ANTI-REVOLUTIONAIRE STAATKUNDE

ANTI-REVOLUTIONAIRE STAATKUNDE

MAANDELIJKS ORGAAN
VAN DE Dr. ABRAHAM KUYPERSTICHTING
TER BEVORDERING VAN DE STUDIE
DER ANTI-REVOLUTIONAIRE BEGINSELEN

ONDER REDACTIE VAN

Dr W. P. BERGHUIS, *voorzitter* - J. SMALLENBROEK, *vice-voorzitter*
Mr. W. AANTJES - Prof. Dr. W. ALBEDA - Mr. W. C. D. HOOGENDIJK
Mr. P. J. A. IDENBURG - Prof. Dr. P. H. KOOIJMANS
Ds. B. VAN SMEDEN - Prof. Dr. A. TROOST
Dr. C. J. VERPLANKE - Mr. J. G. H. KRAJENBRINK, *secretaris*

VEERTIGSTE JAARGANG

J. H. KOK N.V. KAMPEN 1970

REGISTER 40e JAARGANG

AFABETISCHE LIJST VAN SCHRIJVERS

Algra, H.	Iets over Dr. J. J. C. van Dijk	317
Beinema, Drs. M.	Filmen en keuren	294
Blanken, Mr. W.	Bestuurlijke vormgeving	37
Boonstra, Drs. D., en Drs. G. P. Noordzij	Enkele beschouwingen naar aanleiding van de jongste verkiezingen	365
Diepenhorst, Prof. Mr. I. A.	Universiteit op stelten	413
Diepenhorst, Prof. Mr. I. A.	Vrijheid van onderwijs	181
Drogendijk, Prof. Dr. A. C.	Standpuntbepaling inzake het vraagstuk van de abortus provocatus	281
Drogendijk, Prof. Dr. A. C.	Wettelijke zijde van het abortus provocatus vraagstuk	305
Geerink Bakker, Drs. M.	Notities bij het omroepbestel	510
Idenburg, Mr. P. J. A.	Buitenlands beleid nieuwe stijl	116
Jonge, Jhr. Mr. M. W. C. de	Vrede - oorlog - defensiebeleid? Een bijdrage in de discussie	131
Kooiman, Drs. D.	China en zijn boeren	341
Kuiper, Drs. D. Th.	Dilemma's van christelijke samenwerking en radicaliteit	14
Lammers, Dr. G. J.	Enkele kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Biesheuvel	379
Meyenfeldt, M. H. von, en H. Volten	Vrede - oorlog - defensiebeleid? Reactie op het artikel van Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge	136
Noordzij, Drs. G. P. en Drs. D. Boonstra	Enkele beschouwingen naar aanleiding van de jongste verkiezingen	365
Ramondt, Drs. J. J.	Industriële democratie, een evaluatie van twee publikaties	333
Roon, Dr. G. van	Op weg naar een nieuw onderwijsbeleid, aan de top en aan de basis	204
Rousseau, L. J.	Onderwijs en politiek; reactie op de nota met betrekking tot de onderwijsproblematiek (juni/juli 1969)	188
Rijnsdorp, Dr. C.	Cultuurproblemen? De cultuur is zelf het probleem	405
Steenkamp, D. J.	Op weg naar een nieuw onderwijsbeleid, aan de top en aan de basis; reactie op het artikel van Dr. G. van Roon	213
Verdam, Prof. Mr. P. J.	Bestuurlijke vormgeving	26
Vermeijden, Dr. J.	Op weg naar een nieuw onderwijsbeleid, aan de top en aan de basis; reactie op het artikel van Dr. G. van Roon	214
Volten, H., en M. H. von Meyenfeldt	Vrede - oorlog - defensiebeleid? Reactie op het artikel van Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge	136

