rol van maatschappelijke verbanden en de relatie tot de staat die niet ver afstaat van hetgeen protestanten plegen aan te duiden met 'soevereiniteit in eigen kring'.
Vervolgens bespreekt prof. dr. C. J. Rijnvos de jongste encycliek over de arbeid 'Laborem exercens'. Hij gaat vooral ook in op de vraag of de kerk wel competent is om zich in te laten met de sociale vragen, op de wijze zoals ze doet. Rijnvos brengt zijn twijfels hieromtrent onder woorden. Zijn eigenlijke bespreking van de inhoud van de encycliek spitst zich vervolgens toe op hetgeen daarin wordt opgemerkt over de klassenstrijd en de eigendom van de produktiemiddelen.
Negentig jaar na 'Rerum Novarum' wordt niet alleen een nieuwe encycliek over de arbeid uitgebracht, maar vindt ook de fusie plaats van het Nederlands Katholiek Vakverbond met het NVV in de Federatie Nederlandse Vakbeweging. Deze fusie werd eind september jongstleden een feit. De vraag komt op hoe deze ontwikkeling naar de fusie is verlopen en wat de invloed ervan zal zijn op het katholieke sociale denken, dat in het verleden van zo grote invloed is geweest op de sociale wetgeving in ons land. De heer Mertens, oud-voorzitter van het NKV, beschrijft deze ontwikkeling uitvoerig en geeft zijn persoonlijke visie.

* *
*

Tenslotte bespreekt oud-Tweede Kamerlid M. W. Schakel de studie van Van Schendelen, getiteld 'Leden der Staten-Generaal, ...'.

door Oswald von Nell-Breuning S.J.



Oswald von Nell-Breuning (geb. 1890) trad in 1911 in bij de Jezuieten. In 1921 werd hij tot priester gewijd. Na een studie economie promoveerde hij in 1928 op een proefschrift over de moraal van de effectenbeurs. Er verschenen meer dan 1000 publikaties van zijn hand. Hij woont al meer dan 50 jaar in het Jezuietenklooster bij de Theologische Hogeschool van Frankfurt.

50 jaar 'Quadragesimo Anno'

In het algemeen worden vijftigjarige, zogenaamde 'gouden jubilea' zeer nadrukkelijk gevierd; dat negentigjarige jubilea herdacht worden, is daarentegen iets heel ongewoons. En juist dit hebben we dit jaar beleefd. De 90 jaar geleden op 15 mei 1891 verschenen encycliek 'Rerum Novarum' is maandenlang op vele manieren herdacht: aan het 'gouden jubileum', dat de precies 40 jaar jongere encycliek 'Quadragesimo Anno' beleefde, denkt behalve het CDA en zijn Wetenschappelijk Instituut blijkbaar niemand.

Van de herdenking van deze nu al vijftig jaar oud geworden encycliek was en is bijna geen sprake. Voorzover de encyclieken, die 'Rerum Novarum' voortgezet hebben, genoemd werden, waren dit in de eerste plaats 'Mater et Magistra', maar zeker ook 'Populorum progressio' en het aan een encycliek gelijkwaardig herderlijk schrijven van Paulus VI, 'Octogesima adveniens' van 15 mei 1971. Men zal begrijpen, dat onder deze omstandigheden een uitnodiging van het CDA om een bijdrage te leveren over Q.A. verheugend was en gaarne neem ik deze uitnodiging aan. Hoe verklaart men het echter, dat het 'gouden' jubileum van Q.A. volledig achter de 90-jaar-viering van R.N. verdween en aan de vergetelheid ten prooi viel? De verklaring is niet ver te zoeken.

De 40e verjaardag van Rerum Novarum

Toen Pius XI het besluit nam om ter gelegenheid van de 40e verjaardag van R.N. een nieuwe sociale encycliek uit te vaardigen en pater-generaal van mijn orde (de Jezuieten-orde) Wladimir Ledóchowski de voorbereiding daarvan opdroeg, verklaarde hij, dat deze encycliek even belangrijk moest zijn als R.N. Pater Ledóchowski antwoordde, dat Zijne Heiligheid daarmee iets onmogelijks verlangde. R.N. had volgens hem een doorbraak betekend, want daarmee had de Kerk voor het eerst op gezaghebbende wijze een haar tot nu toe vreemd gebied betreden. Dit zou eenmalig zijn en niet kunnen worden herhaald. Daarom moest, aldus pater Ledóchowski, paus Pius XI zich er mee tevreden stellen, verder te bouwen aan het werk

waarvoor Leo XII de grondslagen had gelegd. Deze grondslagen waren eens en voor altijd door zijn grote voorganger gelegd en diens onvergelijkbare roem blijft bestaan. Daarom zullen ook in de toekomst de herdenkingen, allereerst in 1991 het honderdjarig jubileum van R.N., plechtig gevierd worden en de daarop volgende sociale encyclieken op zijn best onopvallend genoemd worden. Dat wil niet zeggen, dat deze latere encyclieken onbelangrijk waren; zij hebben zonder meer hun gewicht, maar R.N. is en blijft, wanneer men deze beeldspraak gebruiken mag, de locomotief en alle die daarna gekomen zijn, zijn door deze locomotief getrokken bijwagens.

Zo zal ik dan proberen, hier 'sine ira et studio' het gewicht van Q.A. vast te leggen, het noch te overdrijven, noch ten onrechte te bagatelliseren. Daartoe moet nog eens worden teruggegrepen op de door Pius XI gegeven opdracht.
Toen de paus het hoofd van de Orde de opdracht gaf, gaf hij te kennen dat het hoofdbestanddeel van het werk door Duitse paters verricht zou moeten worden, waarbij hij bij 'duits' wel niet aan het toenmalige Duitse Rijk gedacht zal hebben, maar aan het duitstalige cultuurgebied in wijde kring. Tegelijkertijd was daarmee aangeduid, dat ten eerste de vooral tengevolge van de foutieve Duitse vertaling op dit gebied ontstane misverstanden uit de weg geruimd zouden moeten worden, terwijl aan de andere kant het denken uit het Duitse recht, vooral vanuit het begrip van de 'Genossenschaft' in tegenstelling tot het romanistische etatisme (fascisme) in de encycliek tot gelding zou komen. Daarmee zijn misschien ook de belangrijkste redenen aangegeven, die het succes en vooral de mislukking van de encycliek sterk bepaald hebben.
Op deze plaats is het onvermijdelijk iets over mijn aandeel in de encycliek te laten weten. In plaats van het werk over verschillende Duitse en andere paters te verdelen, heeft het hoofd van de Orde deze opdracht in eerste instantie aan mij alleen gegeven. Ik was toen een onbekende jongeman in de Orde en waarom de patergeneraal juist aan mij dacht heb ik nooit vernomen. De Duitse situatie en in het bijzonder ook de controversen in het juiste begrip van R.N. waren mij bekend; de overige wereld, de in het buitenland bestaande problemen niet. Weliswaar had ik twee jaar noviciaat in Nederland in 's-Heerenberg en twee studiejaren in Valkenburg (L.) doorgebracht, maar in al die tijd heb ik niet het minste contact gehad met Nederlanders.
Door een verblijf van meerdere jaren in Oostenrijk bezat ik enige kennis van de stand van zaken en controversen in dat land. Daardoor kon het niet uitblijven, dat ik in het ontwerp van de encycliek bijna uitsluitend de in het Duitse (inclusief het Duits-Oostenrijkse en Duits-Zwitserse) gebied verspreide christelijk-sociale gedachtenwereld en de daar bestaande controversen inbracht. *Deze* controversen zijn dan ook, afgezien van onbelangrijke overblijfselen, geëlimineerd. Dat geldt in het bijzonder van het probleem van het eigendomsrecht, dat daarom zoveel ruimte in Q.A. inneemt, omdat het nodig was aan het desbetreffende met R.N. gemaakte misbruik een eind te maken. Dit is dan ook op verheugende wijze gelukt (degenen die zich niet lieten overtuigen, hebben hieraan een andere uitleg gegeven).
Bijzonder verheugend is het echter, dat de onverkwikkelijke twist, of katholieke arbeiders zich alleen in de katholieke, door een katholieke aalmoezenier geleide, arbeidersorganisatie met 'vakbonden' of ook in een interconfessionele, christelijke vakbeweging zouden mogen organiseren, door Pius XI uit de wereld werd geholpen en dat daarmee aan die van integralistische zijde gelasterde christelijke vakbondsleden een late voldoening gegeven werd. Deze beslissing over een in de landen met

een bijna geheel katholieke bevolking totaal onbekende vraag, bracht voor de katholieke arbeidersbeweging in confessioneel verdeelde landen een grote ontlasting, bevrijdde hen van meningsverschillen in vele voor hen fundamentele vraagstukken en verschafte hen daardoor innerlijke eenheid, gaf hen de innerlijke zekerheid dat zij zich op de goede weg bevonden. Ikzelf had toen een zeer nauw contact met de KAB, vooral met het westduitse verbond (eerst Mönchen-Gladbach, later Keulen) en heb meegemaakt, hoe blij en dankbaar men zich na de tientallen jaren durende bestrijding en verwijten door Q.A. bevestigd en beschermd voelde en wat dit voor hun zelfbewustzijn en blijheid van actie betekende.

Wat tot de katholieke arbeidersbeweging of meer algemeen tot het sociale katholicisme van andere landen (in het bijzonder de Benelux, Frankrijk, Italië, zeer zeker Engeland en de V.S.) gezegd had moeten worden, daar wist ik niets van, en omdat er niemand was die hiervan op de hoogte was, bestaan hier grote leemten [1].

De kern van Quadragesimo Anno

De kern van de encycliek Q.A. – zo vatte ik in ieder geval mijn opdracht op – moest deel II.5 'Ordinum mutus cooperatio' zijn, dat in de Duitse vertaling het opschrift 'Berufsständische Ordnung' draagt. De bedoeling was, de kapitalistische klasse niet door 'ontproletariseren van het proletariaat', dat wil zeggen door deelname in de breedste zin van het woord aan vermogensbezit te overwinnen, maar *structureel* door een functionele opzet, die daarvoor in de plaats zou komen; de maatschappij moest niet horizontaal worden ingedeeld naar bezit of niet-bezit van produktiemiddelen, niet naar arbeidsmarktpartijen, maar naar wat al of niet voor de gehele maatschappij tot stand heeft gebracht – dat wil zeggen niet alleen de economie, maar de *gehele* mensenmaatschappij. De later in het Duitse taalgebied daartoe ingevoerde term 'leistungsgemeinschaftliche Ordnung' was toen helaas nog niet uitgevonden. Datzelfde geldt ook voor het taalverschil van 'klassenloser' en 'klassenfreier' maatschappij. Op dat moment stond in de Duitse taal alleen maar de term 'Berufsständische Ordnung' ter beschikking, die weliswaar het voordeel had bij vroegere voorstellingen van de katholieke traditie aan te knopen, maar juist daardoor de indruk wekte, dat in plaats van een vernieuwing een herstel van overleefde toestanden werd beoogd. De Fransen, die voor het nieuwe begrip ook nog geen woord ter beschikking hadden, spraken van 'corporativisme' en richtten daarmee

[1] Gedurende de werkzaamheden aan het ontwerp voor de encycliek betrok de pater-generaal van de Jezuieten-orde van tijd tot tijd een Belgische confrater, P. A. Muller, professor aan de Handelshogeschool van de Orde in Antwerpen, bij het werk. Deze verrijkte het ontwerp echter nauwelijks door aanvullende zakelijke kwesties, maar gaf er door in België gebruikte taalkundige wendingen (bijv. of het socialisme zich liet 'dopen') een iets prettiger taalkundig coloriet aan. Hij wilde vooral uit mijn eerste ontwerp veel elimineren. Gelukkig publiceerde juist op dat ogenblik de bisschop van Straatsburg een herderlijk schrijven over sociale vraagstukken, dat rijker aan inhoud was dan hetgeen mijn confrater van mijn ontwerp had willen overhouden. Dus kon ik doen gelden, dat men aan de Heilige Vader die een encycliek van gelijk gewicht wilde publiceren, niet een ontwerp kon aanbieden dat in vergelijking met het herderlijk schrijven van de bisschop van Straatsburg armelijk was. Met deze toelichting slaagde ik er in, alles wat mijn medebroeder geschrapt had, in meer doorwrochte en verfijnde vorm weer in te voegen.
Het laatste, vermanende deel (III.3) van de encycliek, dat een in curiaalstijl bedreven pater van de Generale Curie van de Orde opgesteld had, hebben de Belgische medebroeder en ik samen uit zijn triomfalistische toon in een wat nuchterder, voor noorderlingen beter te verteren taal herschreven. Tot de zo dringend nodige verbreding van de visie heeft de medewerking van deze Belgische medebroeder helaas niets bijgedragen.

precies hetzelfde onheil aan; de ongelukkige woordkeus was dodelijk voor deze zaak.
Zo is deze gedachte behalve in de toespraken van Pius XII zelfs in kerkelijke en pauselijke documenten nog maar een enkele keer (MM 65) genoemd. Een passage in de toespraak van Paulus VI ter gelegenheid van de 75ste verjaardag van Rerum Novarum tot uit alle delen van de wereld naar Rome gekomen arbeidersdelegaties (AAS 58 (1966), 495) wordt door velen zelfs opgevat als een definitief afstand doen van de poging, om de kapitalistische klassenmaatschappij tot een dergelijke maatschappij om te vormen. Zulk een uitleg zou deze terloops ingevlochten opmerking vermoedelijk te veel gewicht gegeven hebben; men laat haar volledig recht wedervaren als men haar als een bevestiging zonder voorbehoud van de voor de vakbeweging wezenlijke en volledige 'Gegnerfreiheit' opvat, iets waartoe de kerkelijke kringen maar moeizaam konden geraken. Hoe men echter de bewering van Paulus VI ook opvat, de gedachte 'ordinum mutua conspiratio' is *dood.*

In Nederland zal men zich echter nog goed herinneren, hoe serieus deze gedachte daar genomen werd en hoe eerlijk men zich inspande, zo niet om hem onmiddellijk te verwezenlijken, dan toch in de richting van zijn verwezenlijking te werken, op zijn minst echter om alles te vermijden waardoor de weg daarheen geblokkeerd zou kunnen worden. Tot aan de machtsovername van het nationaal-socialisme en zijn overrompeling van Nederland is mij herhaaldelijk vanuit Nederland gevraagd, of iets dat men daar van plan was te verwezenlijken, in de zin van Q.A. lag.
Een tijdlang hebben zich ook de katholieken in de Verenigde Staten met zeer veel goede wil ingespannen, de door Q.A. geeiste maatschappelijke orde allereerst goed te begrijpen, om vervolgens aan het werk te gaan en deze te verwezenlijken. President Roosevelt liet door een katholieke orde-geestelijke een lezing over Q.A. houden. Ook uit dat land werden soms vragen tot mij gericht; ik had echter de indruk dat de aan gene zijde van de Atlantische Oceaan bestaande geheel andere situatie het bijna onmogelijk maakte, het juiste begrip te verwerven. De kapitalistische klassenmaatschappij of tenminste het begrip van de kapitalistische klassenmaatschappij waarvan Q.A. als terminus a quo uitgaat, bestaat daarginds niet of men kent dit in ieder geval niet, en dus begrijpt men de bedoeling van Q.A. niet, en zeker niet de terminus ad quem, waarop Q.A. uit is.
In Frankrijk en ook wel in andere romaanse landen werd Q.A. in zijn geheel en daarmee ook dit gedeelte, van begin af aan uitgesproken koel ontvangen; men vond de encycliek eenzijdig van Duitse kant beinvloed en miste de 'esprit latin'.

Of en in hoever het Spaanse Falangisme zich aan het maatschappelijke-ordebeeld van Q.A. oriënteerde, of omgekeerd waarde eraan hechtte zich daarvan te onderscheiden en het te overtreffen, kan ik niet doorzien en ik onthoud mij dan ook van een oordeel.
In Portugal had Salazar de staat een 'corporatieve' grondwet gegeven. Velen wilden hierin de door Q.A. gewilde maatschappelijke orde verwezenlijkt zien; een zekere uiterlijke ('formele') gelijkenis maakte dat men de fundamentele verscheidenheid, ja zelfs de tegenstelling over het hoofd zag.
Onthutsend is wat in Oostenrijk gebeurde. Aan het begin van de jaren dertig bevond de staat Oostenrijk zich in een noodtoestand. Het partijpolitiek gestructureerde parlementaire stelsel had totaal gefaald en was niet meer in staat te functioneren. In de wanhoop over het gedegenereerde partijwezen trachtte men de staat in plaats van op politieke partijen, op zogenaamde 'stands-corporaties' te bouwen. Daarmee dacht men de leer van Q.A. over te nemen en dat wat deze als doel voor ogen stond, tot werkelijkheid te maken. Voor mij be-

stond er niet de geringste twijfel dat de geestelijke vaders van de op 1 mei 1934 van kracht geworden zogenaamde 'mei-constitutie' de eerlijke overtuiging hadden daarmee de pauselijke richtlijnen te volgen en Q.A. in de politieke (sic!) werkelijkheid om te zetten.

Geen verlengde staatsarm

Volgens *mijn* begrip van de encycliek zijn de 'ordines' van Q.A. *geen heerschappij-standen* die zich tot de staat verbinden, de staat dragen en de staatswil vormen, maar gemeenschappen die in de ruimte van de 'vrije' maatschappij bestaan, uit eigen recht gegroeid zijn en dientengevolge *niet* op gezag van hoger niveau, maar uit volledig eigen recht in echt zelfbestuur hun aangelegenheden regelen en hun taken vervullen. Daarmee zijn ze het exacte tegendeel van de fascistische corporaties, die als verlengde arm van de staat in de vrije maatschappelijke ruimte ingrijpen.[2]

De Oostenrijkse mei-constitutie had geen lang leven. Hitlers overval op Oostenrijk en de opneming van dat land in het 'Grootduitse Rijk' hebben haar een gewelddadig einde bezorgd. Of dit nodig was, of deze constitutie niet aan haar eigen fouten en gebreken ten onder was gegaan, valt hier niet te beoordelen. Naar men zegt heeft Pius XI de Oostenrijkers met deze grondwet gelukgewenst. Als deze aan Pius XI toegeschreven uitspraak authentiek zou zijn – te bewijzen is het niet – dan zou het nog dringender geboden zijn ons ernstig af te vragen en met het probleem bezig te houden hoe hij dan zelf zijn encycliek heeft gezien! Wilde hij werkelijk een corporatieve staat?

Hoe Pius XI hetgeen ik voor hem ontworpen heb heeft beoordeeld, heb ik nooit vernomen. Een vruchtbare gedachtenwisseling tussen hem en mij heeft nooit plaatsgehad; ik ben slechts eenmaal, kort na het begin van het werk bij hem geweest, omdat hij de man wilde leren kennen die van zijn Orde-generaal de opdracht had ontvangen voor hem te werken. De misverstanden waaraan helaas juist dit belangrijke deel van de encycliek ten offer gevallen is, bewijzen dat de tekst die ik voor hem ontworpen heb en die de paus zich eigen maakte, inderdaad zo verwarrend was dat hij verkeerd begrepen *kon* worden. Daarom is de vraag op zijn plaats of de paus de tekst anders opgevat heeft dan mijn bedoeling was en ik hem in mijn commentaar [3] uitgelegd heb en nog steeds uitleg. Kort voor de beëindiging van het werk stuurde Pius XI een eigenhandig in het Italiaans geschreven tekst met de opdracht een geschikte plaats op te zoeken waar deze ingevoegd zou kunnen worden. Deze tekst had betrekking op de corporatieve staat van Mussolini [4].