ALFABETISCH ZAKENREGISTER

Abortus provocatus. Standpuntbepaling inzake het vraagstuk van de abortus provocatus, door Prof. Dr. A. C. Drogendijk 281
Abortus provocatus. Wettelijke zijde van het abortus provocatus vraagstuk, door Prof. Dr. A. C. Drogendijk 305
Bestuurlijke vormgeving, door Mr. W. Blanken 37
Bestuurlijke vormgeving, door Prof. Mr. P. J. Verdam 26
Boeren. China en zijn boeren, door Drs. D. Kooiman 341
Buitenlands beleid nieuwe stijl, door Mr. P. J. A. Idenburg 116
China en zijn boeren, door Drs. D. Kooiman 341
Cultuur. Cultuurproblemen? De cultuur is zelf het probleem, door Dr. C. Rijnsdorp 405
Cultuur. Nota cultuur en kunst 489
Defensie. Aspecten van de defensieproblematiek, in het bijzonder met betrekking tot Europa 93
Defensie. Geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden (Nota) 105
Defensiebeleid. Vrede - oorlog - defensiebeleid? Een bijdrage in de discussie, door Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge 131
Defensiebeleid. Vrede - oorlog - defensiebeleid? Reactie op het artikel van Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge, door M. H. von Meyenfeldt, en H. Volten 136
Democratie. Industriële democratie, een evaluatie van twee publikaties, door Drs. J. J. Ramondt 333
Dijk, Dr. J. J. C. Iets over Dr. J. J. C. van Dijk, door H. Algra 317
Evangelie en politiek (Nota) 221
Filmen en keuren, door Drs. M. Beinema 294
Geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden (Nota) 105
Gewestvorming. Vorming en inrichting van stads- en streekgewesten (Nota) . . 53
Industriële democratie, een evaluatie van twee publikaties, door Drs. J. J. Ramondt 333
Omroepbestel. Notities bij het omroepbestel, door Drs. M. Geerink Bakker . . . 510
Onderwijs. Vrijheid van onderwijs, door Prof. Mr. I. A. Diepenhorst 181
Onderwijs en politiek; reactie op de nota met betrekking tot de onderwijsproblematiek, juni/juli 1969, door L. J. Rousseau 188
Onderwijsbeleid. Op weg naar een nieuw onderwijsbeleid, aan de top en aan de basis, door Dr. G. van Roon 204
Onderwijsbeleid. Reactie op het artikel van Dr. G van Roon, door D. J. Steenkamp, en Dr. J. Vermeijden 213
Oorlog. Vrede - oorlog - defensiebeleid? Een bijdrage in de discussie, door Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge 131
Oorlog. Vrede - oorlog - defensiebeleid? Reactie op het artikel van Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge, door M. H. von Meyenfeldt, en H. Volten 136
Openbaar vervoer. Nota openbaar vervoer 437
Openbaarheid, openheid. Enkele kanttekeningen bij het rapport van de commissie-Biesheuvel, door Dr. G. J. Lammers 379
Radicaliteit. Dilemma's van christelijke samenwerking en radicaliteit, door Drs. D. Th. Kuiper 14
Staatkundige vernieuwing. (Opmerkingen naar aanleiding van de voorstellen van de Staascommissie Cals-Donner en de commissie-Duidelijkheid, ingesteld door de groep van „18") 242
Stedelijk en landschappelijk leefklimaat (Nota) 500
Technologische ontwikkeling en werkgelegenheid (Nota) 145
Universiteit op stelten, door Prof. Mr. I. A. Diepenhorst 413
Verkiezingen. Enkele beschouwingen naar aanleiding van de jongste verkiezingen, door Drs. D. Boonstra, en Drs. G. P. Noordzij 365

REGISTER

Vervoer. Nota openbaar vervoer 437
Vorming en inrichting van stads- en streekgewesten (Nota) 53
Vrede - oorlog - defensiebeleid? Een bijdrage in de discussie door Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge 131
Vrede - oorlog - defensiebeleid? Reactie op het artikel van Jhr. Mr. M. W. C. de Jonge door M. H. von Meyenfeldt, en H. Volten 136
Vrijheid van onderwijs, door Prof. Mr. I. A. Diepenhorst 181
Vrijheidsstraf, De (Nota) 1
Werkgelegenheid. Technologische ontwikkeling en werkgelegenheid (Nota) . . . 145