[2] Het spreekt vanzelf, dat een dergelijke gedachte volkomen in strijd is met het heersende denken, in het bijzonder met het romanistische staatsrechtelijke denken van vandaag, en dientengevolge slechts met veel moeite toegankelijk is voor de jurist die in dit denken is opgevoed. Het is dus ook geen wonder dat velen volkomen onbewust en ongewild de uiteenzettingen van de encycliek in die hun bekende staatsrechtelijke categorieën ombogen en daarmee de wezenlijke kern daarvan miskenden en vervalsten. Diplomaten van het pauselijke staatssecretariaat zouden dit gevaar meteen ingezien en overeenkomstige maatregelen genomen hebben om dit misverstand te voorkomen. Maar het staatssecretariaat was bij de encycliek helemaal niet betrokken. Pius XI liet hem als het ware langs het staatssecretariaat heen door de Curie van het Generalaat van de Jezuietenorde opmaken. Niemand in het Vaticaan droeg medeverantwoordelijkheid.

[3] Die soziale Enzyklika, 1932, [3]1959.

[4] Deelcijfers 91-96 naar de telling van de Duitse vertaling. Een authentieke indeling en telling van de gedeelten geeft Q.A. niet. De Fransen hebben hem in kleinere gedeelten onderverdeeld en komen dientengevolge tot hogere deelcijfers. Hoe men in Nederland telt, weet ik niet.

Mussolini's reactie

Onmiddellijk na het verschijnen van de encycliek reageerde Mussolini er woedend op en nam wraak door de katholieke jeugdorganisaties te ontbinden. Blijkbaar vatte hij de tekst precies zo op, als ik hem bedoeld had, nl. als een in de taal van diplomatieke ironie geklede *fundamentele kritiek* op zijn systeem. Anderen, die met de curiale stijl minder vertrouwd zijn, vatten deze pauselijke uiteenzetting op als een lofuiting.

Naar de mening van Mussolini en ook naar de mijne beschrijft de paus de fascistische corporatieve staat als het exacte *tegendeel* van de door hem aanbevolen of gewenste maatschappelijke orde; de fascistische corporatieve *staat* en de 'leistungsgemeinschaftliche' ordening van de *maatschappij* zijn niet alleen totaal verschillende zaken, maar ze zijn onverenigbaar en sluiten elkaar uit.

Volgens een andere uitleg echter zou de corporatieve staat een met weliswaar ernstige, maar toch te corrigeren fouten behept model zijn van datgene dat de paus nastreeft; het zou de Oostenrijkers dus met hun 'mei-constitutie' van 1934 gelukt zijn, dit model foutloos te verwezenlijken. Dat Pius XI de Oostenrijkers voor hun mei-constitutie geprezen zou hebben, bevestigt deze uitleg op het eerste gezicht; het is echter geen doorslaggevend bewijs, de loftuiting kan heel goed op onjuiste informatie berusten, en Pius XI wilde in werkelijkheid niet de zakelijke inhoud van deze constitutie, maar de onomstreden en hem welbekende bedoeling van de initiatiefnemers prijzen; de vorm waarin hij zijn lof goot (ieder volk heeft recht op de constitutie die het verdient) lijkt mij met deze uitleg overeen te komen. Hoe het ook zij, zijn houding tegenover Mussolini lijkt mij dwingend te bewijzen, dat deze hem goed begrepen had. Wanneer de paus zich door Mussolini verkeerd begrepen geacht had, dan zou hij het misverstand toch zeker meteen opgehelderd hebben, Mussolini's woede hebben afgezwakt en de katholieke jeugdbeweging hebben gered. Hij heeft Mussolini laten fulmineren en heeft daarmee zo duidelijk als mogelijk was te kennen gegeven, dat Mussolini en tevens ikzelf hem goed begrepen hebben. Dit veronderstelt echter dat de paus toen hij zijn invoeging neerschreef, de gehele samenhang zo opvatte, als hij door mij bedoeld was.

De juiste uitleg van wat in mijn ogen de essentie van Q.A. is, blijft ook wanneer men deze encycliek totaal en dit gedeelte in het bijzonder als *dood* beschouwt, niet alleen van historisch belang. Hoe verouderd de gedachte van een 'leistungsgemeinschaftliche' ordening van de maatschappij heden ook moge zijn, zo lang de kapitalistische klassenmaatschappij nog bestaat en geen andere maatschappelijke ordening in haar plaats gekomen is, kan deze gedachte heel goed weer actueel worden en kan er opnieuw een streven ontstaan dat ten doel heeft op deze of een daarop gelijkende wijze uit de kapitalistische klassenstrijd te geraken. Er zijn reeds vele 'renaissances' geweest, en ook deze schijnt in het geheel niet uitgesloten.

Q.A. en het socialisme

Nog niet geheel dood is, wat Q.A. over het *socialisme* zegt en evenmin de strijd over de zin waarin haar uitspraken over dit onderwerp moeten worden opgevat. Dat Q.A. het marxistische socialisme zonder meer verwerpt, spreekt vanzelf en is niet controversieel. Ook dat de encycliek verschil maakt tussen het marxistische en het revisionistische socialisme is duidelijk en niet te ontkennen, hoewel Q.A. geen van beide aanduidingen gebruikt, maar spreekt van een scherpere richting ('pars violentior') en een gematigder richting ('pars mitior'), en van die laatste zelfs iets goeds weet te zeggen. Desondanks komt Q.A. tot een globale verwerping van *het* socialisme, met de enige beperking 'si vere manet socialismus', als het echt, waar, werkelijk

socialisme blijft. De Duitse vertaling brengt dit tot uitdrukking met de meer beschrijvende woorden: 'er müsste denn aufhören, Sozialismus zu sein'.
Men weet dat reeds kardinaal Bourne in 1931 de Britse Labour-socialisten verzekerde dat volgens zijn overtuiging de pauselijke veroordeling niet op hun socialisme slaat. De Heilige Stoel heeft dit tot op vandaag niet tegengesproken. Intussen weet iedereen wel dat er een veelheid van socialis*men* bestaat, die onderling zo verschillend zijn dat geen samenvattend, op hen alle toepasselijk oordeel over hen mogelijk is. De bisschoppen van enkele katholieke landen, in het bijzonder in Latijns Amerika, veroordelen het kapitalisme als onverbeterlijk boosaardig en prijzen het socialisme, zij het ook met de beperking dat geen tot nu toe verwezenlijkt socialisme hen volledig tevredenstelt; maar de hen aanklevende gebreken lijken deze bisschoppen – in tegenstelling tot de boosaardigheid van het kapitalisme – 'geneeslijk'.
Dat Pius XI niet kon weten wat zich allemaal in de toekomst met het woord 'socialisme' zou sieren, is vanzelfsprekend. Niet vanzelfsprekend is, *of* hij alle in zijn tijd bestaande en tot zijn kennis gekomen vormen van socialisme met zijn oordeel wilde treffen, of slechts het socialisme dat hij in zijn encycliek nauwkeurig beschreef en veroordeelde wegens de niet te overbruggen tegenstelling waarin het zich volgens zijn mening ten aanzien van de christelijke maatschappij-opvatting bevond (Q.A. 117); volgens socialistische opvatting zou de menselijke maatschappij een 'reine Nutzveranstaltung' (solius commodi causa) zijn.
Ook hier gaat het om een kwestie van interpretatie. Welk socialisme wilde Pius XI naar zijn intentie met zijn veroordeling treffen, welk socialisme bedoelt de letterlijke tekst, zoals die als plechtig verkondigde sociale leer in de tekst van de encycliek staat? Over wat de paus dacht en wilde, kan ik ook hier wederom slechts vermoedens hebben, zekerheid heb ik niet. Daarentegen weet ik precies hoe de letterlijke tekst tot stand is gekomen. Deze berust op de begripsbepaling van het socialisme, die van Gustav Gundlach afkomstig is, waarmee hij alle vormen van socialisme onder een enkele algemene term wilde samenvatten en meende samengevat te hebben. Ik heb haar van hem overgenomen en in het ontwerp voor de encycliek ingebouwd in de mening, dat zij werkelijk alle denkbare socialismen zou omvatten en dat zij dientengevolge ook allemaal door de veroordeling getroffen zouden zijn. Ik vermoed dat Pius XI mijn aan hem voorgelegde ontwerp in *deze* zin begrepen heeft en, door het zich eigen te maken, iedere denkbare soort socialisme *meende* te treffen en *wilde* treffen. Beslissend is echter niet wat de tekst volgens de bedoeling van de paus zeggen *moest,* maar uitsluitend wat hij werkelijk *zegt.* De vraag is dus: wat is de feitelijke situatie van het socialisme en wat zegt de authentieke tekst van de encycliek werkelijk?
In feite bestaan er socialismen, die zich onder de begripsbepaling van Gundlach, die in de encycliek is overgenomen, niet laten onderbrengen. Weliswaar vertoont een groot aantal socialismen kenmerken, die bij een of meerdere van de in deze begripsbepaling genoemde socialismen voorkomen.
Daarentegen lijkt het mij dat slechts heel weinig socialisten zich met een socialisme identificeren, dat *alle* kentekenen van de in de encycliek overgenomen begripsbepaling omvat. Latere pauselijke documenten hebben dan ook niet meer getracht een algemeen begrip van socialisme op te stellen, dat alle socialismen omvat. Zo laat bijvoorbeeld Paulus VI in 'Octogesima adveniens' het bij een verwijzing, dat alle socialismen naar hun herkomst in een laatste innerlijke samenhang staan. Daarom moest de katholiek volgens deze uitspraak nauwkeurig oordelen in hoeverre

hij zich met een bepaalde vorm van socialisme zou kunnen inlaten.
Deze veel meer gedifferentieerde visie *ontbreekt* in Q.A. Dat is zeer te betreuren, wan het heeft aanleiding gegeven of tenminste mogelijk gemaakt (niet verhinderd), de encycliek te misbruiken voor globale oordelen over het socialisme en aan vele aanhangers van socialistische of zich socialistisch noemende organisaties, voornamelijk vakverenigingen, *meningen en bedoelingen toe te schrijven,* die zij in overeenstemming met ons verwerpen en van de hand wijzen.[5]
Dit beroep op de zogenaamde globale beoordeling van het socialisme door Q.A. was zonder twijfel bedoeld om gelovige katholieken af te schrikken van de toetreding tot socialistische of socialistisch geleide partijen of organisaties, in het bijzonder vakverenigingen, en van het geven van hun stem aan socialistische partijen. In zekere mate zal dit ook wel bereikt zijn. Een andere vraag is, of daardoor niet evenveel trouwe katholieken uit katholieke organisaties of christelijke partijen gedreven werden. Zeer zeker werd de ontwikkeling van het (revisionistische) socialisme in de richting van de katholieke sociale leer tot staan gebracht en werden vele 'gematigde' socialisten naar hardere en vooral uitgesproken anti-godsdienstige en antikerkelijke stromingen in het socialisme gedreven.
Het is aan de Heilige Geest en aan zijn aan het leergezag van de kerk beloofde bijstand te danken, dat in de tekst van de encycliek de beperkende clausule staat 'si vere manet socialismus' (zie boven), die duidelijk maakt dat het oordeel dat de encycliek over het socialisme velt, niet uitsluitend betrekking heeft op hetgeen Q.A. onder 'socialisme' verstaat en waarop de begripsbepaling van socialisme van toepassing is. Al het andere wat zichzelf 'socialisme' noemt, of door anderen zo genoemd wordt of toch van socialistische tendentie of minstens neiging beschuldigd wordt, is door het oordeel van de encycliek niet getroffen, d.w.z. *noch* beoordeeld *noch* goedgekeurd, noch wordt er verklaard dat er geen bezwaren tegen bestaan. Erg jammer, dat eerst Johannes XXIII moest komen om ons te leren dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen theorie en praktijk, leersysteem en beweging ('Pacem in terris' 159/60), waaraan Paulus VI aanknoopt met zijn vermaning tot meer gedifferentieerde beoordeling en dienovereenkomstig gedifferentieerde houding (OA 31).
Geheel aan het begin van dit artikel was er sprake van het triomfalisme, dat een Italiaanse auteur had ingelegd in het ontwerp voor het vermanende slotgedeelte van Q.A. De tijdelijke Belgische medewerker en ik moesten dit terugbrengen tot een voor noorderlingen acceptabele mate. Mijn bijdrage tot het gouden jubileum van Q.A. waarom het CDA mij vroeg, is van het begin af aan niet triomfalistisch, niet feestelijk, maar geheel nuchter, zakelijk aangepakt. Misschien maakt deze bijdrage duidelijk hoe het komt, dat Q.A. weliswaar in de uitspraken van paus Pius XII (1939-1958) nog vaak, maar in de latere documenten van het kerkelijk leergezag met inbegrip van de pastoraal-constitutie van het Tweede Vaticaanse Concilie 'Gaudium et spes' daarentegen nog slechts naar verhouding zelden geciteerd wordt en niemand op de gedachte kwam vijftig jaar na zijn verschijning een jubileum te vieren. Helemaal aan de vergetelheid overgelaten te worden verdient hij mijns inziens echter niet. Q.A. bewaart zijn plaats in het gehele bouwwerk van de katholieke sociale leer, dat in thans negentig jaar durende arbeid werd opgericht en dat, hoewel voortdurend verder ontwikkeld, desondanks nog steeds verdere uitbouw nodig heeft.

[5] Kenmerkend daarvoor is een uitlating van de voorzitter van de program-commissie die het Godesberger Beginselprogram van de SPD heeft voorbereid: 'De ons in Q.A. toegeschreven opvatting van de maatschappij als 'Nutzveranstaltung' verafschuwen wij geheel zoals de paus, alleen zouden wij haar geen socialisme, maar kapitalisme noemen'.

door prof .dr. C. J. Rijnvos



Prof. dr. C. J. Rijnvos is hoogleraar algemene economie en openbare financiën aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit.

Arbeid en sociaal-economische orde

Op 15 september l.l. verscheen de encycliek 'Laborem Exercens' (L.E.), oftewel 'Over de menselijke arbeid' [1]. Hiermee werd de verschijning van 'Rerum Novarum' – 'Over de toestand der arbeiders' – [2] negentig jaar geleden herdacht. Bij lezing van de jongste pauselijke zendbrief past primair de vraag naar de strekking van het katholieke sociale denken.

Traditioneel gaat het hierbij om de formulering van een normatieve maatschappijleer met een exclusieve strekking. Historisch is dat begrijpelijk. Sinds onheuglijke tijden beschouwt de katholieke kerk het voor haar als een voorname taak de waarheid te verkondigen, met name op religieus en ethisch terrein. Dat geschiedde tot voor kort met de intentie om in beginsel op alle essentiële levensvragen een antwoord te geven.
Tot voor enkele decennia ontmoette deze opvatting bij het gros van het katholieke volksdeel maar weinig weerstand. Momenteel wordt zij echter vrijwel niet meer aanvaard. Ook dat is begrijpelijk. Wij worden in toenemende mate geconfronteerd met de noodzaak om binnen andere verhoudingen dan die waarin wij zijn opgevoed op eigen initiatief wat van het leven te maken. In vele gevallen moeten wij zelf, zonder enige hulp van buiten of van boven, een oplossing zoeken voor vraagstukken waarmee wij worden geconfronteerd. In afwijking van de traditionele katholieke opvatting hebben wij daarbij dan ook zelf het laatste woord. De sociale dynamiek en de toegenomen mondigheid zorgden er reeds voor dat het vroegere beroep op 'hulp van boven' op zijn minst kwan-

[1] Encycliek *Laborem exercens* (1981) - Nederlandse uitgave verzorgd door De Horstink te Amersfoort.

[2] Encyclieken *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931) in Nederland uitgegeven door de Katholieke Arbeidsbeweging - Utrecht - 1949.

titatief sterk werd beperkt ten gunste van het eigen initiatief en een daarmee corresponderende persoonlijke verantwoordelijkheid.
Het traditionele katholieke sociale denken moest – waar dit niet vrij is van een zekere inertie – vroeg of laat met deze veranderingen op gespannen voet komen. Zodra men L.E. ter hand neemt rijst de vraag in hoeverre zich dit denken reeds bij de gewijzigde verhoudingen heeft aangepast.

Spanning

Volgens een kernachtige uitdrukking van pater Van Gestel maakt de katholieke kerk 'de zorg voor het tijdelijke niet los van de zorg voor de eeuwige goederen'.[3] Het verband werd gelegd in een strak rationele dogmatisch aandoende leer, die het kerkelijk gezag stringent wilde toepassen en handhaven. Zo lezen wij in 'Rerum Novarum' dat, voor wat het sociale vraagstuk betreft, 'geen aannemelijke oplossing zal worden gevonden, tenzij met behulp van de godsdienst en de Kerk'. Dat was een stellige, maar toch nog bescheiden formulering. Al spoedig werd de veronderstelde exclusieve betekenis van de Kerk en haar gezag met betrekking tot sociaal-economische kwesties heel wat scherper omschreven. De Kerk heeft, aldus Aengenent in 1911, 'een leidende rol in het sociale vraagstuk te vervullen', want 'niet alleen de Paus, ook de Bisschoppen kunnen aan hunne onderhoorigen wettelijke en bindende bepalingen daaromtrent voorschrijven'.[4] Deze aangelegenheid is later in Quadragesimo Anno nog veel krachtiger geformuleerd: 'Krachtens het feit, dat ons door God de schat der waarheid is toevertrouwd en krachtens Onze strenge plicht de zedenwet in volle omvang te verkondigen, te verklaren, en – of het de mensen bevalt of niet – op haar naleving aan te dringen, vallen niet alleen kwesties van sociale, maar zelfs van economische aard onder Onze bevoegdheid en Wij hebben hier in hoogste instantie uitspraak te doen'. Zo verwierf het kerkelijk gezag ook met betrekking tot sociaal-economische kwesties het laatste woord.

Tot in de zestiger jaren stemde het gros van het Nederlandse katholieke volk hiermee welwillend in. Ik heb dat persoonlijk ervaren in het arbeidersmilieu, waarvan onlangs verslag is gedaan.[5] Daarbij is opgemerkt dat sinds ongeveer 20 jaar het traditionele maatschappij-kritische denken – waarvan de katholieke sociale leer een bepaalde versie is – onder spanning is komen te staan. Het is passend hierover nu enkele algemene opmerkingen te maken.

De maatschappijkritiek steunde op de overtuiging dat er een ideale sociale-orde-in-gedachten is, los van plaats en tijd. Het -isme, waarmee deze samenleving wordt aangeduid, bevat bijgevolg – dat is althans de intentie – woorden met eeuwige waarheid omtrent de gewenste maatschappelijke orde, waaruit volgt dat het – immuun voor kritiek – in monoloogvorm wordt uitgesproken. Het gaat hierbij om het ontwerp van een analytische sociale ideologie. Het maatschappijkritische denken met deze strekking bracht in het begin van de zestiger jaren vele katholieken in een tweeslachtige positie. Enerzijds waren zij zo gewend aan de traditie. Ze waren overtuigd van de juistheid om op basis van levensovertuiging of wereldbeschouwing vrij concreet aan te geven hoe de samenleving geordend moet zijn. Bijgevolg werd maatschappijkritiek beschouwd als een zeer principiële zaak en

[3] C. van Gestel O.P., *Sociale leer van de Kerk* - Antwerpen/Bilthoven - 1951 - blz. 15.

[4] J. D. J. Aengenent, *Leerboek der sociologie* - Leiden - 1911 - blz. 127.

[5] C. J. Rijnvos, *Evaluatie en ervaringen in de katholieke werknemersorganisatie* in 'Terugblikken bij het vooruitzien' - Baarn - 1981 - blz. 98-118.

dat gold niet alleen voor de katholieken. Vanuit zekere beginselen – deze waren o.a. van christelijke, liberale, socialistische en communistische aard – werd geconcludeerd tot een bepaalde maatschappij als hèt ideaal. Gaande weg echter groeide twijfel aan de juistheid van de analytische sociale ideologie als zodanig.

Binnen een opmerkelijk korte tijd raakten velen ervan overtuigd dat een maatschappijkritische monoloog als richtingwijzer naar een ideale sociaal-economische orde een werkelijkheidsvreemde aangelegenheid is. Want 'de goede maatschappij' bestaat niet; zelfs niet in gedachten. Dat is o.a. in CDA-kring duidelijk vastgesteld; immers wij moeten 'vermijden van een bepaalde maatschappelijke of economische orde een principekwestie te maken'.[6] Een vernieuwing van het sociaal-kritische denken diende zich als noodzaak aan. In 'Gespreide Verantwoordelijkheid' is terecht gewezen op het gevaar van een terugval 'op een vertrouwde dogmatische stellingname, die veel herkenning bij de achterban zal teweeg brengen, maar waarvan weinig realiteitswaarde zal uitgaan'.

De traditionele denkwijze over de gewenste sociaal-economische orde in de vorm van een maatschappijkritische monoloog past niet langer. Want wij weten intussen dat een enigszins afgeronde omschrijving van de gewenste toekomstige maatschappij steeds weer op onoverkomelijke moeilijkheden stuit. Elke concrete, uitgebalanceerde poging in die richting mondt uit in een sociale utopie. Want van tijd tot tijd is er een onweerstaanbare behoefte aan een inhoudelijke herformulering van een maatschappijkritische standpuntbepaling. Dat is zelfs voor de hand liggend. Want zoals de sociale ontevredenheid van vandaag een reactie is op de maatschappij, die ontstond op basis van de ideologie, die gisteren domineerde, zal de samenleving die wij nu creëren, te zijner tijd door de toekomstige generatie worden gewikt en gewogen. Daarom is maatschappijkritiek per saldo niet een analytische monoloog, maar een kritische dialoog; zij is een plaats- en tijdgebonden beoordeling van het vigerende sociaal-economische bestel. Deze dialoog steunt, indien zij althans juist wordt beoefend, op vrijheid en gelijkheid in maatschappelijk verband. Ongetwijfeld is de arbeid een thema dat momenteel binnen het kader van zo'n kritisch-sociaal denken aandacht verdient. Het onderwerp van de jongste sociale encycliek is goed gekozen.

Arbeid als probleem

De arbeid is in onze dagen een bron van zorg. Hiervoor zijn tenminste drie redenen. Ten eerste is het streven naar een evenwichtige maatschappelijke plaatsbepaling nog niet voltooid. Men denke hierbij aan de rechtspositie van de werknemer, aan de arbeidsbeloning, aan de sociale zekerheid en aan medezeggenschap op diverse niveaus.

Weliswaar is er op deze punten reeds veel bereikt. Dat is echter lang niet overal het geval, terwijl een attente bewaking van de resultaten nodig is. Binnen een evoluerend sociaal-economisch bestel vraagt de plaats van de arbeid en de positie van de werknemer continu de aandacht. Daarbij gaat het niet alleen om de verhoudingen in de westerse ondernemingsgewijze produktie. In toenemende mate wordt de plaats van de arbeid en van de werknemer ook een openlijk probleem binnen centraal geleide economieën. De marxistische analytische ideologie en een daarop geënte dictatuur zijn een drukkend keurslijf dat steeds scherper protesten uitlokt. Typerend hiervoor zijn de recente gebeurtenissen in Polen waarmee misschien een nieuwe episode voor de maatschappelijke plaatsbepaling van de arbeidende groep wordt ingeluid. In toenemende mate worden in

[6] CDA-rapport *Gespreide verantwoordelijkheid* - Den Haag - 1978 - blz. 24.

dit verband ook ontwikkelingslanden met een opkomende industrie van belang, omdat ook daar de sociale bewustwording van de arbeidende groep voortschrijdt.

Ten tweede staat de ontplooiing van de mens in de arbeid onder druk vanwege een steeds maar doorgaande technologische vernieuwing. De wereld verandert onder onze handen, zei Vollebergh onlangs [7] en daarbij is de arbeid 'niet het uitgangspunt voor de opbouw van het systeem, maar het sluitstuk'. De technologische apparatuur neemt de lichamelijke arbeid en de besturing van het produktieproces goeddeels over. Voor de arbeidende mens resteert dan met name de controle. De arbeid wordt moeilijker – lange tijd niets doen en dan plotseling volkomen 'erbij zijn' wanneer zich een afwijking voordoet – als gevolg waarvan risicovolle spanningen kunnen ontstaan. Een steeds verdergaande automatisering dient zich aan als oplossing. Maar is zij dat ook? In feite wordt daardoor de arbeid nog abstracter en ondoorzichtelijker. Het fysieke milieu wordt kunstmatiger, de band met de echte natuur gaat goeddeels verloren en het maatschappelijke verkeer krijgt in toenemende mate een anoniem-functionele strekking. Het is echter in hoge mate onzeker of wij dit alles wel echt in de hand hebben, zodat het ontstaan van angstgevoelens – met demonstraties e.a. als uitlaatklep – alleszins begrijpelijk is. Er is vooral angst met betrekking tot de werkgelegenheid, die inhoudelijk sterk verandert en kwantitatief duidelijk vermindert.

De derde bron van zorg is dat binnen gespannen macro-economische verhoudingen de werkgelegenheid in het bedrijfsleven onder sterke druk staat. Het bedrijfsleven kwam in de klem door vijf omstandigheden. Ten eerste stegen de kosten – in het bijzonder voor wat de arbeid betreft – heel sterk. Een indicatie hiervoor biedt de ontwikkeling van de arbeidsinkomensquote. Deze bedroeg 71,5 in 1960 en zal 96,5 bedragen in 1982. De tweede bron van moeilijkheden is van monetaire aard. De omvangrijke inflatie, vooral in de periode 1971/1977, vergrootte de vermogensbehoefte en stuwde de intrest omhoog. Hierdoor stegen de kapitaalkosten heel sterk. Ten derde namen de collectieve lasten beduidend toe. In 1960 bedroeg de belasting- en sociale premiedruk 34,2 % van het nationale inkomen. In 1982 zal zij 52,4 % bedragen. Voorts nam het financieringstekort van de overheid verontrustend toe. Dat noodzaakte tot een groot beroep op de kapitaalmarkt, hetgeen andermaal – overigens ook onder invloed van het buitenland – de intrest sterk omhoog dreef. Tevens nam het beroep van de overheid op de creatie van nieuwe liquiditeiten sterk toe. De vierde verstorende factor is van internationaal-monetaire aard. De liquidatie van het Bretton Woodsstelsel in de periode 1971/1973 bracht een grote wisselkoersonzekerheid, die nog steeds bestaat. De internationale concurrentie van ons land – komende nu tot het vijfde en laatste punt – was in het jongste decennium doorgaans niet rooskleurig. In de eerste helft van de zeventiger jaren vond duidelijk een verslechtering plaats en voor 1982 ligt eenzelfde ontwikkeling in het verschiet.

Ethische grondslagen

Er zijn inderdaad zorgen om de arbeid en die spelen uiteraard een rol van betekenis in het katholieke sociale denken; met L.E. wordt dit bevestigd. Het is nu de vraag of de behandeling van het thema nog steeds geschiedt binnen het traditionele kader van de analytische ideologie; 'Qua-

[7] J. J. A. Vollebergh, *Arbeid, technologie en de evolutie van de samenleving* in 'Waarheen met onze arbeid?' - Baarn - 1981 - blz. 40-68.

dragesimo Anno' draagt immers nog duidelijk de sporen van zo'n benaderingswijze. Kenmerkend hiervoor is de formulering van ethische normen voor het samenleven met een kantiaanse inslag.
De gedachtengang van Kant houdt in dat het voor de mens gegeven is 'ein Individuum zu sein und zugleich einem Allgemeinen zu unterstehen'. Elke 'seeliche Wirklichkeit' waarvoor de ethische wet geldt is individueel en niet ideaal, op grond waarvan zij is onderworpen aan regels van buitenaf. Omdat de regels gelden voor het individu kunnen zij niet individueel zijn; 'das Geforderte, das Ideale kann nichts Individuelles, muss also ein Allgemeines sein'. Het is opvallend dat een strikt logische redenering Kant tot deze conclusie voert. Ethiek heeft voor hem een algebraïsch karakter.[8] Het voorschrift 'Gij zult...', dat is een gegeven voor de individuele mens, is van algemene aard. En het voorschrift zelf komt tot ons – met een scherpe scheiding tussen het leven als zodanig ('das Sein') en de ethische wet ('das Sollen') – in plat-beschrijvende bewoordingen. Dit alles ligt ten grondslag aan analytische sociaal-ethische opvattingen, die ons doen en laten a priori in een bepaalde richting willen leiden aan de hand van stringente normen.

Het kantiaans-normatieve denken ligt ten grondslag aan de analytische ideologie; die heeft echter recentelijk ook binnen het katholiek sociale denken duidelijk terrein verloren. Volgens de apostolische brief 'Octogesima adveniens', die verscheen bij de tachtigste verjaardag van 'Rerum Novarum' beperkt de sociale leer van de Kerk zich tot een begeleiden van de mensen bij het zoeken naar oplossingen voor hun problemen. Zij komt 'niet tussenbeide om een bepaalde structuur of een gegeven model met haar gezag te bekrachtigen...'.[9] Dit betekende echter nog geen duidelijke heroriëntatie in de richting van de kritische dialoog. Daartoe is immers een grondige koerswijziging nodig, hetgeen duidelijk naar voren komt uit de kritiek van Simmel op Kant.

Simmel acht de idee van een algemeen, rationeel en gegeven normenpatroon, dat als 'tegenhanger' radicaal verschilt van het individuele leven, niet houdbaar.[10] Het een en ander betekent immers dat – waar de werkelijke mens ademt – de ideale mens dat niet zal doen. Dat houden we niet lang vol. De onderwerping van ons handelen aan algemene, rationele en statische wetten zal – indien zoiets al mogelijk is – ons wezenlijk aantasten. Maar zover komt het niet, want – aldus Simmel – de kantiaanse ethiek staat buiten de realiteit. Zij licht immers met een eenzinnig-rationele beschrijving bepaalde handelingen uit de werkelijkheid. Deze worden daardoor, los van de handelende persoon, hypothetisch verzelfstandigd en in feite on-menselijk genormeerd. Dat geschiedt op basis van een veronderstelde vrijheid-in-één-richting. Het 'juiste handelen' is dan vergelijkbaar met railverkeer en ethische studies hebben iets van een spoorboekje. 'Gij zult...' of 'gij zult niet...' geldt voor bepaalde daden, los van de handelende persoon en van de concrete situatie. Zo'n ethiek – gebaseerd op geïsoleerde begrippen en handelingen – is onwerkelijk, aldus Simmel, want zij raakt niet het echte menselijke denken en doen. Zij leidt slechts tot een 'Vergewalti-

[8] Typerend hiervoor is de opmerking '..moet de ware bestemming van de rede zijn een *op zich zelf goede wil* voort te brengen..' in I. Kant, *Grondslagen van de ethiek*. Meppel - 1978 - blz. 53 (oorspronkelijk uitgegeven in 1785).

[9] Apostolische brief *Octogesima adveniens* van Paus Paulus VI - Amersfoort - 1971 - blz. 29.

[10] G. Simmel, *Das individuelle Gesetz -Philosophische Exkurse* - herausgegeben von Michael Landmann - Frankfurt a/M. - 1968 - blz. 174-230. Deze studie werd oorspronkelijk gepubliceerd in 1913.

gung des Lebens durch die Logik'.
Zo brengt Kant ons op een dwaalspoor. De levenspraktijk en de ethische wet zijn in beginsel niet gescheiden, want zij hebben een gemeenschappelijke bron in het leven zelf. Wij bevinden ons immers in een spanningsveld van realiteit en ideaal; tegenover het werkelijke 'ik' stellen wij 'ik' zoals wij graag zien. Vanuit de realiteit aanvaarden wij dan toekomstige verplichtingen en deze gelden – althans ten dele naar gelang de omschrijving van ethiek – als ethische wet.

Er is voor Simmel geen sprake van algemene, statische en strikt logische wetten buiten ons om. De ethische wet vindt haar oorsprong in de aanvaarding van plichten in het kader van het persoonlijke levenspatroon; '... das jeweilige Sollen ist eine Funktion des totalen Lebens der individuellen Persönlichkeit'. Volgens deze gedachtengang is de ethiek geen statische aangelegenheid en onze vrijheid is geen voorgeschreven éénrichtingsverkeer, maar de mogelijkheid voor een voortdurend persoonlijk kiezen. Het ethische handelen is 'ein stetiges Gleiten', gebaseerd op relationele begrippen en handelingen. Als ik een besluit neem, formuleer ik voor mij een 'moeten' en gebruik dan vrijheid als mogelijkheid tot het doen van een keuze. Hiermee correspondeert verantwoordelijkheid als een correct antwoord op een redelijke vraag. Voor Simmel is dit antwoord tweeledig. Het heeft betrekking op de vraag naar het waarom van de keuze en op de juistheid van de uitvoering. Want wij zijn 'nicht nur verantwortlich dass wir einem bestehenden Gesetz gehorchen oder nicht, sondern schon dafür, dass dieses Gesetz für uns gilt...'.

Heroriëntatie?

De gedachtengang van Simmel is het uitgangspunt voor maatschappijkritiek in de vorm van een kritische dialoog. Deze kritiek is een beoordelende benadering van de bestaande samenleving, waarbij een bepaald beeld wordt ontworpen van de nieuwe maatschappij. De ideeën met betrekking tot de gewenste samenleving worden dan voor een goed deel bepaald door tekorten van het vigerende bestel, zoals die door de ontwerpers van het toekomstbeeld – dat zijn wij zelf – worden ervaren. Er is een essentieel veschil tussen de traditioneel-analytische en deze kritische ideologie, hetgeen – geheel conform de gedachtengang van Simmel – betrekking heeft op de mogelijkheden voor verantwoording bij een standpuntbepaling. Algemeen gesproken is een mogelijkheid tot verantwoording aanwezig, als wij ons in de loop van de tijd niet behoeven te distantiëren van de woorden, waarmee de ideologie is uitgesproken. Zo'n mogelijkheid steunt op twee pijlers; deze zijn vrijheid en gelijkheid in maatschappelijk verband. De vrijheid is nodig om woorden te kunnen spreken waarvoor de man in kwestie verantwoordelijk is. Dat is voor de hand liggend omdat slechts het woord dat door mij – op mijn initiatief – is gesproken, als het mijne kan worden aangemerkt. Voorts kan de verantwoording pas concreet gestalte krijgen als de toehoorders met een gelijke mate van vrijheid als de spreker kunnen luisteren, inclusief de mogelijkheid van een wederwoord. Vrijheid en gelijkheid maken dan een dialoog mogelijk, een spreken en een luisteren, waarmee de verantwoording gestalte krijgt.

Het is van belang nu een onderscheid te maken tussen de vrijheid als zodanig en het gebruik van deze. Daarmee bereiken wij een punt in de gedachtengang waar de klemtoon niet langer ligt op logisch begrijpelijk redeneren. We gaan steeds verder van Kant in de richting van Simmel. Vrijheid als zodanig is een geschenk, hetgeen wij slechts kunnen geloven of zien, waarschijnlijk liggen die twee niet zo heel ver van elkaar, op basis van woorden die wij niet hebben uitgesproken.
Dit aanvaardende schieten voor een beschrijving van de vrijheid als zodanig onze

woorden tekort; woorden die niet door ons zijn gesproken kunnen mogelijkerwijs wel inzicht bieden. Zo wortelen de liberté en de égalité, respectievelijk de kritische ideologie, diep in onze levensovertuiging. Dat maakt een levensbeschouwelijk geïnspireerde sociaal-kritische bezinning mogelijk, zonder de intentie te komen tot een kantiaanse strikt rationele formulering van normen voor het menselijke samenleven. Die bezinning zal, met iets van Simmel, op basis van vrijheid en gelijkheid als niet ter discussie staande, voor betrokkenen levensbeschouwelijke uitgangspunten, erop gericht zijn levenssituaties te schetsen en te interpreteren om te komen tot een eigen oordeel. Daartoe kunnen bijbelse teksten, gedachten en overwegingen – zonder de kantiaans getinte normativiteit of traditioneel religieuze sentimentaliteit met een al te groot vertrouwen op 'hulp van boven' – een goed uitgangspunt zijn. Het is gewenst deze interpretatie niet te vermengen met eigentijdse maatschappelijke waardeoordelen. Het schijnt dat het katholieke sociale denken nog niet zo ver is gevorderd. Illustratief hiervoor is de bisschoppelijke Vastenbrief-1980, want die is volgens Eupen 'bepaald niet waardevrij te noemen. Er wordt immers voortdurend gekozen; het wemelt van de impliciete goedkeuringen en afkeuringen...'.

Het een en ander betekent, dat kriteria ter beoordeling van 'de mens in de arbeid' op een wat traditionele wijze niet verantwoord worden en zich daardoor onttrekken aan de kritiek en zelfs aan de dialoog.[11] Zonder enige twijfel aan de goede bedoelingen waarmee de Vastenbrief-1980 is geschreven, is het wel twijfelachtig of daarin een heroriëntatie in de richting van de kritische ideologie inderdaad plaatsvond. Vervolgens rijst de vraag of L.E. hierin misschien beter is geslaagd.