BOEKAANKONDIGINGEN

Alternatieve dienstplicht; rapport van een commissie van de PvdA 522
Bouma, H., M. G. van der Graaf, e.a. Gezinsvorming. Delft, Ger. Soc. en Econ. Verband, 1970 523
Cramer, N. Evenwicht en overwicht. Assen, Van Gorcum, 1969 329
Emmink, H. J., en *A. Lanting.* Populaire staatkundige encyclopedie. Kampen, Kok, 1968 329
Francke, J. Over het recht en de plicht tot werkstaking. Rotterdam, Ger. Soc. en Econ. Verband, 1968 330
Goote, M. En de horizon bleef rood; 50 jaar wereldgeschiedenis. Kampen, Kok, 1970 522
Gruyters, H. Amerika's president. Een partijman als leider van een wereldmacht. Amsterdam, Geïllustreerde Pers, 1969. Avenue cahiers 330
Hart, Drs. P. D. 't. Abraham Kuyper. Haarlem, Gottmer, 1970 522
Kalsbeek, L. De wijsbegeerte der wetsidee. Amsterdam, Buijten en Schipperheijn, 1970 523
Lindeboom, Dr. G. A. Vrijere vruchtafdrijving? Amsterdam, Buijten en Schipperheijn, 1970 523
Manipulatie; enkele beschouwingen over de sleutelpositie in de wetenschap. Baarn, Bosch en Keuning, 1970 523
Portugal; rapport van de commissie-Portugal van de KVP. 's-Gravenhage, 1969 . 330
Roon, Dr. G. van. Van Rosa Luxemburg tot Stauffenberg. Kampen. Kok, 1969 . 522
Toekomst, De, van de Papoea's. Als ik een Papoea was, zou ik niet voor Indonesië kiezen. Dordrecht, Gereformeerd Politiek Verbond, 1969 330
Waarde kameraad. Brieven en telegrammen aan Pavel Litvinov. December 1967—mei 1968; verz. en van aant. voorzien door K. van het Reve. Amsterdam, Arbeiderspers, 1969 328
Wat dunkt U van de mens? Kampen, Kok, 1970 523
Wladimir Iljitsj Lenin. Een korte biografie. Uitg. Persagentschap „Nowosti", verspreid door de ambassade der USSR in Nederland, z.j. 328

BOOEKBESPREKINGEN

Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwingen van Grondwet en Kieswet. (1967—mei 1968). 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1969. Naar een nieuwe grondwet? Documentatiereeks, dl. 2 (Mr. P. J. Roukema) 276
Doorn, A. van. Spaarquote en welvaartsvast pensioen. Deventer, Kluwer, 1967. (Dr. L. F. van Muiswinkel) 402
Eerste rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1968. (Mr. P. J. Boukema) . . . 278
Gutter, C. Ons strafrecht, verkenning van een achtergebleven gebied; opgenomen in

de bundel Mooi rood is niet lelijk. Rotterdam, Universitaire Pers, 1969. (Mr. F. W. J. den Ottolander) 359
Kooy, T. P. van der. Hedendaagse maaschappijkritiek. Haarlem, 1969. Diesrede. (M. Ruppert) 397
Kooy, T. P. van der. Maatschappij in beweging. Kampen, Kok, 1966. (M. Ruppert) 393
Lijphart, Dr. A. Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek. Amsterdam, De Bussy, 1968. (Drs. H. G. Leih) 44
Parlementaire geschiedenis, De, van de proeve van een nieuwe grondwet 1950—begin 1967. 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1968. Naar een nieuwe grondwet? Documentatiereeks, dl. 1. (Mr. P. J. Boukema) 273
Perspektiven deutscher Politik; uitgeg. door W. Scheel. Düsseldorf—Keulen, Diederichs, 1969. (Dr. G. van Roon) 355
Verbraak, H. L. F. Ondernemingspensioenregelingen. Deventer, Kluwer, 1968. (Prof. Dr. A. van Doorn) 303
Verkuyl, J., en *H. G. Schulte Nordholt.* Verantwoorde revolutie. Kampen, Kok, 1968. (Prof. Dr. I. A. Diepenhorst) 353
Zuthem, H. J. De geloofwaardigheid van onze economische orde; 3e dr. Kampen, Kok, 1969. Oratie Delft. (Prof. Dr. W. Albeda) 485

DE VRIJHEIDSSTRAF[1]

I. *Iets aan de hand*

Met de vrijheidsstraf is er iets aan de hand. Maar wat? Niet zonder reden immers is al onze werkgroep in het leven geroepen. En zij heeft er behoefte aan vóór alles de initiatiefnemers, die er blijk van gegeven hebben een probleem te onderkennen, vooral om die reden hulde te brengen. Deze initiatiefnemers onderkenden niet maar vagelijk een ontregeling: er is iets met ons straffenstelsel aan de hand! Zij lokaliseerden bovendien een ernstige ontsporing. En zij durfden die aan te wijzen. Namelijk daar waar het fenomeen straf in de fenomenen van de strafrechtspraktijk op de ernstigste wijze aan een deformatie, als gevolg van een al te vanzelfsprekend aanvaarde misvormde opvatting en praktijk inzake de straf ten prooi gevallen is: de vrijheidsstraf![2]

Te groter wordt de bewondering voor de initiatiefnemers als men van het onlangs verschenen rapport *Vermogensstraffen* (Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1969) kennis neemt. Weliswaar signaleert men daarin min of meer onverholen hetzelfde euvel. En ook is het euvel één der uitgangspunten voor het voorstel tot verruiming van de mogelijkheden van beboeting. Evenwel, aan de eigenlijke problematiek van de deformatie van onze straffen komt men eenvoudig niet toe. De gekozen doelen zijn daarvoor te weinig representatief. Heeft men zijn doel niet gemist?

Situatie hier

Stimulerend voor een onderzoek, zoals onze werkgroep verrichten moest, is de omstandigheid, dat de dienst van het gevangeniswezen, als ambtelijke instelling in de ruimste zin, door zijn in het oog springende opvattingen eerder aanmoedigend dan remmend werkt. Men moet er bewondering voor hebben, dat een aantal ambtenaren, binnen het kader van het Ministerie van Justitie,

[1] Tekst van een nota van de werkgroep „Gevangeniswezen" van het College van Advies der A.R.P.

De Centrale Commissie van het College van Advies heeft overwogen, dat het gewenst zou zijn de politieke en beleidsaspecten van het Nederlandse gevangeniswezen te belichten. Daartoe werd in het begin van het jaar 1969 een werkgroep ingesteld met het verzoek hiervoor bouwstenen te leveren. De werkgroep heeft dit gedaan in de vorm van een nota, welke de Centrale Commissie van belang acht voor de meningsvorming en derhalve besloot openbaar te maken.

De samenstelling van de werkgroep was als volgt: mr. G. W. von Meyenfeldt (voorzitter); mr. A. Heyder (tot aug. 1969); ds. A. A. Klapwijk; mr. J. G. H. Krajenbrink (secretaris); mr. A. van Mazijk; mr. P. A. Schaafsma.

[2] De problematiek rond de preventieve hechtenis speelt hierbij ook een rol. De werkgroep heeft daaraan in deze nota niet afzonderlijk de aandacht geschonken, onder meer omdat zij van mening is, dat de benadering van deze problematiek voortvloeit uit de visie die men heeft op de vrijheidsstraf.

met zo weinig en met zo gebrekkige middelen een zo grote inventiviteit en praktische zin hebben weten te ontplooien en, wat nog prijzenswaardiger is, in de klinkende munt van een hervormingsgezinde praktijk hebben weten om te zetten. Indien derhalve in het vervolg van deze nota hier en daar kritiek te lezen is, is die niet gericht op, maar veeleer gericht door, óók, het optreden van de dienst van het gevangeniswezen.

Situatie elders

Dat men ons in het buitenland hier en daar verscheidene lengten vóór is met de bezinning op de problematiek van de straf en, in het bijzonder, van de vrijheidsstraf, behoeft niet in den brede nog eens uit de doeken gedaan te worden. Beroemd zijn diverse vergaande experimenten (vgl. in Engeland: de gevangenissen in Grendon en Lowestoft; in Zweden: de gevangenissen in Asptuna en Tillberga).

II. *Hand in eigen boezem*

Indien men gesteld wordt voor de taak de wijze van executeren van de vrijheidsbenemende sancties in ons rechtssysteem onder de loep te nemen, ziet men zich allereerst gedwongen aandacht te besteden aan de vraag wat onder het begrip straf dient te worden verstaan. In het kader van deze nota kan er uiteraard geen sprake zijn van een uitvoerige analyse van het begrip aan de hand van de verschillende straftheorieën. De werkgroep acht zich gerechtigd zich bij de beantwoording van de genoemde vraag te beperken tot een enkel punt uit hetgeen de wet en de wetsgeschiedenis hieromtrent zeggen en tot haar mening daarover.

Gaat men de Beginselenwet Gevangeniswezen na dan komt men in artikel 26 het volgende tegen: *„Met handhaving van het karakter van de straf of maatregel wordt hun tenuitvoerlegging mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven."*

Deze tekst zelf geeft geen rechtstreeks antwoord op de vraag wat het karakter van de straf of maatregel is, maar geeft wel aan dat naar de mening van de wetgever de resocialisatie van de gedetineerden niet het enige doel van de vrijheidsbeneming mag zijn en in ieder geval niet het karakter van de straf of maatregel is.