De encycliek

De teneur van het voorgaande is duidelijk. Er is geen behoefte meer aan een katholieke sociale leer met een verwijzing naar een bepaalde maatschappij als hét ideaal en uitmondende in een veelheid van normen en richtlijnen. Van groter belang zijn evangelische interpretaties – schetsen van christelijke levenssituaties – als voorbeeld, ter verzameling van wijsheid, die wij nodig hebben bij onze beoordeling van de huidige maatschappelijke verhoudingen.
Het gaat echt niet meer om een kantiaans getinte sociale leer maar wel om simmelachtige interpretaties van probleemsituaties. Worden in L.E. de problemen van de arbeid op deze wijze benaderd? Wij volgen nu het pauselijke betoog.
Conform de bijbelse opdracht de aarde te onderwerpen 'is de mens van meet af aan geroepen tot arbeid'. Het ligt dan ook voor de hand dat de Kerk steeds veel aandacht heeft voor de arbeidende mens. In de periode tussen 'Rerum Novarum' en 'Quadragesimo Anno' (1891/1931) werd het vraagstuk van de arbeid nog overwegend beschouwd binnen afzonderlijke naties en als een klassenaangelegenheid. Deze beschouwingswijze gaat meer en meer tot het verleden behoren. Momenteel gaat het vooral om de arbeid als een probleem in wereldverband, vooral vanwege mondiale onevenwichtigheden. Bij de behandeling van dit thema is het passend een onderscheid te maken tussen arbeid in objectieve en subjectieve zin. Er is sprake van arbeid in objectieve zin, als wij letten op het uitwendig resultaat oftewel op de zichtbare onderwerping van de aarde. Begrijpelijkerwijs is hieraan in L.E. maar

[11] De bisschoppelijke Vastenbrief-1980 *De mens in de arbeid* is opgenomen in *Archief van de Kerken* - nr. 8 - 9 april 1980. Vgl. voorts: Th. A. G. Eupen, *Kerk over werk* - in: *Waarheen met onze arbeid?* - Baarn - 1981 - blz. 124-134.

weinig aandacht besteed. Een encycliek heeft niet tot doel tot een produktbeoordeling te komen.
Vanuit subjectief gezichtspunt gaat het om de arbeid als ontplooiingsmogelijkheid voor de persoon, voor het gezin en voor de gemeenschap in het algemeen. De arbeid in deze zin vormt het kernthema van de pauselijke zendbrief. De arbeidende mens – zo begint het betoog – is 'een bewust en vrij subject, dat wil zeggen, een subject dat over zichzelf beschikt'. Dit impliceert een richtinggevende norm voor de ordening van de maatschappij. Niemand mag vanwege zijn arbeid in een positie worden gebracht, waarin hij tot een object – zonder vrijheid en gelijkheid – wordt gedegradeerd. De arbeid is er voor de mens en niet omgekeerd. De werknemer mag dan ook niet worden behandeld, als 'pure arbeidskracht' of uitsluitend als 'produktief werktuig', zoals in feite gebeurt binnen een liberaal-kapitalistische volkshuishouding en in marxistische-communistische planeconomieën. Weliswaar behoort voor de westerse wereld de oud-liberale marktéconomie tot het verleden; de kapitalistische verdrukking van de arbeidende mens kan zich echter steeds herhalen.
Mede hierom is een juiste, bewuste ordening van zaken nodig. Het uitgangspunt daarvoor is de ethische norm volgens welke de mens in de arbeid subjectief tot ontplooiing moet komen. Deze norm is in L.E. scherp geformuleerd: 'In iedere fase van de ontwikkeling van zijn arbeid stoot de mens op het feit dat alles hem allereerst is geschonken door de 'natuur', en uiteindelijk door de Schepper.' Het geschenk is echter niet pasklaar voor gebruik; een bewerking ervan door de arbeidende mens is noodzakelijk. Wij moeten – als werkende – de aarde aan ons onderwerpen; een onderdeel daarvan is de vorming van kapitaalgoederen. Bijgevolg is het kapitaal, omschreven als een geheel van produktiemiddelen, het resultaat van de arbeid en moet daaraan ondergeschikt zijn. In deze gedachtengang wordt het kapitaal beschouwd als gecondenseerde arbeid; zij leidt in L.E. tot de conclusie dat er in beginsel geen tegenstelling is tussen arbeid en kapitaal en dat dient het uitgangspunt te zijn voor een goede maatschappijordening resp. van – in termen van de encycliek – een juist arbeidssysteem. Bijgevolg geldt als norm voor dit systeem dat 'het fundamenteel de tegenstrijdigheid tussen arbeid en kapitaal te boven gaat'. Dit is mogelijk met een maatschappijordening, gebaseerd op een 'substantiële en effectieve prioriteit van de arbeid, van het subjectief aspect van de menselijke arbeid...'. Met enige nadruk wordt betoogd dat het liberale kapitalisme en het marxistische communisme niet de mogelijkheid bieden te komen tot een juist arbeidssysteem, omdat zij deze prioriteit niet aanvaarden. Voor beide speelt de arbeidende mens niet slechts in feite, maar ook principieel, een rol van produktief werktuig.
Het katholieke sociale denken geeft in principe wel de juiste richting aan met bepaalde gedachten over de eigendomsorde, de vorming van maatschappelijke organen en de concrete behartiging van werknemersbelangen. Bij de creatie van een arbeidssysteem op basis van bovenomschreven prioriteit speelt de eigendomsorde een belangrijke rol. L.E. vertolkt op dit punt bekende traditionele opvattingen. In de katholieke sociale leer wordt – thomistisch denkend – sinds jaar en dag de persoonlijke eigendom sterk verdedigd op basis van het betere-orde, het betere-zorg en het betere-vrede argument. Het een en ander sluit een verantwoorde socialisatie echter niet uit; ten behoeve van het algemeen welzijn kan die verantwoord zijn. Dit alles blijft intact wanneer men in de geest van L.E. 'de arbeid verbindt met het bezit van het kapitaal'. Dat is echter slechts mogelijk binnen een bepaald sociaal systeem, dat ruimte biedt voor de hier bedoelde eigendomsorde. Op dit punt laat de jongste sociale encycliek een bekend traditioneel

geluid horen. Het kan nodig zijn 'dat men een reeks intermediaire lichamen met economische, sociale en culturele doeleinden in het leven roept; deze lichamen zouden een effectieve autonomie ten aanzien van de openbare machten moeten bezitten...'. In de beschouwingen over de concrete behartiging van werknemersbelangen is een onderscheid gemaakt tussen de indirecte en de directe werkgever. De indirecte werkgever wordt gevormd door 'het geheel van instanties die op nationaal en internationaal niveau verantwoordelijk zijn voor heel de richting van het arbeidsbeleid'.

De directe werkgever is uiteraard degene, met wie de werknemer een arbeidscontractuele relatie onderhoudt. De indirecte werkgever moet coördinerend zorgdragen voor een algehele planning van de werkgelegenheid die de souvereine staten dienen te integreren in hun beleid. Het doel hiervan is de nationale verschillen in werkgelegenheid en welvaart betekenisvol te verkleinen, opdat 'het levensniveau van de arbeiders in de verschillende samenlevingen steeds minder de ergerlijke verschillen vertoont die onrechtvaardig zijn en in staat gewelddadige reacties op te roepen'. In het arbeidsvoorwaardenoverleg met de directe werkgever gaat het om een rechtvaardige beloning van de arbeid, waarbij – andermaal met een traditioneel geluid – het loon voldoende moet zijn voor het onderhoud van de werknemer en zijn gezin. Het is niet juist dat voor een normaal gezinsinkomen de vrouw buitenshuis moet werken.

Beoordeling

L.E. is een eigenaardige encycliek, als zij getoetst wordt aan de recente evolutie in de aard van de maatschappijkritiek en de gewenste vormgeving van de christelijke sociale ontevredenheid in het huidige tijdsbestek. Ongetwijfeld is er sprake van een gunstige start. De mens is inderdaad met een bijbels woord geroepen tot arbeid. Het gevolg geven aan die opdracht kost moeite - 'zweet en tranen' - en leidt vrijwel steeds tot maatschappelijke conflicten. Dat was het geval, om slechts enkele voorbeelden te noemen, bij de bouw van de Egyptische pyramiden, bij de ontwikkeling van koloniale gebieden en bij de moderne industriële ontplooiing. De arbeid was steeds een bron van zorg en zal dat wel blijven. Bij het streven naar een oplossing van de problemen past voor betrokkenen een positiebepaling, met eigen organisaties en vertegenwoordigingen, op basis van vrijheid en gelijkheid. Waar de liberté en de égalité wortelen in de levensbeschouwing dient het christelijke-sociale denken vooral deze twee te bepleiten.

Als echter voor de arbeidende groep op basis van vrijheid en gelijkheid een positiebepaling mogelijk is, past verder met betrekking tot de concrete problemen voor het kerkelijke gezag een grote mate van terughoudendheid; geen traditioneel normatieve leer, maar evangelische schetsen als voorbeeld, vooral ter vormgeving van de fraternité. De gedachtengang die in L.E. is ontwikkeld heeft overwegend een andere strekking. Het betoog gaat immers al vlug over in het poneren van de bevoegdheid voor het kerkelijke gezag om de rechten van de arbeiders te formuleren. Het is de vraag of met dit standpunt de vrijheid van de arbeidende mens om die formulering in het kader van een maatschappelijke dialoog zelf te verzorgen, voldoende wordt gerespecteerd. Zo krijgt L.E. gaandeweg kantiaanse trekjes.

De traditionele geneigdheid van het katholieke kerkelijke gezag om strak-normatief stelling te nemen in sociaal-economische aangelegenheden wint vervolgens snel terrein. Een beslissende stap hierbij is de ontmaskering van de klassenstrijd als een in principe historische vergissing. Bij de juistheid hiervan passen vele vraagtekens. In de encycliek heeft de ontmaskering echter iets dogmatisch, want zij dient als middel ter introductie van een stringente maat-

schappelijke norm. Het kapitaal is het produkt van arbeidsinspanning. De arbeid is primair en dus – hier hebben we dan de introductie van een stringente norm – dient het kapitaal hieraan ondergeschikt te zijn. De boodschap is duidelijk; wij hebben tot taak een sociaal-economische orde te creëren, waarin het omschreven primaat van de arbeid veilig is gesteld. Het is niet moeilijk om in zulke algemene en suggestieve termen het beeld van de toekomstige gewenste samenleving te schetsen.

Vervolgens rijst de vraag naar de concrete verwerkelijking, waaromtrent L.E. enkele inleidende gedachten bevat. Voor het scheppen van de gewenste sociaal-economische structuur is een hervorming van de eigendomsorde van groot belang. Naarmate het betoog concreter wordt, gaat het meer en meer in traditioneel analytische richting. Men herkent in de gedachtengang reeds nu vrij gemakkelijk de contouren van het vroegere solidarisme. De maatschappij heeft volgens de solidaristische gedachtengang het karakter van een organisme, dat uit vele heterogene delen bestaat, die ieder hun eigen bouw en dus in zekere zin hun autonome werking bezitten, maar die toch steeds hun werking in onderlinge afstemming moeten uitoefenen. Deze gedachtengang hield op unieke wijze het midden tussen liberalisme en communisme. Dat is in L.E. met het kapitaal als gecondenseerde arbeid andermaal het geval.

Voorts zijn evenals in vroeger tijd de verwachtingen met betrekking tot een bepaalde hervorming van de eigendomsorde zeer hoog gespannen. Worden daarmee echter de eigentijdse problemen van de arbeid wel opgelost? De feitelijke eigendom van de produktiemiddelen legt, maatschappijkritisch gezien, steeds minder gewicht in de schaal naarmate zeggenschap en winstdeling hiervan in toenemende mate worden losgekoppeld. Reeds bijna twee decennia geleden stelde Plattel de vraag: 'Wordt het niet minder relevant aan wie de onderneming in eigendom toebehoort?' [12] Op deze vraag past een positief antwoord. Voorts is een herziening van de eigendomsorde moeilijk doorvoerbaar. Zij zou binnen de huidige verhoudingen in ons land heel schadelijk kunnen zijn voor de bedrijvigheid. Hieraan wordt, kenmerkend voor de analytisch-ideologische beschouwingswijze, in L.E. geen aandacht besteed. Dat is betreurenswaardig. Want het vertolken van hooggestemde maatschappijhervormende idealen, die praktisch geen positief resultaat opleveren, maar mogelijkerwijs wel ernstige schade veroorzaken, lijkt geen goede zaak. De analytische denktrant verhindert echter dit in te zien. Een maatschappijkritische monoloog is nu eenmaal van nature immuun voor kritiek.

Het betoog gaat verder in traditionele richting met het voorstel tot de creatie van 'intermediair lichamen'. Dit is duidelijk een pleidooi voor een herleving van de corporatieve gedachte in de trant van 'Quadragesimo Anno'. De corporatieve gedachte kan heel waardevol zijn als zij binnen een concreet maatschappelijk bestel als zodanig wordt aanvaard. Deze aantekening is in L.E. niet bij het voorstel gemaakt. Ongetwijfeld verdient de jongste sociale encycliek veel belangstelling, vooral in verband met de beschouwingen over de arbeid als probleem in wereldverband. Dat laat echter onverlet dat zij – met een sterke traditionele inslag – amper op de weg in de richting van de kritische sociale ideologie is geschreven.

[12] M. G. Plattel: *Sociale wijsbegeerte* - II - Utrecht - 1964 - blz. 190.

door P. J. J. Mertens



P. J. J. Mertens (65) is oud-verbondsvoorzitter van het Nederlands Katholiek Vakverbond en oud-staatssecretaris van Sociale Zaken voor de KVP in het kabinet-Den Uyl.

Eenwording van het NKV en het NVV in de FNV

Deze fusie geen ondoordachte stap

Naar aanleiding van het bij AMBO uitgekomen boek 'Mens en Werk', van Ger Harmsen, Jos Perry en Floor van Gelder, ter gelegenheid van de fusie tussen de Industriebonden NVV en NKV, vraagt de redactie van dit maandblad of ik een bespreking ervan wil verzorgen.

Het verzoek wordt nader toegelicht als volgt: 'Daarbij zou de redactie het zeer op prijs stellen uw persoonlijke opvattingen omtrent de fusie tussen NVV en NKV te vernemen tegen de achtergrond van de sociaal-economische ontwikkeling die zich in de jaren '60 en '70 in ons land heeft voorgedaan en de ontwikkelingen in het rooms-katholieke organisatiepatroon. Er zijn er die de vraag stellen of met het opgaan van het NKV in het NVV niet grote schade is toegebracht aan de verdere ontwikkeling van de christelijk-sociale gedachte, die in het verleden van zo grote invloed is geweest op de sociale wetgeving in ons land'.
Met deze toelichting en een besprekingsruimte 'van zo'n 2500 woorden' wordt aan een niet-wetenschappelijk gevormd man vrijwel het onmogelijke gevraagd. Niettemin ben ik op het verzoek ingegaan, maar dan mag men niet verwachten, zoals ik aan de redactie schreef, dat ik een uitvoerige bespreking wijd aan het bedoelde boek. Het is voor mij een historische verkenning bij een fusie die twee vakbonden betrof op weg naar een samengaan van twee vakverbonden – NKV en NVV. Deze fusie staat niet op zichzelf, hoe belangrijk ook, maar ligt ingebed in ontwikkelingen op godsdienstig-zedelijk, kerkelijk, sociaal-cultureel en maatschappelijk gebied.
De vraagstellingen vervat in de toelichting zal ik op mijn eigen wijze en zo beknopt als het mij mogelijk is beantwoorden, waarbij ik genoodzaakt zal zijn veel verwijzingen met noten aan te geven.

Mijn persoonlijke opvattingen omtrent fusie NKV-NVV

Tijdens de ontwikkelingen in de jaren zestig en zeventig heb ik in het NKV een eerst-verantwoordelijke functie vervuld.[1] Met mijn collega's ben en acht ik mij mede-verantwoordelijk voor de weg die het NKV is gegaan en die geleid heeft tot de eenwording met het NVV in de Federatie Nederlandse Vakbeweging: de FNV. Liever ware het mij geweest dat ook het Christelijk Nationaal Vakverbond tot in deze eenwording was meegegaan en dat in een voorafgaand stadium de categorale katholieke vakorganisaties zich bij het NKV hadden aangesloten. Ik doel hier op de politiebond St. Michael, de bond van onderofficieren St. Martinus, het katholiek onderwijzersverbond KOV, de vereniging van leraren bij het technisch onderwijs St. Bernardus, de algemene R.K. Ambtenarenvereniging ARKA en de katholieke unie van verplegenden en verzorgenden KUVV. De aansluiting van de laatstgenoemde organisaties is zeker niet onbeproefd gelaten van de zijde van het NKV. Desondanks ben ik het eens met de fusie. Ik zal dit nader verduidelijken.

Onafgebroken bezinning en gewetensvol beleid

Ik ben het eens met de eenwording van NKV en NVV in de FNV, juist tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich in de jaren zestig en zeventig en in verschillende opzichten in ons land hebben voorgedaan. Daarbij ga ik terug naar de 60-er jaren met de ingrijpende en snelle veranderingen die zich voltrokken op geestelijk, kerkelijk, maatschappelijk en politiek terein. Ik veroorloof mij mezelf te citeren uit een herdenkingsrede, die ik in 1978 hield.[2]

'In die roerige jaren verandert niet alleen de katholieke arbeidersbeweging haar structuur en naam – van KAB naar NKV – maar de georganiseerde katholieke arbeiders staan midden tussen deze bijna revolutionaire omwenteling. Met hun verbond en bonden, met hun afdelingen en diensten en met hun instellingen, die alle hun houding en opstelling moeten bepalen. Er wordt gewetensvol overleg gepleegd en beraad gevoerd; er wordt gestudeerd en gepeild; en het werk van alle dag moet voortgang vinden.

Er is wellicht in ons land geen katholieke organisatie of maatschappelijke instelling, die zich zo tijdig en diepgaand bezonnen heeft op de eigen confessionele grondslag en eigen identiteit, als het Nederlands Katholiek Vakverbond. De weerslag daarvan vindt men onder meer in het boekje 'De confessionele grondslag van het NKV' waarin drs. A. Arnolds, als directeur van het wetenschappelijk bureau, de opvattingen en gevoelens van het NKV heeft verwoord.' [3]

[1] In de jaren zestig en zeventig heb ik tien jaar lang een eerst-verantwoordelijke functie vervuld met mijn collega's. Na het overdragen van de portefeuille sociale verzekeringen en jeugdzaken als verbondsbestuurder, werd ik in juni 1963 vice-voorzitter en in juni 1964 verbondsvoorzitter van het Nederlands Katholiek Vakverbond, wat ik bleef tot in mei 1973. Ik had toen sedert 1939 ongeveer 34 jaar een bestuurdersfunctie vervuld in de katholieke arbeidersbeweging.

[2] Uit de herdenkingsrede van P. J. J. Mertens bij de 50ste sterfdag van Alfons Ariëns op 27 augustus 1978. Deze rede is met andere inleidingen opgenomen in het boekje 'Alfons Ariëns' en uitgegeven door het aartsbisdom Utrecht en het Ariëns-comité, (pag. 27-28).

[3] De officiële titel is: 'De confessionele grondslag van het N.K.V. in discussie'. Een uitgave van 7 februari 1969 na behandeling van een gelijknamige nota van november 1968 in de organen van het verbond. In die periode was tevens aan de orde in het interne en externe beraad de opstelling van beleidsconclusies. In gedrukte vorm zijn ze na formele behandelingen uitgekomen als 'Beleidsconclusies van het N.K.V. betreffende de grondslag en structuur van de vakbeweging in de toekomst' in september 1969 (gedateerd 21 april 1969).
In die zelfde periode verscheen in brochure-vorm 'Beweging in Beweging' eind 1969, bevattende

'Het zijn opvattingen en gevoelens, die het resultaat zijn van zeer intensief en langdurig intern beraad op basis van schriftelijke enquêtes en voortdurende peilingen in de achterban, op vergaderingen en studiedagen en in gespreksgroepen. De bestuurders en leiders in de katholieke vakbeweging zijn zich daarbij bewust, dat juist het NKV een bindende middenpositie inneemt binnen de drie richtingen in de Nederlandse vakbeweging. Zij willen nadrukkelijk realistisch inspelen op de feitelijke geestelijke en maatschappelijke verhoudingen in ons land.'

Met deze citaten heb ik mijn vaste overtuiging verwoord, dat het Nederlands Katholiek Vakverbond met onafgebroken bezinning en gewetensvol beleid de ontwikkelingen heeft gevolgd. Uiteraard zijn deze ontwikkelingen ook beïnvloed door de houding en ook door de afzijdigheid van andere maatschappelijke groeperingen.

Brede en enge vakbeweging in Nederland

Toen na 1964 de grondstructuren van NKV, NVV en CNV gelijk waren, zij het met verschillen naar de levensbeschouwelijke en ideologische oriëntatie, konden met name NKV en NVV gekarakteriseerd worden als typen van de brede vakbeweging. Het NKV lag ingebed in de katholieke wereld en het NVV in de socialistische. NKV en NVV moesten grote problemen oplossen om tot noodzakelijke taakversmalling te komen.
Het CNV, dat lag ingebed in de protestants-christelijke wereld, mag bepaald niet getypeerd worden als een enge vakbeweging, maar het had op het brede terrein van het maatschappelijk leven geen instellingen als het NKV – zoals bijv. eigen dagblad, eigen sanatorium/ziekenhuis, eigen ziekenfondsen – ofwel instellingen van een geringere omvang. Overigens ook niet zonder problemen. Het nam veel meer deel aan instituties samen met protestants-christelijke groeperingen. Het ledenbestand was enerzijds kleiner dan bij het NKV, maar anderzijds zonder 'standsproblemen' als in de katholieke wereld.
Samenvattend moet gezegd worden, dat de drie vakverbonden – NVV, NKV en CNV – behoren tot het type van de brede vakbeweging met een ruime belangstelling en actie-radius in het maatschappelijk leven voor de positie van de werknemers en hun gezinnen in hun werken, wonen en leven.
Tussen haakjes: ik maak dit onderscheid tussen 'breed' en 'eng' in een versimpelde vorm om een uiteenzetting over het verschil tussen arbeidersbeweging en vakbeweging te vermijden en een deelname van de vakbeweging op een breed maatschappelijk veld te duiden. Zelfs wetenschappelijk gevormde schrijvers beperken hun blikveld tot de enge vakbeweging als ze geschiedenis schrijven over de arbeidersbeweging.[4]

Een vierde categorie in de Nederlandse vakbeweging wordt gevormd door de zgn. categorale vakbonden, die niet bij een vakverbond zijn aangesloten. Deze vakverenigingen behoren nadrukkelijk tot het type van de enge vakbeweging. Het zijn vaak pure belangenverenigingen voor de arbeidspositie van hun leden. Zij participeren niet of nauwelijks in de brede maatschappelijke activiteiten. Het is een bonte

een serie artikelen uit 'Ruim Zicht', de inleidingen van verbondsvoorzitter Mertens en prof. dr. E. J. Leemans bij gelegenheid van de viering van het 60-jarig bestaan van het NKV. Het is slechts een selectie uit de vele publikaties, nota's, inleidingen en geschriften over de onderhavige problematiek.

[4] Zie 'Voor de bevrijding van de arbeid', 'beknopte geschiedenis van de Nederlandse vakbeweging' van Ger Harmsen en Bob Reinalda, uitgave van de Socialistische Uitgeverij Nijmegen - SUN - 1976.

verzameling van werknemersverenigingen op neutrale of levensbeschouwelijke grondslag en/of op basis van maatschappelijke status van hun leden. Soms participeren zij of zijn toegelaten in het overleg met de vakorganisties van de drie 'erkende' vakcentrales. Uit deze categorie is langzamerhand gegroeid de Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel – de RMHP – die thans erkend deel uitmaakt van de Sociaal-Economische Raad. Zij lijkt op weg naar een vierde vakcentrale in Nederland maar moet toch in dit samengaan van een aantal categorale organisaties getypeerd worden tot de enge vakbeweging.
Deze summiere schets over brede en enge vakbeweging zij hier gegeven, omdat daarachter voor het NKV een tragische problematiek schuil gaat, zoals verder zal blijken. Daarbij kom ik ook op onderdelen in de vraagstelling van de redactie en op de historische verkenning 'Mens en Werk'.

De eenzame worsteling van het NKV
Zoals gezegd lag het Nederlands Katholiek Vakverbond ingebed in de katholieke ofwel de zgn. katholieke zuil. In de vraagstelling ligt het verzoek om de fusie tussen NKV en NVV te plaatsen tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het roomskatholieke organisatiepatroon. Ik maak weer gebruik van citaten uit mijn Ariënsrede.
'Maar waarom zou men daarbij als vanzelf denken aan Ariëns als pionier in de Nederlandse sociale ontwikkeling? Omdat het NKV zich in de steek gelaten gevoelt door de katholieke intelligentsia van leken, door de katholieke maatschappelijke organisaties van hoger en middelbaar personeel en door de katholieke instellingen van wetenschappelijk onderwijs. Door een onjuiste standenopvatting en gebrek aan solidariteit hebben zij de tekenen van de tijd niet verstaan.'
'Het is natuurlijk niet zo, dat er geen respectabele uitzonderingen zijn onder de katholieke leken op academisch en wetenschappelijk niveau. Er zijn er met wie goede banden bestaan, die welwillend staan tegenover de katholieke arbeidersbeweging en die met hun wetenschappelijk werk veel hebben bijgedragen aan de sociale ontwikkeling. Maar het engagement ontbreekt, het zich verbonden weten met het Nederlands Katholiek Vakverbond door lidmaatschap of sociale actie, zoals bijv. bij Aalberse.'
Daarom mede – ik spreek niet eens over de tegenkanting – was de worsteling in de roerige jaren zestig en zeventig met de extra problemen van taakversmalling en een verantwoorde afwikkeling daarvan zo moeilijk. Het NKV moest het met zijn medewerkers alleen doen en alleen financieren. Nimmer zijn er gelden uit 'het rijke roomse leven' naar het NKV toegevloeid. Integendeel: het NKV werd als 'rijk' beschouwd en kreeg verzoeken om bij te dragen aan katholieke acties of instituties. Maar hier lag niet eens de pijn van het zich in de steek gelaten weten. Veel meer elders, waarover ik toen in mijn inleiding sprak. In vragende vorm.

De afwezigheid van solidariteit en sociaal engagement
'Er laten zich de volgende vragen stellen. Waarom heeft de Algemene Rooms-Katholieke Ambtenarenvereniging het nooit kunnen opbrengen om zich volwaardig bij de katholieke vakcentrale aan te sluiten of te fusioneren met de Katholieke Bond van Overheidspersoneel, zoals het hoger en lager overheidspersoneel wel bij het NVV en het CNV is aangesloten?
Waarom maakt de Algemene Politiebond wel deel uit van het NVV en de Christelijke Politiebond van het CNV, terwijl St. Michael steeds buiten het NKV is gebleven?
In de gezondheidszorgsector, die overwegend door katholieke instellingen wordt bevolkt, sloten de organisaties van stafmedewerkers en verplegenden zich nimmer

aan bij het NKV. Ook de katholieke onderwijzersbonden en de lerarenverenigingen bleven buiten het NKV' ... terwijl dit bij NVV en CNV, zij het genuanceerd, toch anders lag.
'De katholieke bond van onderofficieren 'St. Martinus' trad indertijd door een ongelukkige manoeuvre uit...'
Het is niet zo, dat de genoemde categorale katholieke organisaties niet benaderd zijn voor toetreding of niet betrokken zijn bij de oplossing van de problemen. Een en ander is van de zijde van het NKV herhaaldelijk en indringend gebeurd. Bovendien geschiedde dat ook door de representanten van met name de NKV-bond Kabo, die deel uitmaakte van de katholieke centrale van overheidspesoneel. Maar het strandde steeds op de afwezigheid van solidariteit en op de sociale offers, die gebracht moesten worden voor de aansluitingscontributie. Maar nog meer was oorzaak het diep-ingewortelde 'stands- en statusgevoel', dat het engagement met de gewone arbeiders of werknemers van het NKV niet kon doen opbrengen. Ondanks de hooggeroemde katholieke solidariteit. Voor het NKV is het triest nu te moeten vaststellen dat deze organisaties, met uitzondering van het KUVV, zich wel hebben aangesloten bij het CNV met ondeugdelijke argumenten en onvoldoende informatie over wat het Nederlands Katholiek Vakverbond beweegt. Ik misgun die aansluitingen het CNV niet, maar ik weet niet of ik er het verbond wel of niet mee moet feliciteren. Een paar opmerkingen moeten mij van het hart.

Ik vind dat mijn goede vriend Harm van der Meulen, op zijn zachtst gezegd, wel is uitgegleden in zijn interview in het Brabants Dagblad van 2 mei 1981, toen hij zei over de waarde van een confessionele, levensbeschouwelijke identiteit als grote kracht van het CNV: 'Wij bieden wat dit betreft meer perspectieven dan de niet-confessionele vakcentrales'.
En voorts wil ik het herhaaldelijk optredende misverstand rechtzetten, alsof er NKV-bonden zijn uitgetreden en overgegaan naar het CNV. Dat is niet het geval. Er is geen enkele bond van het NKV overgegaan naar het CNV; dat geldt zelfs niet voor de katholieke kostersbond, die reeds eerder was opgegaan in de NKV-bond Kabo. Een groep daaruit is naar het CNV gegaan, terwijl er nog andere buiten het NKV staande katholieke kostersbonden bestaan.
Uitgetreden uit het NKV zijn de Unie BLHP en de BVA, die later zijn gefusioneerd, en deze organisatie heeft zich aangesloten bij de Raad van Overleg van Middelbaar en Hoger Personeel – de RMHP. Voor deze organisatie was de grondslag minder belangrijk dan de nivelleringsangst en zij sloot zich aan bij de opkomende nieuwe vakcentrale, die staat op neutrale of liberale grondslag.

Meer over ontwikkelingen in het roomskatholieke organisatiepatroon

Is in het voorgaande enige aanduiding gegeven van deze ontwikkelingen, het schetsen van een bredere achtergrond is noodzakelijk. Wat heet anno 1981 'het roomskatholieke organisatiepatroon'?
Het is overigens onmogelijk binnen dit bestek de ontwikkelingen in het gehele patroon sedert de jaren zestig en zeventig aan te geven. Wie hiervan een indruk wil hebben raadplege de 'Pius Almanak 1970': adresboek van katholiek Nederland. Vandaaruit kan hij een vergelijking maken met de huidige situatie over een periode van zo'n tien jaar. Ik wil slechts een vergelijking aangeven op het sociaal-economisch terrein, waarbij ik gebruik maak van de SER-uitgave 1980: Almanak voor sociaal-economisch Nederland. Ik bepaal mij dan tot de ondernemers- c.q. werkgeversorganisaties, waarbij ik de verenigingen van vrije beroepsbeoefenaren buiten beschouwing laat. In concreto richt ik mijn aandacht op de drie geledingen in de ondernemers- c.q. werkgeverswereld: de

boeren en tuinders, de ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en de zgn. grootwerkgevers.
Voorop wil ik stellen, dat ik me baseer op de feitelijke situatie zonder ook maar enig oordeel uit te spreken over de veranderingen, die zich in dit organisatiepatroon hebben voltrokken. Van de zijde van het NKV is nimmer enig oordeel uitgesproken of een bemoeizucht betracht in dit opzicht. De bestuurders van het NKV hebben met respect voor de eigenwaarde en zelfstandigheid van de ondernemers en hun organisaties geoordeeld, dat zij zelf het best in staat en bevoegd zijn om te bepalen hoe zij hun organisaties moeten inrichten en aanpassen aan de ontwikkelingen.

Verschillen in de drie geledingen
Het organisatiepatroon bij de boeren en tuinders is vrijwel ongewijzigd gebleven in drie levensbeschouwelijke richtingen: de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond (KNBTB); de Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuindersbond (NCBTB); het Koninklijk Nederlands Landbouw-Comité (KNLC). Dus katholiek, protestants-christelijk en neutraal/liberaal.
Bij de centrale organisaties van ondernemers in het midden- en kleinbedrijf – de vroegere zgn. middenstandsbonden – heeft zich een ontwikkeling voorgedaan, anders dan bij de groot-werkgevers en de werknemers. Gefusioneerd zijn het Nederlands Katholiek Ondernemersverbond (de katholieke middenstandsorganisatie) met het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond (neutraal/liberaal middenstandsverbond), nu onder de algemene naamgeving van Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond (KNOV)! De regionale organisaties van deze verbonden zijn in elkaar geschoven. Bij de fusie is de Limburgse diocesane bond niet meegegaan. Deze is aangesloten bij het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond, het NCOV.

Door de fusie tussen het Nederlands Katholiek Werkgeversverbond met het Protestants-Christelijk Werkgeversverbond bestaat sedert 1970 het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond – het NCW. De regionale organisaties van deze verbonden zijn praktisch in elkaar geschoven. Naast dit verbond van groot-werkgevers bestaat, zoals bekend, het VNO: Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Naar levensbeschouwingen hebben we dus in ons land twee richtingen in de centrale organisaties van groot-werkgevers: het VNO neutraal/liberaal en het NCW algemeen christelijk.

In 'het rooms-katholieke organisatiepatroon' is dus sedert 1970 – vergelijk de Pius Almanak van 1970 – een grote verandering opgetreden. Nog omvangrijker is deze verandering in het katholieke organisatiepatroon als men kijkt naar de zgn. branche-organisaties, de ondernemersvakbonden. In de SER-almanak 1980 worden zo'n kleine duizend ondernemersorganisaties opgesomd. Als men daarvan aftrekt de centrale verbonden, de regionale organisaties, de kopels en de samenwerkingsverbanden etc. dan houdt men ettelijke honderden branche-organisaties over. Wanneer ik nu goed geteld heb – maar er mag een flinke fouten-marge inzitten – kom ik tot de volgende bevindingen. In het midden- en kleinbedrijf zijn er nog een 14 organisaties met het predicaat 'katholiek', die overigens zijn aangesloten bij het neutraal/liberaal Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond. Zo'n 20 organisaties in de branches staan aangeduid als 'christelijk'. Zij zijn aangesloten bij het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond. Onder de aansluitingen bij het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond noteer ik 7 werkgevers-organisaties, die zich duiden als 'katholiek' of als 'christelijk'.
Overigens doet zich bij de branche-organisaties – de werkgevers- of ondernemersvakbonden – het feit voor dat zij zijn aan-

gesloten bij twee, drie of vier centrale ondernemersverbonden: het KNOV, het NCOV, het VNO en het NCW. Als men slechts een blik slaat in de Pius Almanak 1970 en de opsomming ziet van katholieke branche-organisaties, dan kan men niet anders dan de vraag stellen: Wat heet anno 1981 'het rooms-katholiek organisatiepatroon'?

Naar het NKV met een verwijtende bemoeizucht

In de toelichting op het verzoek tot dit artikel staat de volgende zin: '... Er zijn er die de vraag stellen of met het opgaan van het NKV in het NVV niet grote schade is toegebracht aan de verdere ontwikkeling van de christelijk-sociale gedachte, die in het verleden van zo grote invloed is geweest op de sociale wetgeving in ons land'. Het valt op dat in de bewoordingen van deze vraagstelling een feitelijke onjuistheid is geslopen. Het NKV gaat immers niet op in het NVV, zoals het NVV niet opgaat in het NKV. De FNV zal geen vergroot NVV of een vergroot NKV zijn, maar de geestelijke waarden en de ontwikkelde visies in de beide vakverbonden worden in de FNV als vruchtbaar erfgoed ingebracht. Er zal binnen de FNV een eigen subcultuur ontstaan, waarbij de betekenis die geloof en levensbeschouwing hebben als bron van inspiratie voor vakbewegings-activiteiten wordt erkend.
De sfeer, die uit de toelichtende zin overkomt, is mij niet onbekend. Dat is een sfeer van patronage en verwijtende bemoeizucht wanneer het de gedragingen van het NKV betreft. Die sfeer raakt de emancipatie-strijd van de katholieke arbeiders van weleer en van het NKV in de katholieke wereld zelf. Jammer is, dat daarover historisch nog te weinig waarneembaar is gemaakt in de geschiedschrijving. Ook daarover straks wat meer. Nu wil ik met een paar voorbeelden van openbare uitingen adstrueren, dat die sfeer nog altijd aanwezig is.

Slechts een paar irriterende voorbeelden

Eind 1978 kwam het katholieke weekblad De Tijd uit met een dossier over het NKV.[5] De omslagpagina en het artikel droegen als titel: 'Het einde van het NKV'. Waarom? Het ligt wellicht niet op de weg van dit blad om een coverstory te vervaardigen over 'Het einde van het NVV', hoewel dat eveneens een realiteit zal zijn. Noch in dit blad of in een andere katholieke persuiting heb ik bij de fusie tussen het Katholieke en Protestants-Christelijke Werkgeversverbond kunnen lezen: 'Het einde van het RKWV'. Maar ja, daar bleef bij de centrale organisatie de algemeen christelijke grondslag als organisatie-criterium bestaan. Dat was evenwel niet het geval bij de fusie tussen het Katholiek Nederlands Ondernemersverbond met het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond. Maar nergens verscheen er een verhaal over het 'einde van de katholieke middenstandsorganisatie'.
In mei 1979 trad de heer Stef. van Eijkelenburg op als voorzitter van het NCW. Hij presenteerde zich met een interview in 'De Werkgever'[6]. Toen de confessie als bindmiddel ter sprake kwam, zei hij met betrekking tot het NKV het volgende: 'Ik betreur het in hoge mate dat bij de werknemers het NKV samen is gegaan met het NVV .De identiteit van het NKV is daarmee voor een groot deel verloren geraakt, ondanks wat kunstgrepen om het eigen gezicht te redden. Vanuit de confessie is het NKV voor het NCW als gesprekspartner niet meer bereikbaar'.
Het NKV heeft zich nimmer een oordeel aangematigd over het samengaan van het

[5] 'De Tijd' van 15 december 1978 met het Tijd-dossier van Joan Smithuis.

[6] 'De Werkgever', verbondsblad van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond, van 26 april 1979.

katholieke werkgeversverbond met het protestants-christelijke werkgeversverbond. Waarom die patroniserende bemoeiing van de werkgeversvoorzitter? En dan nog wel schizofreen. Van Eijkelenburg is dezelfde man, die als voorzitter van de bouwpatroonsorganisatie met kracht heeft bewerkt dat in etappes de katholieke, de protestants-christelijke en de algemene organisaties van werkgevers in de bouwnijverheid fusioneerden in het Algemeen Verbond Bouwnijverheid – de AVBB. Ik begrijp hieruit dat voor de werkgeversbranche- of vakorganisaties de confessie als grondslag en organisatie-criterium geen of nauwelijks geldigheid heeft.
De verwijtende en patroniserende bemoeizucht ten opzichte van het NKV is, als men wat van de emancipatie-strijd van de katholieke arbeiders in de katholieke-wereld-zelf weet, wel te verklaren. Maar het trieste is dat men niet de moeite neemt om kennis te nemen van de onafgebroken bezinning en het gewetensvolle beleid, waarmee het NKV zijn koers en keuze heeft bepaald en door de feitelijke omstandigheden in de katholieke wereld en daarbuiten ook heeft moeten bepalen. Het gaat niet aan om het NKV verantwoordelijk te stellen voor een grote schade aan de verdere ontwikkeling van de christelijk-sociale gedachte, zo die al zou zijn aangebracht.