In het ontwerpartikel 26 was over het karakter van de straf of maatregel niets opgenomen: „De tenuitvoerlegging van de straf of maatregel wordt mede dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer der gedetineerden in het maatschappelijk leven." Deze wijze van formuleren wekte de bezorgdheid van verscheidene leden van de Tweede Kamer op. Reeds in het Voorlopig Verslag werd opgemerkt dat in de ontwerptekst wel het nevendoel van straf werd genoemd, maar dat over het hoofddoel niet werd gerept. Men gaf uiting aan de vrees dat het verblijf in de gevangenis of de andere gestichten een soort retraite zou worden. Dezelfde leden wezen ook op het feit dat verschillende uitlatingen in de Memorie van Toelichting de indruk vestigden als zou de minister het onderscheid tussen straf en maatregel willen uitwissen. Zij verwezen hiervoor onder andere naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van

artikel 37c W.v.Sr. en wel speciaal naar de volgende passage: „Hoewel het instituut der terbeschikkingstelling niet bedoeld is als defamerend, wordt door de ontwikkeling die het strafrecht in de laatste tientallen jaren heeft genomen, het verschil tussen straf en maatregel door de betrokkenen niet meer scherp als zodanig gevoeld. Dit gevoel zal door de voorgestelde regeling van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, die volgens artikel 26 van het ontwerp mede gericht is op de reclassering van de betrokkenen, nog minder scherp worden." Ook dit verzwakken van de grens tussen straf en maatregel zou er toe leiden dat de straf haar wezenlijke aard verliest.

Andere leden achtten de vrees, dat het verblijf in de gevangenis niet meer als een ernstig leed zou worden gevoeld, ongegrond.

Uit deze opmerkingen blijkt reeds dat in de Kamercommissie de gedachte leefde dat de straf gezien moest worden als een leed dat de dader wordt toegevoegd wegens het door hem gepleegde delict. Met nadruk werd dan ook de minister gevraagd het ontwerpartikel 26 in dier voege te wijzigen, dat duidelijk gezegd wordt dat het karakter van de straf en de maatregel gehandhaafd blijft. Hoewel de minister van mening was dat dit reeds voldoende werd uitgedrukt door het gebruik van het woord „mede" was hij tot een dergelijke wijziging bereid, hetwelk resulteerde in de huidige tekst.

Ook tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer bleek een gevoel van onbehagen omdat niet duidelijk was aangegeven wat het karakter van de straf was. De heer Terpstra (a.r.) zei hierover het volgende: „Ik ben de minister dankbaar voor deze aanvulling (d.i.: met behoud van het karakter van de straf en de maatregel etc.). Wel wordt over het karakter van de straf hier geen uitspraak gedaan, doch het eenzijdig de nadruk leggen op het opvoedende karakter van de straf wordt op deze wijze wettelijk duidelijker uitgesloten. En ik wil er bijvoegen dat, naar mijn mening, de straf in de eerste plaats straf dient te blijven, d.i. *leed dat toegebracht wordt door de overheid als vergelding* (cursivering door de werkgroep) voor het met schuld begane vergrijp. Daarnaast wens ik de algemene preventie als nevenwerking van de straf niet uit het oog te verliezen. Terwijl het, na hetgeen ik reeds gezegd heb, overbodig zal zijn te herhalen, dat ik ook de reclassering van de gestrafte van zeer hoog belang acht. Maar zij is niet het een en het al."[3]

III. *Eigen opvatting*

De werkgroep kan met de formulering van het karakter van de straf zoals de heer Terpstra heeft gegeven — zie gecursiveerde zinsnede in bovenaangehaald citaat — niet instemmen.

De bezwaren richten zich daarbij *niet* tegen de opvatting dat straf wordt opgelegd, omdat op schuldige wijze een delict is gepleegd. In deze zin willen ook wij de relatie actie-reactie voor de toepassing van het strafrecht handhaven.

[3] Het wetsontwerp werd aangenomen met 67 tegen 11 stemmen. De 11 tegenstemmen waren afkomstig van de leden van de a.r.-fractie.