De verdere ontwikkeling van de christelijk-sociale gedachte

Los van gevoelens van teleurstelling en irritatie blijft 'de verdere doorwerking van de christelijk-sociale gedachte' toch de meest belangrijke vraag, die ik in deze beschouwing moet betrekken.
Voor wie geen volmaakte vreemdeling is in het Nederlandse Jeruzalem, staan de veranderingen in 'het rooms-katholieke organisatiepatroon' niet op zichzelf. Zij zijn onderdeel van veranderingen van onze gehele samenleving en in vrijwel alle geledingen. Al behoeft men zich daarover niet in alle opzichten te verheugen, toch zijn er ongetwijfeld ook goede en vruchtbare gevolgen te constateren. Een ervan is m.i. dat gesloten maatschappelijke en kerkelijke groeperingen uit hun isolement zijn getreden, elkaar beter zijn gaan begrijpen en verstaan en waardering hebben gekregen wederzijds voor wat hen ten diepste beroert.
Die ervaring is zeker opgedaan in de Nederlandse vakbeweging door allerlei vormen van samenwerking die er groeiden in de na-oorlogse periode en die voor wat het NKV betreft leidden tot een fusie met het NVV in de Federatie Nederlandse Vakbeweging.
Bij gelegenheid van deze fusie tijdens het FNV-congres op 29-30 september-1 oktober j.l. is een vriendenboek verschenen [7], dat door een aantal oud-verbondbestuurders en -medewerkers is aangeboden. Hierin worden door 27 bevriende auteurs herinneringen en beschouwingen gewijd aan KAB/NKV in de naoorlogse tijd. Over vele zaken, die in dit artikel slechts worden aangeduid, wordt in dit 'liber amicorum' een overvloed aan informatie verstrekt.

Zonder verder op de inhoud van dit boek te willen ingaan, wil ik toch gewag maken van een bijdrage daarin van bisschop Hub. Ernst van Breda. Een historisch overzicht over de veranderde houding van de bisschoppen ten opzichte van de inrichting van de vakbeweging sedert het bisschoppelijk mandement in 1954 wordt afgesloten met de volgende passage: 'Confessionele organisatie is als zodanig nog geen garantie dat de verbinding van

[7] 'Terugblikken bij het vooruitzien', een Liber Amicorum voor KAB/NKV, dat na aanbieding tijdens het FNV-congres eind september is verschenen als een Ambo-uitgave - Ambo - Baarn, (pag. 13-15).

geloven en sociale verantwoordelijkheid het vakbondswerk oriënteert, maar het biedt hiervoor wel structurele voorwaarden. In een niet-confessionele organisatie komt de vraag erbij, hoe structuur gegeven kan worden in de pluriforme vakbeweging zelf aan de verbinding van geloven en vakbondswerk. Afzien van structurering zou betekenen: het geloof alleen een plaats toekennen in het privé-leven van de leden en niet in de vakbeweging zelf.' In dat verband signaleert de bisschop, dat in de statuten (art. 3) en in het protocol van afspraken (art. 23 en 24) van de FNV uitdrukkelijk is opgenomen, dat de federatie de betekenis, die geloof en levensovertuiging hebben als bron van inspiratie voor vakbewegingsactiviteiten, erkent en dat binnen de door fusie gevormde organisaties personen *èn* groepen de ruimte dienen te hebben om vanuit hun geloof en levensovertuiging een inbreng te leveren in het vakbewegingsbeleid. Hij doet dit na eerder te hebben gewezen op de beginnende praktijk van het FNV-secretariaat Levensbeschouwing en Vakbeweging. Dit structurele gegeven is relevant voor de verdere ontwikkeling van 'de christelijk-sociale gedachte'. Dat secretariaat ging van start in januari 1979, nadat tot de instelling was besloten op het FNV-congres van december 1978. Met betrekking tot het NKV moet om de herkomst te verklaren worden teruggegrepen naar de NKV-commissie 'Geloof en Vakbeweging'.

NKV-commissie Geloof en Vakbeweging

Als toenmalig verbondsvoorzitter heb ik deze commissie mogen installeren op 5 september 1972. Tekenend voor de onafgebroken bezinning en gewetensvol beleid van het NKV zou het zijn, de installatierede er nog eens op na te lezen.[8] In de overwegingen en beschouwingen van deze inleiding komt nog eens nadrukkelijk naar voren, dat het uitgerekend niet de bedoeling was de geloofsovertuiging als medebepalend element van het werk van de vakbeweging overboord te gooien als een waardeloos geworden attribuut uit het verleden. Juist de aanwezigheid van het verband tussen geloof en vakbewegingsactiviteiten heeft het NKV tot uitgangspunt van zijn opstelling genomen. Het beschouwt deze stelling als een gegeven, als het ware als een axioma, en het vraagt de partners deze stellingname als een gegeven te accepteren. Het verbond was zich daarbij bewust hoe moeilijk het verband tussen geloof en maatschappelijk handelen tot een realiteit te brengen is. Daarom werd dit aspect tot opgave en uitdaging beschouwd in de taakopdracht van de commissie. Daarop was ook de samenstelling van de commissie gericht en haar plaatsbepaling als permanent orgaan met een actie-radius naar de geledingen van de beweging.

De commissie is zes-en-een-half jaar werkzaam geweest, van september 1972 tot februari 1979. Haar werk werd beëindigd met een slotrapportage, waarin – na een verklarende inleiding – een overzicht van de werkzaamheden van maart 1973 tot februari 1979 is opgenomen. Een slotparagraaf in de rapportage is gewijd aan de overgang naar het nieuwe FNV-secretariaat Levensbeschouwing en Vakbeweging, dat gebaseerd is op de punten 23 en 24 van het eerder genoemde protocol [9] van afspraken, inclusief de daarin neergelegde uitgangspunten, doelstellingen en organisatorische modellen. (Eerder verscheen een verslag over de werkzaamheden over de periode 1972 tot 1975.) [10]

[8] NKV-WAB notities: Informatief Bulletin nr. 39 - 10 oktober 1972, waarin tevens opgenomen de Installatie-rede bij de instelling van de NKV-commissie Geloof en Vakbeweging.

[9] Rapport van de werkgroep inzake de punten 23 en 24 van het 'Protocol van afspraken' over Geloof en vakbeweging.

[10] Slotrapportage NKV-commissie 'Geloof en Vakbeweging' van 14-2-'79.

Uit de vermelding van een en ander blijkt – en meer nog uit kennisneming van de genoemde documenten – hoe ernstig het verband tussen geloof en vakbeweging door het NKV is genomen en hoe de hiermee verbonden activiteiten zijn gestructureerd.
Het is ondoenlijk, zelfs met behulp van deze informatie, het wedervaren van de commissie over te brengen. Haar ijver was evenredig aan de moeilijkheidsgraad van de te bewerken problematiek. Een indruk daarover kan nog verkregen worden als men kennis neemt van een vraaggesprek tussen prof. dr. W. Reynaerts en P. W. Schilpzand in 'Streven' van okt. 1978 [11] en van het artikel 'Identiteit' van pater H. Collignon s.j. in het tijdschrift 'SJ' van zijn orde [12].

Volledigheidshalve moet nog vermeld worden, dat van de werkzaamheden van de commissie verslag werd gedaan aan de bisschoppen-conferentie, tezamen met de aanbieding van het concept-visie-program 'Visie ter Visie' van het NKV. Gedurende de jaren 1976 t/m 1979 hebben over deze documenten gesprekken plaats gevonden tussen vertegenwoordigers – waaronder enkele bisschoppen – van de R.K. Kerkprovincie met een nader overleg middels een gemengde werkgroep. De nota, die hieruit resulteerde, is mede de grondslag geworden van de later geformuleerde relatie tussen de FNV en de Kerken.
Ik ben van mening, dat de inspanningen die het NKV heeft gedaan en door de FNV zijn overgenomen, de toets van de vergelijking met de activiteiten op dit gebied door andere katholieke of christelijke sociale organisaties zeer goed kan doorstaan. Het was wat meer dan het toepassen van 'enkele kunstgrepen'. Men neme kennis van de enorme inspanningen en de activiteiten van de twee genoemde organen.

'Mens en Werk': doorbraak in een verzuilde geschiedenis [13]

Zonder een bespreking te willen wijden aan de inhoud van het boek 'Mens en Werk', dat uitkwam bij gelegenheid van de fusie tussen de Industriebonden van NVV en NKV, wil ik slechts wijzen op veranderingen in een historische verkenning als men bereid is uit het isolement te treden en onbevooroordeeld naar de ander te luisteren. En dat zelfs in betrekkelijk korte tijd. Ik roep daarbij een paar gegevenheden in herinnering.
In 1965, bij de opheffing van de verbodsbepalingen met sancties voor katholieken om lid te zijn van organisaties van het socialistisch Nederlands Verbond van Vakverenigingen, verklaarden de bisschoppen van Nederland het volgende: 'Zonder dat wij een uitspraak willen doen over de inhoud van het huidige socialisme in ons land, stellen wij met voldoening vast dat in het huidige N.V.V. de opvattingen met betrekking tot Kerk en godsdienst veel milder zijn geworden en dat een duidelijk streven naar een betere verstandhouding daar aanwijsbaar is.' [14] In dezelfde periode heeft dit verbond in statuten en beginselverklaring de betekenis van de godsdienstige overtuiging als waardevol in het vakbewegingswerk erkend.
Uit de hoek van een marxistisch-socialistische kring verscheen tien jaar later – in 1975 – het boek 'Voor de bevrijding van de arbeid' als 'een beknopte geschiedenis

[11] 'Streven' oktober 1978 - cultureel maatschappelijk maandblad - pag. 6-17.

[12] Tijdschrift 'SJ' van de paters Jezuieten van mei 1979.

[13] Dr. J. Roes in 'Terugblikken bij het vooruitzien' met 'Beschouwingen over de geschiedschrijving van de katholieke arbeidersbeweging in Nederland', pag. 252-263.

[14] Verklaring van de Bisschoppen van Nederland inzake het lidmaatschap van sociale organisaties. Analecta van het Aartsbisdom Utrecht, jaargang 38, 1965 (pag. 225-226).

van de Nederlandse vakbeweging' van de Socialistiese Uitgeverij Nijmegen. Een SUN-werkuitgave onder redactie van Ger Harmsen en Bob Reinalda. Voorts verschenen van deze uitgeverij jaarlijks boeken over de geschiedenis van socialisme en arbeidersbeweging in Nederland. Daarin publiceerden o.a. de historici Jos. Perry en Floor van Gelder.

Met betrekking tot het verleden van de katholieke arbeidersbeweging hebben deze publikaties mij, die al vanaf het begin van de jaren dertig in die beweging werkzaam is, danig op het hart getrapt. Daaraan gaf ik uiting toen ik in augustus 1979 een artikel in De Volkskrant kon publiceren naar aanleiding van het 70-jarig bestaan van het NKV [15]. Een paar citaten daaruit: 'Moderne geschiedschrijvers doen duizenden arbeiders, die dag en nacht geploeterd hebben voor hun mensen en in hun beweging, onrecht als men hun strijd niet wil zien als een emancipatiebeweging maar slechts als braaf katholiek lekenapostolaat. De schrijvers van het SUN-boek doen dat, en ik zie geen andere conclusie dan dat de ideologie van deze dogmatische socialisten geleid moet hebben tot een ernstige bewustzijnsvernauwing.' 'Naar de opvatting van de schrijvers van dit boek en ook latere SUN-publikaties was de katholieke arbeidersorganisatie slechts een instituut tot bestrijding of naaperij van het socialisme. En dat als onderdeel van de strategie van de leiding van de Rooms-Katholieke Kerk. Vanuit hun gefilterde blik is dat uitsluitend een machtskerk. Zij kunnen en willen geen oog hebben voor het heilzame werk dat die kerk voor Nederland deed.'

Eerder, in juni 1979, was ik in discussie geweest met Jos Perry op een daartoe belegde studiedag van het Katholiek Studiecentrum van de Nijmeegse Universiteit binnen het kader van het onderwerp 'Christendom en socialisme' [16]. In een artikel in het SUN-jaarboek 1976 had de schrijver zich afgevraagd 'Hoe te verklaren waarom een van huis uit zo reaktionaire klub als de katholieke vakcentrale in Nederland uiteindelijk fusie-partner kon worden van het NVV?' [17].

Welnu: de schrijvers van het boek 'Mens en Werk' [18], dat uitgekomen is bij gelegenheid van de fusie tussen de Industriebonden van NVV en NKV, zijn Ger Harmsen, Jos Perry en Floor van Gelder. En toch betekent dit boek met recht een doorbraak in de verzuilde geschiedenis.

Bij alle kritiek die er op mogelijk is, is deze historische verkenning een ernstige poging om de emancipatorische betekenis van de beide bonden en binnen de bedding van hun vakverbonden op evenwichtige wijze recht te doen. Het pleit voor professor Harmsen en zijn medeschrijvers, dat zij onbevooroordeeld als historici hebben willen luisteren naar de feitelijke verhalen en wederwaardigheden van de bondsmannen uit de beide kringen om de bewogenheid en intenties te proeven waarmee steeds werd gewerkt en gezamenlijk wordt voortgewerkt. Ook hier weer het treden uit isolement en het wederzijds elkaar leren begrijpen en verstaan om onbekendheid weg te nemen over wat ten diepste beroert.

Ik hoop dat degenen, die twijfels hebben over de fusie of niet de juiste vragen stel-

[15] De Volkskrant van 31 augustus 1979, pag. 23.

[16] Verslag van een studiedag op 11 juni 1979, georganiseerd door het Katholiek Studiecentrum van de Universiteit Nijmegen. Cahier 1.

[17] SUN-Jaarboek 1978 voor de geschiedenis van socialisme en arbeidersbeweging in Nederland: artikel Jos Perry, pag. 285.

[18] 'Mens en Werk' van Ger Harmsen, Jos Perry en Floor van Gelder. Een Ambo-uitgave.

len, de moeite zullen willen nemen om onbevooroordeeld na te gaan welke de historische omstandigheden waren en hoe het NKV na onafgebroken bezinning en met gewetensvol beleid tot de beslissing is gekomen om samen met het NVV de Federatie Nederlandse Vakbeweging, de FNV te vormen.



door M. W. Schakel

'Leden van de Staten-Generaal,. . .', onder redactie van prof. dr. M. P. C. M. van Schendelen, prof. dr. H. Daudt en prof. dr. J. J. A. Thomassen. Uitg. VUGA, Den Haag, 1981; prijs f 62,50.

Dit boek wordt besproken door de heer M. W. Schakel, burgemeester van Noordeloos, Hoornaar en Hoogblokland; de heer Schakel was van 1964 tot 1981 lid van de Tweede Kamer voor ARP en CDA.

Kamerleden over de werking van het parlement

Tussen 22 oktober 1979 en 16 februari 1980 hebben 205 van de 225 Tweede en Eerste Kamerleden hun medewerking verleend aan een onderzoek over de werking van het parlement. Dit onderzoek werd georganiseerd vanuit de faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Het werd voorbereid door een begeleidingsgroep van 13 wetenschappers, die alle 13 aan de hand van het binnen gekomen onderzoekmateriaal, een bijdrage hebben geleverd aan het in mei 1981 bij Vuga verschenen boek 'Leden der Staten Generaal...'. De redactie van deze belangwekkende uitgave bestond uit prof. dr. M. P. C. M. van Schendelen (Erasmus Universiteit), prof. dr. H. Daudt (Universiteit van Amsterdam) en prof. dr. J. J. A. Thomassen (T.H. Twente).

Dit onderzoek legde op de Kamerleden een fiks tijdbeslag; de vragenlijst omvatte een mondeling deel van ruim 200 vragen en een schriftelijk deel van ruim 50 vragen. Enkele uren was men er wel 'mooi' mee en Kamerleden zijn ook voorts bij universiteiten en onderzoekinstanties geliefd jachtwild. De schrijver van dit artikel was door de veelheid en veelsoortigheid van jagers niet meer bereid om op elk verzoek door het jachtrevier te rennen, maar dit onderzoek was een 'must'.

Elk onderzoekteam, dat zich wetenschappelijk respecteert, bouwt in de vragenlijst enkele controletoetsen in ten einde na te gaan of het antwoordende 'slachtoffer' consistent in zijn (haar) antwoorden is. De in andere woorden herhaalde vragen waren nogal gemakkelijk herkenbaar. Het maakte het geheel onder collega's niet bijster populair. Gelukkig heeft men de controletruc er toen uitgehaald, anders zou het onderzoek bij gebrek aan voldoende medewerking de mist in zijn gegaan.

De 20 collega's die niet medewerkten hebben ongelijk gehad. Het ter tafel liggende studiemateriaal mag er zijn. De 13 auteurs hebben bovendien met elkaar voor een prettig leesbaar boek gezorgd. Het is zoals Van Schendelen in zijn inleiding stelt: dit boek geeft niets meer, maar ook niets minder, dan het beeld dat parlementsleden, in antwoord op daartoe gestelde vra-

gen, gegeven hebben over het parlement en zijn politieke omgeving.
De Staten-Generaal nemen bij de voortduur een centrale plaats in binnen de Nederlandse constitutionele orde. Daar verandert alle borrelpraat over Kamerleden en Kamergedoe geen tittel of jota aan. Het parlement is geen 'quantité négligeable'.
Binnen de politieke wetenschap of politicologie tekent zich niet zonder reden als verbijzondering de parlementologie af. Politiek en wetenschap: een boeiende ontmoeting. In de wetenschap gaat het primair om waarheid, om gelijk hebben; in de politiek primair om macht, om gelijk krijgen (Van Schendelen).

Samenstelling parlement

Politiek is een edel handwerk. In een pluriforme maatschappij ook absoluut noodzakelijk. Politiek is namelijk het afwegen, het harmoniseren, het zoveel mogelijk op één noemer brengen van verscheidene, zeker niet altijd parallel verlopende, in voorkomend geval zelfs (al of niet vermeend) tegengestelde belangen.
J. Th. J. van den Berg verwijst in zijn bijdrage (Herkomst, ervaring en toekomstperspectief van Kamerleden) naar de uitdrukking van Prakke: 'verrekenkantoor van maatschappelijke druk en tegendruk'. Wie tegen deze nogal materialistisch aandoende definitie bezwaar wil aantekenen, vergete niet hoe ook de confessionele partijen in hun glorietijd op de kandidatenlijst voor zo veel mogelijk maatschappelijke groeperingen herkenningskaarsjes probeerden aan te steken. Van den Berg constateert een sterke onevenredigheid ten 'nadele' van het bedrijfsleven en ten 'voordele' van overheid en onderwijs.
Specifieke groepen in de samenleving hebben een onevenredig grote toegang tot de lichamen van politieke besluitvorming. Het 'groene front' heeft in dat opzicht naam gemaakt. Partijbesturen houden bij het opstellen van de kandidatenlijst rekening met het boerenbelang en de 'boeren' – van oudsher trouwe bezoekers van vergaderingen van kiesverenigingen – deden daar vaak nog een schepje op. Langs het toevoerkanaal van de CBTB vloeiden de ARP voortreffelijke parlementariërs toe als Chris van den Heuvel, senator Rip, Barend Biesheuvel, Rinze Zijlstra, Jan de Koning, benevens de huidige voorzitter van het CDA, Piet Bukman.
Let men op de leeftijd dan is het Nederlandse parlement qua samenstelling, zeker vergelijkenderwijs, jong. De stroomversnelling ligt in 1971 en 1972, toen de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd werd. Alle partijen beijverden zich om de nieuwe lichtingen kiezers aan zich te verplichten door het kandideren van veel jonge kandidaten. Een goed te begrijpen handelwijze. In dat licht doet het wat inconsequent aan, dat 2 à 3 miljoen 65-plussers in niet één van de 150 leden der Tweede Kamer een generatiegenoot kunnen herkennen. Nederland neemt in dit opzicht binnen de EEG een volstrekt unieke positie in, om van landen achter het IJzeren Gordijn en in het Verre Oosten maar helemaal te zwijgen.
Let men op de genoten opleidingen dan blijkt met name in de Tweede Kamer het aandeel van de academici sedert 1948 steeds verder omhoog te gaan tot bijna twee-derde van het aantal leden. Zou hier samenhang bestaan met de voor menig kiezer ingewikkelde Binnenhof-taal? Een opvallende ontwikkeling in dit verband is, dat binnen de Tweede Kamerfractie van het CDA de theologie niet meer vertegenwoordigd is.
Tot nadenken stemmende notitie: de stemmen van de ouders van AR-Kamerleden gingen allen naar de ARP! (Dat kan van hun nageslacht niet getuigd worden.)
Een slechte noot voor de positie en de invloed van het parlement is het aanzienlijk teruglopen van het aantal ervaren parlementariërs, altijd weer schril belicht door de bokkesprongen die af en toe bin-

Aan de abonnees van Christen Democratische Verkenningen

Dames en Heren,

Het beleid van het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is er op gericht de exploitatie van Christen Democratische Verkenningen zoveel mogelijk sluitend te maken. Dat is op het moment niet het geval. Bij de start van het blad konden de exacte exploitatiekosten moeilijk worden overzien en is voor een voorzichtige prijsvaststelling gekozen.

Gesteld voor de keuze de pagina's per jaargang terug te brengen dan wel enige prijsverhoging toe te passen, heeft het bestuur voor dit laatste gekozen. Het beleid is er daarbij voorts op gericht niet elk jaar met prijsaanpassingen te komen, en ook in de toekomst uiterste terughoudendheid te betrachten.

Een en ander heeft er toe geleid dat de abonnementsprijs voor volgend jaar op *f* 45,— is gesteld (*f* 35,— voor jongerenabonnement).

Het bestuur spreekt de hoop uit dat de lezers begrip voor deze beslissing zullen opbrengen en vertrouwt erop dat het blad van ons instituut ook in de komende jaren met evenveel belangstelling gelezen zal worden als het afgelopen jaar het geval was.

A. M. Oostlander,

directeur

december 1981

nenkomende gloednieuwe fracties zich 'veroorloven'. In 1973 was de gemiddelde zittingsduur tot een record-diepte van 4½ jaar gedaald. Anders dan op de departementen ligt de ervaring bij het individuele Kamerlid opgeslagen, sterke wisselingen in de personele sfeer benadelen in ons dualistisch systeem de kansen van het parlement tegenover het overheidsapparaat.
Drs. L. M. A. Masset, verbonden aan het Instituut voor Wetenschap der Politiek aan de Universiteit van Amsterdam, schrijft over 'Parlementaire activiteiten'. Dat een parlementaire werkweek lang is levert geen verrassing op; dat het werk 'chaotisch' is, weten al diegenen die met een zekere regelmaat van Kamerleden te horen krijgen dat gemaakte afspraken veranderd moeten worden. Men zal meer opkijken van de conclusie, dat radio en t.v. door Kamerleden nauwelijks geraadpleegd worden. Men zou van lieden, die nieuws maken en in niet geringe mate bij het nieuws van de dag leven, anders verwachten. Dat nieuws wordt vooral uit de dag- en weekbladen gehaald. Het hangt samen met het druk bezette leefprogramma. De radio komt er al iets beter af dan de televisie, omdat vele Kamerleden een autoradio 'aan boord' hebben. Medewerking aan bepaalde t.v.-programma's – Kamerleden worden ook buiten hun directe 'stiel' voor uitzendingen gevraagd – roept door dit manco in de kijkervaring wel eens extra probleempjes op.

Parlementaire bijstand

Over ambtelijke bijstand voor parlement en parlementslid is veel geschreven. Begrijpelijk indien men het tienduizendkoppige overheidsapparaat gadeslaat waarmee de parlementaire David geconfronteerd wordt. Sinds mijn intrede in het parlementaire bedrijf in 1964 is er voor Kamer en Kamerlid ook in dit opzicht wel het één en ander veranderd. In 1964 had een lid van de Kamer noch een eigen werkruimte, noch een persoonlijke assistent. De fractievoorzitter had een kamer en een secretaresse. Men werkte in de fractiekamer, als er tenminste geen besprekingen gaande waren, of in de bibliotheek of in het bankje in de plenaire vergaderzaal. Daar hoorde je nog eens wat, je maakte werk met werk.
De fractie had generlei betaalde bijstand van wetenschappelijke medewerkers. Pas vanaf 1 januari 1966 woonden twee medewerkers van de Kuyperstichting – mr. Prins en dr. Goudzwaard – de wekelijkse fractievergadering bij. Op drie fronten heb ik de versterking van de ambtelijke bijstand meegemaakt: de Griffie, het fractiesecretariaat, de persoonlijke medewerker. Sinds het begin van de jaren zeventig is het Kamerbudget vervijfvoudigd. Uit de enquête blijkt, dat onder de Kamerleden absolute meerderheden aanwezig zijn om de bestaffing op alle drie fronten verder uit te breiden.
Voor Sijmen de belastingbetaler een niet onverdeeld prettige situatie. De minister van Binnenlandse Zaken dient weliswaar formeel de begrotingen van de Hoge Colleges van Staat in, maar de Kamer stelt zelf een vóórontwerp op en de minister moet van goeden huize zijn om daarbij het rode potlood te hanteren. Een dwars door de partijscheidingen heenlopende 'actiegroep' mikt met name op uitbreiding van de persoonlijke staven. Persoonlijk heb ik mij intern daar tegen gekeerd. Afgezien van de handen belastinggeld, die daarmede gemoeid zullen raken, zit het gevaar er levensgroot in dat Kamer en Kamerlid nog meer in het detail zullen duiken dan thans het geval is. Een Kamer, die daar haar kracht zoekt, zit op het verkeerde spoor!
Een voorbeeld: schriftelijke Kamervragen gaan door de zeef van de Kamervoorzitter; dat voorzitterschap waarnemende is het mij enkele malen overkomen dat in het buitenland vertoevende leden vragen stelden; zij hadden blancovragen vooraf getekend en de medewerker deed verder

de was. Een parlement, dat de persoonlijke staven gaat uitbreiden levert een forse bijdrage aan de bureaucratisering van het parlement.
De constatering van Masset op blz. 91, dat de commissievergadering de plaats is waar voorlopige verslagen ontstaan is onjuist en bewijst hoe de dingen onder invloed van een betere bestaffing kunnen veranderen. Zo was het in de dagen, dat het Kamerlid er nog alleen voorstond: hij maakte zijn 'inbreng' en toetste die aan het oordeel van de collega's in de commissievergadering.

Het graaf- en spitwerk voor de fractieinbreng wordt tegenwoordig verricht door een fractiemedewerker, al of niet op aanwijzingen en al of niet onder bijsturing van één of meer fractieleden; de voltallige fractie vijlt een tikkeltje bij, een fractielid legt die inbreng in de commissievergadering op het stapeltje bij de commissiegriffier en de laatste breit uit die delen de sok, die voorlopig verslag heet. Van beraadslaging, van dialoog is geen sprake, de stellingen zijn in veruit de meeste gevallen al definitief betrokken.

Parlementaire fracties

Dicht bij de huidige werkelijkheid komt de bijdrage van Van Schendelen over 'Kamercommissies en fracties', het voor het individuele Kamerlid uiterst boeiende gegeven, dat men tegelijk lid van de Kamer en van een fractie, van een Kamercommissie en van een fractiecommissie is. Met als complicerende factor, dat bij kleine en middelgrote fracties de eigen fractiecommissie niet van de grond komt. De ontwikkeling die Van Schendelen behandelt, heb ik persoonlijk mede beleefd:

– het verdwijnen van de generalist en de daarmede samenhangende geleidelijke afsterving van het stelsel van afdelingsvergaderingen;

– de opkomst van de specialist, vergaderend met gelijk gerichte andere vertegenwoordigers in de desbetreffende commissie;

– het zich via dat commissiestelsel onttrekken van de individuele fractiespecialist aan al te grote fractiedwang;

– het via het fractiestelsel weer onder groepscontrole brengen: de fractie als eenheid van besluitvorming.

Boeiend zijn de opmerkingen over het stemadvies van de fractiewoordvoerder, de wisselende rol van stemadviesgever en stemadviesnemer. De opmerking van Van Schendelen, dat door die afwisseling van rol een vergaande gelijke invloedsverdeling ontstaat zou kloppen indien de huidige politiek niet zo duidelijk onder het beslag van sociaal-economisch-financiële problemen lag. Dat feit maakt de leden van het SEF-blok tot een zwaar wegende 'inner circle' binnen de fractie.

De enquête geeft geen voeding aan het vermoeden, dat met de toename van zijn parlementaire ervaringsjaren een volksvertegenwoordiger een wat meer autonome positie in het proces van besluitvorming zal krijgen. Dat moge kloppen voor de dingen-van-de-dag, indien evenwel vragen van procedure, tactiek en strategie zich voordoen, indien crisis of crisisdreiging zich aftekent, telt senioriteit binnen de fractie wel degelijk.

Moeten er in de schaduw van Lockheed, Dassault, koopsompolissen nieuwe bindende gedragsregels voor Kamerleden opgesteld worden? (J. Kerver: Gedragsregels voor Kamerleden). Ik deel de conclusie van Vondeling in zijn in september 1978 verschenen opstel 'Schijn des kwaads' dat de toestand binnen het Nederlandse parlement niet noopt tot nieuwe regels. De Nederlandse politicus is niet corrupt. Hij krijgt trouwens ook nauwelijks kans om het te worden. Wat zijn onafhankelijkheid aangaat: alle nevenfuncties zijn publiek bekend en vergeet binnen de fractie de onderlinge controle niet!

Parlement en overheid

J. H. Letterie behandelt de altijd weer bociende relatie parlement - kabinet ('Parlement en Overheidsbeleid'). Macht of onmacht van het parlement. Veel of weinig in de melk te brokkelen? Dualisme en osmose. De relatie is niet in voor alle tijden geldende typeringen te vangen. Het hangt van mensen en van feitelijke situaties af. Soepele, hoekige karakters. Een kabinet met een smalle parlementaire meerderheid zal uit pure overlevingsdrang het oor meer naar het parlement moeten laten hangen dan een kabinet op brede basis.

Het in dit hoofdstuk gegeven oordeel, dat de wetgevende taak van de Tweede Kamer minder goed vervuld wordt dan men zou mogen verwachten, houd ik tegen. In de 17 jaren die ik kan overzien is de Tweede Kamer in haar mede wetgevende taak sterker geworden: kwantiteit en (gemiddelde) kwaliteit van ingediende amendementen getuigen daarvan.

Een hoofdstuk, waarvan zij die binnen het CDA met meer dan modale verantwoordelijkheid bekleed zijn, kennis moeten nemen is dat van prof. J. J. A. Thomassen over 'Politieke strijdpunten en coalitievoorkeuren'. In dit op 6 mei 1981 (dus vóór de verkiezingen) gepresenteerde boekwerk noteert Thomassen als enquêteconclusie: 'Welke coalitie er na de verkiezingen van 1981 ook tot stand mag komen, het zal hoe dan ook een verstandshuwelijk zijn. Wanneer men de onwaarschijnlijke mogelijkheid van een progressieve meerderheid buiten beschouwing laat, is er geen enkel kabinet denkbaar dat zowel berust op een parlementaire meerderheid als op de wederzijdse voorkeur en sympathie van de betrokken partijen.' Voortreffelijk bewijs van de slogan, dat sociologie een onmisbare hulpwetenschap is geworden.

Coalitievorming

Hoe keken de leden van de diverse Kamerfracties tegen de andere fracties aan? Geen enkel lid van het CDA sprak zich uit voor de combinatie CDA-VVD; slechts drie leden van het CDA opteren voor een coalitie zonder de PvdA. Deze voorkeur van het CDA wordt door de PvdA nauwelijks beantwoord. De meerderheid van de fractie van de PvdA geeft de voorkeur aan een progressief kabinet. 'Het gebrek aan wederkerigheid in de coalitievoorkeuren van CDA en PvdA' (citaat Thomassen). Ook bij D'66 was weinig animo te vinden voor een kabinet van PvdA, D'66 en CDA. Wel bestaat binnen die gelederen belangstelilng voor een nationaal kabinet. Binnen de fractie van de VVD bestaat veel sympathie voor een nationaal kabinet, mede gebaseerd op het feit, dat de fractieleden van de VVD minder geneigd bleken te zijn tot de PvdA een grote afstand te zien.

Daar staat het dan op een rijtje en het CDA kan het zich voor gezegd (geënquêteerd) houden: door geen der potentiële vrijers op het politieke marktplein vanuit het hart begeerd. En wat de stevigste bink op dat pleintje aangaat – ik laat nogmaals Thomassen aan het woord: 'het gebrek aan sympathie dat de leden van de PvdA kennelijk voor het CDA en met name voor de CHU en KVP hebben, is bepaald onthullend'. Voor de schrijver van deze bijdrage lijdt het geen twijfel, vóór het (nabije) einde van deze eeuw komt er een punt achter de overheersende positie van het CDA in het centrum van de Nederlandse politiek, er vormt zich een alternatieve coalitie zonder CDA.

Nog een conclusie die Thomassen uit deze enquête opdelft, is het signaleren waard. De conclusie luidt: 'de polarisatie tussen de verschillende partijen, voor zover deze afgemeten kan worden aan de opvattingen van individuele kamerleden, is duidelijk minder geworden'.

Deze conclusie staat in schrille tegenstelling tot het door een ieder na te trekken bestand van zaken, dat partijen die tot

samen-regeren veroordeeld zijn, er in afnemende mate in blijken te slagen voor de nijpende problemen, die zich – ongevraagd maar wel nadrukkelijk – aandienen, oplossingen te construeren, die aan twee onontkoombare voorwaarden voldoen:

a. een wezenlijke bijdrage verlenen aan de oplossing van het probleem;

b. 'verkoopbaar-zijn' aan de eigen achterban (een niet te veronachtzamen gegeven in een democratisch systeem, dat op termijn op herverkiezing gebaseerd is).

De regeerbaarheid van ons land beweegt zich dichter in de buurt van de nul-optie dan de zojuist vermelde conclusie-Thomassen doet vermoeden.
Nog één notitie van Thomassen roept een kanttekening op. Thomassen stelt aan de orde de rol van staatsraad Burger bij het totstandkomen van het eerste (tevens laatste! M.W.S.) kabinet Den Uyl. Burger legde de feitelijke verschillen in voorkeur tussen de beoogde CDA-partners bloot. 'Dit wapenfeit van de formateur werd als een bewuste poging gezien om de totstandkoming van het CDA te bemoeilijken.' Eén en ander pakte geheel anders uit. Uit eigen aanschouwing weet ik hoezeer juist de uiteenlopende lotgevallen van de drie tijdens en na de formatie Burger een stroomversnelling veroorzaakt hebben in een allengs wat slepend geworden éénwordingsproces.
Indien het CDA ooit nog eens legpenningen uit gaat reiken voor verdienstelijk unificatiegedrag dan reken ik Burger tot één van de topkandidaten.

J. J. Vis behandelt de 'Kabinetsformatie'. De opmerking is juist, dat er bij formatie van dualisme vrijwel niets te merken is. De formatie is nu eenmaal ook voor de direct erbij betrokken fracties de tijd om tot zaken te komen (Romme).
Juist is ook dat 'in het Nederlandse bestel de tactische posities van de verschillende fracties in het formatieproces sinds jaar en dag grote verschillen vertonen' en dat 'de sinds 1971 ingevoerde (betrekkelijke) openbaarheid van de kabinetsformatie stellig veel kamerleden de mogelijkheid levert om hun invloed op de kabinetsformatie te vergroten'.
Het leidde er wel toe dat formaties de neiging vertonen steeds langer te gaan duren (69 dagen in 1971, 163 dagen 1972, 208 in 1977). In die perioden worden – onder buitensluiting van de overige parlementsleden – door de beoogde regeringsfracties de hoofdlijnen van het overheidsbeleid vastgesteld. Na de 'geboorte' van het kabinet voltrekt zich de telkens weer noodzakelijke bijstelling van die hoofdlijnen alsmede het 'beantwoorden' van nieuw zich aandienende problemen door de politieke osmose van regering en regeringsfracties, waarvan de overige fracties evenzeer zijn buitengesloten.
In dit verband herinner ik mij de overgang van het kabinet-Marijnen op het kabinet-Cals in 1965. In de vergadering van 1 maart 1965 leest voorzitter Van Thiel de brief voor, waarin het ter beschikking stellen van de portefeuille vermeld wordt. Het duurde tot woensdag 24 maart vóór de voltallige AR-fractie voor een inhoudelijk gesprek bijeen geroepen werd. Notities waren niet ter tafel. Voorzitter Smallenbroek reciteerde van kladblaadjes.

H. H. F. Daemen behandelt het onderdeel 'Gekozenen over kiezers'. Hoe oordeelt een Kamerlid over de kiesgerechtigde burger? Intertijd lekte dit onderdeel van het onderzoek ontijdig uit. Het leidde tot publikaties, die er op neer kwamen, dat Kamerleden de meeste staatsburgers voor politieke onbenullen versleten. Nu, zo ernstig blijkt het niet te zijn. Het behoeft geen verwondering te wekken, dat politieke professionals het niveau der amateurs lager inschatten dan het eigen. Die beroepstrots delen politici met andere beroepsgroepen als daar zijn bakkers, timmerlieden, behangers, electriciens. Daar

komt nog bij dat Kamerleden het niveau van de eigen kiezer – en die ontmoeten zij het meest – beduidend boven het niveau van het gemiddelde inschatten.

Prof. dr. H. Daudt behandelt 'Hervormingen van het Parlement'. In het algemeen waren de ondervraagden het er over eens, dat het parlement aan invloed inboet door een ondoelmatige werkwijze. Veel veranderen zal er echter vooralsnog niet, want 'de parlementsleden zijn het in sterke mate oneens over de vraag op welke manier de invloed van het parlement zou kunnen worden vergroot'.
Ik heb als mijn mening gegeven, dat het parlement moet afzien van de begeerte om met één bil op de regeringsstoel te willen zitten, het spelen van schaduwregering; dat het parlement haar jacht op het detail moet staken, het leidt tot veel besognes en weinig zaken; dat de Kamer van de motie geen botte bijl moet maken; dat zij zich moet concentreren op haar twee centrale taken: mede wetgeven, controleren van de regering in geest en hoofdzaak. Maar ja, wat wil je als tweederde van het aantal Kamerleden zijn ingekaderd in fracties van omtrent 50 leden. Individuele parlementsleden trachten zich via een energiek activisme waar te maken. Verlaging van het aantal kamerzetels van 150 tot 100 zou al een flinke sanering betekenen. Het zou ook kunnen na de verzelfstandiging van het Europees Parlement. Dubbelmandaten komen vrijwel niet meer voor en dat was de voornaamste reden voor het opvoeren van het zeteltal van 100 naar 150.