Echter niet in deze zin dat de reactie — als een logische conclusie uit welke gerechtigheidsideologie dan ook of als een onontkoombaar fatum — zonder meer zal *moeten* plaats vinden. Veeleer zal, al naar gelang de concrete eisen van het geldende recht dit telkens relevant maken, door de overheid beslist moeten worden of en hoe er tegen een strafbaar feit zal moeten worden gereageerd. Het waardevolle van de relatie actie-reactie is naar de mening van de werkgroep in het bijzonder gelegen in het feit dat de overheid óók in het strafrecht, de hoge roeping heeft vergelding te betrachten: dat zij de waarden van het recht te gelde zal hebben te maken, om te zetten in de klinkende munt van recht, voor elk en een iegelijk! Voor mens en samenleving! Daarom zal zij b.v. slechts mogen ingrijpen naar aanleiding van een (kortgezegd) door iemand gepleegd wettelijk omschreven strafbaar feit. Is hiermee immers al niet het belangrijke, tastbare goed van de rechtszekerheid voor mens en samenleving in het geding?

Ernstige bedenkingen zijn er *wèl* tegen de opvatting dat de straf is en moet zijn een „leed, dat aan de schuldige dader van een strafbaar feit wordt opgelegd". Ook al moeten we erkennen dat strafoplegging welhaast onvermijdelijk leed met zich meebrengt, meent de werkgroep dat het op een ernstige denkfout berust, daarin dan ook maar het doel en het wezen van de straf te moeten zoeken! Wil de straf in de samenleving kunnen functioneren dan zal de straftoemeter zich moeten realiseren dat dit alleen zal kunnen geschieden, als de straf als een *terechtwijzing* wordt gezien (zie ook: rapport *Vermogensstraffen*). Als het wáármaken van de claim van de geldende rechtsregels! Als het opnieuw wijzen van de wegen van dit recht! Als het accentueren van de rechtskracht van de in het geding zijnde regels!

Als een kind ondeugend is geweest geeft de vader het niet een tik om het pijn te doen, maar om het duidelijk tot de orde te roepen. Evenmin mag de overheid zijn burgers een straf opleggen, primair met het oog op het *leed*-doen. De straf zal dan onvermijdelijk zijn doel missen. Het zal de eisen van het recht niet verzilveren en noch burger noch samenleving zullen tot en aan hun recht komen.

Uitgaande van het terechtwijzende karakter van de straf, meent de werkgroep, dat de huidige wijze van executeren van de vrijheidsbenemende sancties aan dat karakter van de straf schromelijk te kort doet. *Terechtwijzen is immers in zijn volle betekenis te-recht-wijzen, de goede, de juiste weg wijzen,* en daarvan komt in de praktijk toch wel bitter weinig terecht. Hieronder is een poging gedaan aan te geven hoe naar de mening van de werkgroep de vrijheidsstraf op een meer zinvolle wijze kan functioneren in onze maatschappij.

IV. *Hand- en spandiensten van de vrijheidsbenemende sancties*

Hardnekkig is het misverstand dat de straf slechts bestaat uit de sanctie die door de rechter aan een delinquent is opgelegd. Als men hoofdzakelijk naar deze fase van de straf kijkt, heeft men een goede kans, vooral ook door de misvormingen die in de soms al te klein-menselijke executie-praktijk zijn binnengeslopen, op een dwaalspoor te geraken. Beter lijkt het voor het antwoord op de

vraag, hoe inhoud te geven aan het begrip straf, te kijken naar de drie fasen, met de straf gegeven, te weten om te beginnen de strafbepaling zelf en verder het strafproces èn de executie van de straf.

Het bestaan van de strafbepaling is op zichzelf al te beschouwen als een straf, een terechtwijzing. Voor iedere burger immers, en zeker niet alleen voor hen die zich komen te misgaan, vormt de strafbepaling een te-recht-wijzing. Hij zal zich die behoren aan te trekken! In de strafbepaling treft men dan ook al een aantal aspecten aan, die wezenlijk zijn voor elke strafvorm die die naam verdient.

In de eerste plaats de claim die de overheid door het creëren van de bepaling legt op de vrijheid van de mens in de samenleving. Van de mens namelijk wordt verwacht dat hij iets doet of nalaat. Dit wordt nog eens extra duidelijk gemaakt, doordat complementair aan elke strafbepaling een brok administratief-rechtelijke regels, geboden en verboden, gegeven is. Op elk levensgebied worden we met de verkeersborden van de overheid geconfronteerd!