Type Kamerlid

Deze bespreking afsluitend wil ik er op wijzen, dat een zeer wezenlijke verandering – wel impliciet maar niet expliciet – onvoldoende uit de verf gekomen is: het type Kamerlid is sterk gewijzigd.
Minstens twee invloeden hebben hier gewerkt: de ontwikkeling van het Kamerlidmaatschap tot een dagtaak en de sterke verjonging van het parlement. Toen ik in 1964 de politieke Bühne betrad verdienden de 'artiesten' een gage van *f* 15.000,– 's jaars. De hoogte van het bedrag duidt er al op, dat de functie niet als volle-dagbaan beschouwd werd. Het was geen salaris, men noemde het (en nog altijd!) schadeloosstelling.
Hoe werd je Kamerlid? In het algemeen door eerst in de maatschappij te bewijzen, dat je wat kon om dan vervolgens (meestal op niet zo piepjonge leeftijd meer) aan dat Kamerwerk te beginnen, in veruit de meeste gevallen onder gehele of gedeeltelijke handhaving van de oude werkkring. Het bracht een heel brok ervaring en rijpheid in 's lands vergaderzaal. Het ellebogenwerk was niet zo nodig. Waartoe immers?
In dat opzicht heb ik in de loop van 17 jaren veel zien veranderen aan het Binnenhof. Het werk nam toe, de schadeloosstelling werd regelmatig verhoogd. Met name toen de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd werd van 23 naar 18 jaar, gingen de partijen zich beijveren om kandidaten te stellen waarin de jonge lichtingen zich konden herkennen. Een Kamerlidschap was niet langer de kroon op het werk naast een buitenparlementaire taak, het werd al op betrekkelijk jonge leeftijd een verende springplank naar wat anders: zo snel mogelijk van de achterste (figuurlijk!) naar de voorste banken; na een politieke warmloop-periode het regeerkasteel binnentrekken, in elk geval: het kamerzeteltje als springplank naar wat anders. Het bracht grotere onrust, verscherpte competitie, meer ellebogenwerk in de parlementaire colonne.
Het slag Kamerleden, waartussen ik in 1964 gedropt werd, hoefde in het algemeen niet zo nodig meer. Velen hadden de sporen al elders verdiend. Een betekenend aantal droeg buiten 's lands vergaderzaal zeker zoveel verantwoordelijkheid als daarbinnen. Opvallend was de zware ver-

tegenwoordiging uit de diverse standen: werknemers, middenstand, landbouw, werkgevers.
Uit de vakbeweging: Roemers (voorzitter NVV), Baart (voorzitter Alg. Ned. Bedrijfsbond voor de metaalnijverheid), Suurhoff, R. Laan (uit de NVV Transportarbeidersbond), de 'oude' Andriessen (voorzitter van de R.K. Bouwvakarbeidersbond St. Joseph), Jos Maenen van de Limburgse KAB, Toon Weyters (voorzitter Katholieke Bond van Overheidspersoneel), Kikkert (hoofdbestuur Ned. Chr. Landarbeiders Bond), Cees van der Ploeg (voorzitter Ned. Kath. Bond van Werknemers in de Agrarische Bedrijfstakken).
Uit de wereld van de werkgevers: Aalberse, Blaisse, Duynstee, Nederhorst, Van Son.
Het groene front slaagde er altijd in om goed aan zijn trekken te komen: Lardinois, Brouwer, Droessen, Horsmans, Engelbertink, Van Koeverden, Mellema, Tolman, Tuynman. De middenstand niet te vergeten: Van den Heuvel, Portheine.
De omroep: Van Doorn, voorzitter KRO; Kieft, secretaris NCRV. Het onderwijs: Cals, Klompé, Kleywegt (oud-hoofdinspecteur van de onderwijzersopleiding).
De universitaire wereld: prof. C. L. Patijn (RU Utrecht), prof. Versteeg (VU). Mannen met een militaire loopbaan achter de rug: vice-admiraal Moorman, luitenant-generaal Couzy, de kolonel Wierda, Europeanen: Van der Goes van Naters, Posthumus. Sociale verzekeringswereld: Jan Berger, De Vreeze. Een hele burgemeestersclub: Sjef van Dongen, de Poolreiziger, Aardenburg; dr. Van Helvoort, Boxtel; dr. De Kort Ulvenhout; Erik Kolfschoten, Alkemade; Geerstema, Wassenaar; Pieter Bode, Elburg.
De Rotterdamse huisarts Lamberts en als absolute recordhouder aan nevenfuncties de Emmense wethouder Zegering Hadders. Die type-wisseling voltrok zich geleidelijk. Gelukkig maar, want een schokverandering zou fysisch noch psychisch te verwerken zijn geweest. Feit blijft, dat de Kamer die ik in 1981 verliet een totaal andere geworden was dan de Kamer die ik in 1964 betrad. Veranderd in haar nadeel? Ik zou dat niet zonder meer willen stellen, de laatste der burgemeesterlijke Mohikanen had er toch wel moeite mee zijn bankje recht onder het spreekgestoelte te ruimen.

Inhoudsopgave jaargang 1981

Albeda, dr. W. De kabinetsformatie en de toekomst van het CDA 10-467

Albeda, dr. W. Koers houden bij tegenwind 6-303

Alting von Geusau, prof. jhr. dr. F. A. M. Hoe dreigend is de Sovjet-Unie? 9-419

Beelaerts van Blokland, jhr. drs. P. A. C. Het beleid, barrières en bottlenecks 6-310

Bleker, drs. H. Gespreide verantwoordelijkheid: ook binnen de overheidssector? 4-229

Boorsma, prof. dr. P. B. 'Oude verzuurde wijn in oude lekke zakken' 11-547

Bot-van Gijzen, T. Samen alleen? 9-434

Boukema, mr. P. J. De parlementaire fractie 5-263

Donner, prof. mr. A. M. Over de kabinetsformatie 10-484

Dulst, drs. A. J. van Voorstudie op Friesch-Christelijk-Historischen (boekbespreking) 3-200

Europa. Weergave van een gesprek tussen mr. dr. H. R. Nord, drs. H. A. Schaper, drs. W. K. N. Schmelzer, dr. L. Tindemans en ir. H. Vredeling o.l.v. prof. mr. P. H. Kooijmans 7/8-359

Feldbrugge, prof. mr. F. J. M. De interne ontwikkelingen in de Sovjet-Unie als factor in de Oost-West verhoudingen 3-159

Gardeniers-Berendsen, M. H. M. F. Knelpunten in het welzijnsbeleid 6-321

Geus, drs. P. B. R. de Knelpunten in het defensiebeleid 6-334

Goudzwaard, prof. dr. B. Het rapport van de twee werelden en de tweeërlei moraal 1-65

Grinten, prof. mr. W. C. L. van der De kabinetsformatie 1981, bezien door een buitenstaander 10-475

Groensmit-van der Kallen, A. M. C. V. De huidige emancipatiegolf en het feminisme 3-172

Hahn, dr. K. J. De christen-democratie in Europa en in de wereld 5-270

Hahn, dr. K. J. Latijns Amerika (boekbespreking) 9-460

Hazenkamp, drs. G. J. Welzijnswerk: solidariteit, profijt en deskundigheid 5-288

Hogebrink, L. J. Wederom een onbruikbaar rapport? 1-74

Houwelingen, J. van Energiebeleid 4-224

Klompé, dr. M. A. M. Reactie op het rapport-Donner 1-59

Kolnaar, prof. dr. A. H. J. Economische orde en economische politiek of het ontheemde CDA 9-445

Koning, drs. J. de De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk 0-31

Kooijmans, prof. mr. P. H. Een fascinerend panopticum (boekbespreking) 0-51

Laan, prof. dr. H. van der Energie en de Nederlandse toekomst 4-207

Leyten-de Wijkerslooth, mr. J. J. M. S. Emancipatie en individualisering 0-22

Lubbers, drs. R. F. M. Keuzes waarvoor wij staan 2-123

Melsen, prof. dr. A. G. M. van Enige gedachten over een christelijke politieke partij 0-13

Mertens, P. J. J. Eenwording van het NKV en het NVV in de FNV 12-617

Mommersteeg, mr. J. A. 'Vluchten kan niet meer' 1-70

Nell-Breuning, O. von 50 jaar 'Quadragesimo Anno' 12-599

Notenboom, drs. H. A. C. M. De verhouding Europees Parlement, Europese Commissie en Raad van Ministers 7/8-382

Onderwijs en arbeidsmarkt. Weergave van een gesprek tussen drs. M. Davidse, mr. F. H. A. M. Kruse, mr. dr. G. J. Leibbrandt, prof. dr. R. A. de Moor, drs. J. C. Oudshoorn, ir. E. Puylaert, drs. F. P. J. M. Sweens en dr. A. Wattèl o.l.v. mr. dr. A. Postma 4-243

Oostlander, drs. A. M. Links-rechts, ondersteboven; vier verkiezingsprograms 3-182

Over vredesbeleid; rapport van de commissie-Donner 1-93

Pekelharing, J. G. Stadsvernieuwing: een oriëntatie 11-565

Penders, drs. J. J. M. Europese problemen en problemen in Europa 1-83

Postma, mr. dr. A. Het Program van Uitgangspunten van de CDU 9-426

Puchinger, dr. G. Gesprek met mr. W. F. de Gaay Fortman 10-534

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. J. de Koning 10-502

Puchinger, dr. G. Gesprek met dr. J. Kremers 10-523

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. R. F. M. Lubbers 10-489

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. E. van Thijn 10-510

Reugebrink, mr. J. Herziening belastingwetgeving (boekbespreking) 11-590

Ridderbos, dr. H. N. In het spanningsveld van geloof en politiek 0-3

Ruiter, mr. J. de Justitieel terugblikken en vooruitzien 6-341

Ruller, dr. H. van De overheid: geweldsmonopolie als onderdeel van de staatstaak (boekbespreking) 6-350

Rijn, mr. T. P. J. N. van Institutionele verhoudingen in de E.G. bij een groeiende Europese identiteit 7/8-392

Rijnvos, prof. dr. C. J. Arbeid en sociaal-economische orde; bespreking van de encycliek Laborem Exercens 12-607

Schakel, M. W. Kamerleden over de werking van het parlement (boekbespreking) 12-629

Schapenk, drs. A. G. W. Praktijkervaringen met decentralisatie van rijkstaken 5-277

Schroten, dr. E. Resisto, ergo sum (boekbespreking) 4-255

Stoel, M. van der De Europese Politieke Samenwerking en de verhouding West-Europa - Amerika 7/8-374

Storme, prof. dr. M. Stippels voor een robotfoto van de christen-democratie 2-146

Thurlings, prof. dr. Th. L. M. De identiteit van katholieke wetenschapsmensen (boekbespreking) 5-297

Veen, mr. C. van Van politieke wil tot openbaar bestuur (boekbespreking) 7/8-408

Verdam, mr. P. J. De raden van commissarissen en de politiek 11-556

Verkuyl, prof. dr. J. Een pijnlijk-nuttig boek (boekbespreking) 1-118

Volkshuisvesting. Weergave van een gesprek tussen ir. N. Buijsert, ir. A. Peters, drs. J. Poot, prof. ir. J. van Tol en drs. E. J. Viersen o.l.v. ir. W. F. Schut 2-132

Vries, dr. B. de Is het zout smakeloos geworden? (reactie op artikel Kolnaar) 9-453

Warffemius, A J. F. M. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt 11-576

Werkgelegenheid en gespreide verantwoordelijkheid. Weergave van een gesprek tussen dr. W. Albeda, mr. F. H. J. J. Andriessen, drs. R. F. M. Lubbers, prof. dr. D. B. J. Schouten en prof. dr. H. J. van Zuthem o.l.v. drs. H. Borstlap 0-39

Wit-Mulder, M. C. de Reactie op 'Emancipatie en individualisering' 3-196

Wit-Mulder, M. C. de Reactie op 'Samen alleen?' 11-586

Zuthem, prof. dr. H. J. van Met beleid de toekomst in (boekbespreking) 2-152

RUBRIEKEN

Binnenlands bestuur

Bleker, drs. H. Gespreide verantwoordelijkheid: ook binnen de overheidssector? 4-229

Schapenk, drs. A. G. W. Praktijkervaringen met decentralisatie van rijkstaken 5-277

Boekbesprekingen

Dulst, drs. A. J. van Voorstudie op Friesch Christelijk-Historischen (n.a.v. dr. Gerben Abma, Geloof en Politiek) 3-200

Hahn, dr. K. J. Latijns Amerika (n.a.v. Jan van der Putten, Latijns Amerika/politiek) 9-460

Kooijmans, prof. mr. P. H. Een fascinerend panopticum (n.a.v. dr. G. Puchinger, Colijn en het einde van de coalitie, dl. II) 0-51

Reugebrink, mr. J. Herziening belastingwetgeving (n.a.v. het rapport 'Herziening Belastingwetgeving' van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA) 11-590

Ruller, dr. H. van De overheid; geweldsmonopolie als onderdeel van de staatstaak (n.a.v. dr. U. Rosenthal, Politiek, de staat en het staatsapparaat) 6-350

Schakel, M. W. Kamerleden over de werking van het parlement (n.a.v. 'Leden van de Staten-Generaal, ...') 12-629

Schroten, dr. E. Resisto, ergo sum (n.a.v. K. E. H. Oppenheimer, In de tijd der catastrofen) 4-255

Thurlings, prof. dr. Th. L. M. De identiteit van katholieke wetenschapsmensen (n.a.v. De identiteit van katholieke wetenschapsmensen, Analen van het Thijmgenootschap 68/2) 5-297

Veen, mr. C. van Van politieke wil tot openbaar bestuur (n.a.v. de rapporten 1, 2 en 3 van de Commissie-Vonhoff) 7/8-408

Verkuyl, prof. dr. J. Een pijnlijk-nuttig boek (n.a.v. dr. Ide Anak Agung Gde Agung, 'Renville' als keerpunt in de nederlands-indonesische onderhandelingen) 1-118

Zuthem, prof. dr. H. J. van Met beleid de toekomst in (n.a.v. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Beleidsgerichte toekomstverkenning, dl. I: een poging tot uitlokking) 2-152

Buitenland

Alting von Geusau, prof. jhr. dr. F. A. M. Hoe dreigend is de Sovjet-Unie? 9-419

Feldbrugge, prof. mr. F. J. M. De interne ontwikkelingen in de Sowjet-Unie als factor in de Oost-West verhoudingen 3-159

Christelijk-sociaal

Mertens, P. J. J. Eenwording van het NKV en het NVV in de FNV 12-617

Nell-Breuning, O. von 50 jaar 'Quadragesimo Anno' 12-599

Rijnvos, prof. dr. C. J. Arbeid en sociaal-economische orde; bespreking van de encycliek Laborem Exercens 12-607

Christen-democratie

Hahn, dr. K. J. De christen-democratie in Europa en in de wereld 5-270

Lubbers, drs. R. F. M. Keuzes waarvoor wij staan 2-123

Melsen, prof. dr. A. G. M. van Enige gedachten over een christelijke politieke partij 0-13

Oostlander, drs. A. M. Links-rechts, onderstboven; vier verkiezingsprograms 3-182

Postma, mr. dr. A. Het Program van Uitgangspunten van de CDU 9-426

Ridderbos, dr. H. N. In het spanningsveld van geloof en politiek 0-3

Storme, prof. dr. M. Stippels voor een robotfoto van de christen-democratie 2-146

Defensie

Geus, drs. P. B. R. de Knelpunten in het defensiebeleid 6-334

Emancipatie

Bot-van Gijzen, T. Samen alleen? 9-434

Groensmit-van der Kallen, A. M. C. V. De huidige emancipatiegolf en het feminisme 3-172

Leyten-de Wijkerslooth, mr. J. J. M. S. Emancipatie en individualisering 0-22

Wit-Mulder, M. C. de Reactie op 'Emancipatie en individualisering' 3-196

Wit-Mulder, M. C. de Reactie op 'Samen alleen?' 11-586

Europa

Europa. Weergave van een gesprek tussen mr. dr. H. R. Nord, drs. H. A. Schaper, drs. W. K. N. Schmelzer, dr. L. Tindemans en ir. H. Vredeling o.l.v. prof. mr. P. H. Kooijmans 7/8-359

Notenboom, drs. H. A. C. M. De verhouding Europees Parlement, Europese Commissie en Raad van Ministers 7/8-382

Rijn, mr. T. P. J. N. van Institutionele verhoudingen in de E.G. bij een groeiende Europese identiteit 7/8-392

Stoel, M. van der De Europese Politieke Samenwerking en de verhouding West-Europa - Amerika 7/8-374

Justitie

Ruiter, mr. J. de Justitieel terugblikken en vooruitzien 6-341

Kabinetsformatie

Albeda, dr. W. De kabinetsformatie en de toekomst van het CDA 10-467

Donner, prof. mr. A. M. Over de kabinetsformatie 10-484

Grinten, prof. mr. W. C. L. van der De kabinetsformatie 1981, bezien door een buitenstaander 10-475

Puchinger, dr. G. Gesprek met mr. W. F. de Gaay Fortman 10-534

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. J. de Koning 10-502

Puchinger, dr. G. Gesprek met dr. J. Kremers 10-523

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. R. F. M. Lubbers 10-489

Puchinger, dr. G. Gesprek met drs. E. van Thijn 10-510

Onderwijs

Onderwijs en arbeidsmarkt. Weergave van een gesprek tussen drs. M. Davidse, mr. F. H. A. M. Kruse, mr. dr. G. J. Leibbrandt, prof. dr. R. A. de Moor, drs. J. C. Oudshoorn, ir. E. Puylaert, drs. F. P. J. M. Sweens en dr. A. Wattèl o.l.v. mr. dr. A. Postma 4-243

Ontwikkelingssamenwerking

Koning, drs. J. de De verscherping van het ontwikkelingsvraagstuk 0-31

Warffemius, A. J. F. M. Het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de kabinetten Den Uyl en Van Agt 11-576

Sociaal-cultureel

Gardeniers-Berendsen, M. H. M. F. Knelpunten in het welzijnsbeleid 6-321

Hazenkamp, drs. G. J. Welzijnswerk: solidariteit, profijt en deskundigheid 5-288

Sociaal-economisch

Albeda, dr. W. Koers houden bij tegenwind 6-303

Boorsma, prof. dr. P. B. 'Oude verzuurde wijn in oude lekke zakken' 11-547

Houwelingen, J. van Energiebeleid 4-224

Kolnaar, prof. dr. A. H. J. Economische orde en economische politiek of het ontheemde CDA 9-445

Laan, prof. dr. H. van der Energie en de Nederlandse toekomst 4-207

Verdam, mr. P. J. De raden van commissarissen en de politiek 11-556

Vries, dr. B. de Is het zout smakeloos geworden? (Reactie op artikel Kolnaar) 9-453

Werkgelegenheid en gespreide verantwoordelijkheid. Weergave van een gesprek tussen dr. W. Albeda, mr. F. H. J. J. Andriessen, drs. R. F. M. Lubbers, prof. dr. D. B. J. Schouten en prof. dr. H. J. van Zuthem o.l.v. drs. H. Borstlap 0-39

Staatkundig bestel

Boukema, mr. P. J. De parlementaire fractie 5-263

Volkshuisvesting

Beelaerts van Blokland, jhr. drs. P. A. C. Het beleid, barrières en bottlenecks 6-310

Pekelharing, J. G. Stadsvernieuwing: een oriëntatie 11-565

Volkshuisvesting. Weergave van een gesprek tussen ir. N. Buijsert, ir. A. Peters, drs. J. Poot, prof. ir. J. van Tol en drs. E. J. Viersen o.l.v. ir. W. F. Schut 2-132

Vrede en veiligheid

Goudzwaard, prof. dr. B. Het rapport van de twee werelden en de tweeërlei moraal 1-65

Hogebrink, L. J. Wederom een onbruikbaar rapport? 1-74

Klompé, dr. M. A. M. Reactie op het rapport-Donner 1-59

Mommersteeg, mr. J. A. 'Vluchten kan niet meer' 1-70

Over vredesbeleid; rapport van de commissie-Donner 1-93

Penders, drs. J. J. M. Europese problemen en problemen in Europa 1-83

Van de redactie

0-1; 1-57; 2-121; 3-157; 4-205; 5-261; 6-301; 7/8-357; 9-417; 10-465; 11-545; 12-597