Tegelijkertijd — *in de tweede plaats* — wordt door die beperking van de vrijheid een programmering van ons leven gegeven. Zus en zo zal men zich hebben te gedragen. Op honderd en één manieren wordt immers door datzelfde, zojuist genoemde administratieve recht geregeld, hoe onze privacy omtuind en beveiligd is en hoe wij onze publieke ambten en plichten zullen hebben ter hand te nemen.

En *tenslotte* betekent het bestaan van de strafbepaling dat de burger een „gearresteerd" man is, één die arrestant is van een door concrete rechtsnormen beheerst regime. Altijd zullen burgers en samenleving hun toevlucht moeten kunnen nemen tot het concrete recht, dat dan altijd opnieuw, door onafhankelijke rechtspraak, als recht zeer concreet zal moeten worden gehandhaafd, gearresteerd. Deze drie karakteristieken van claim, programmering en arrest zal men ook bij de procesfase van de straf en de fase van de executie moeten onderscheiden. Duidelijk is, dat hier claim, programmering en arrest een bijzondere pregnantie krijgen. De leefregels worden verscherpt en geïndividualiseerd. Ook de programmering van privé-vrijheid en publieke verantwoordelijkheid ontvangt een toespitsing. Tewijl dàn, méér dan ooit een toevlucht tot het concrete recht en onafhankelijke rechtsvaststelling hoge eis is!

Merkwaardig is nu, dat de gevangenisstraf als een vorm van vrijheidsstraf, zoals die in de derde fase van de straf, namelijk bij de executie, fungeert, voor haar benaming hoofdzakelijk bij dat aspect van het arrest een wel zeer bijzondere aansluiting heeft ontvangen. Een aansluiting liefst bij die hoogst uitzonderlijke vorm van arrest, met inkerkering, met volledige écartering uit de vrije samenleving gegeven. Ook wellicht daaruit is te verklaren dat van lieverlee in de praktijk de gevangenisstraf is ontaard tot alleen maar een kwalijke opsluiting en alleen maar een uitsluiting van de vrije maatschappij; tot een straf waarbij de eerste twee karakteristieken dientengevolge ook als het ware gekerkerd zijn. Bij zulk een opsluiting kan men immers alleen nog maar van een caricatuur van

een claim spreken. En van een caricatuur van een levensprogrammering. Hoogstens van een dienstregeling, in een dierentuin er op na te houden.

Zal de gevangenisstraf opnieuw zinvol als straf gestructureerd worden, dan zal men aan de elementen claim, programmering en arrest ten volle recht behoren te doen. Want die drie elementen zullen in de fase van de executie van de straf, met te meer kracht, tot hun recht dienen te komen. Dit brengt voor de executie van de vrijheidsstraf — hetzelfde geldt overigens voor die van de maatregel en voor elke vorm van vrijheidsbeneming — belangrijke consequenties met zich mee.

Zo zal meer aandacht dienen te worden besteed aan de eis, om beslist maar weloverwogen en op betrouwbare, praktische wijze de gedetineerden geleidelijk aan hun plaats in de vrije maatschappij te laten terugvinden. Teveel komt het nog voor dat zij van de ene dag op de andere vanuit een of andere „gesloten" inrichting, dus vanuit een régime met een relatief totale onvrijheid, in de vrije maatschappij worden losgelaten. Indien zij echter niet reeds tijdens de detentieperiode op deugdelijke, verantwoorde wijze geleerd hebben hun leven te besturen in overeenstemming met de gedragsnormen in de vrije maatschappij, legt deze wijze van handelen een te zware verantwoordelijkheid op hun schouders en op die van de samenleving. Wettelijk zijn de mogelijkheden voor een dergelijke leertijd al aanwezig. Feitelijk evenwel ontbreekt er nog heel wat. Te denken valt in dit verband aan de ingebruikneming van nog meer „open" en „half open" inrichtingen. Nog meer toch zal de executie van de straf er op afgestemd moeten zijn de delinquent te leren dat hij zijn leven — zijn privéleven en zijn publieke optreden — zó kan inrichten, dat zowel hijzelf als de samenleving volledig tot en aan hun recht komen.

Deze visie brengt verder als consequentie met zich mee dat de betrekkelijk starre regels betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling (V.I.) zullen moeten worden herzien. De nu geldende regeling dat men eerst tweederde van de straftijd moet hebben uitgezeten voor men met voorwaardelijk ontslag kan worden gezonden, is te weinig soepel om operationeel te zijn. De voorstellen zoals de Commissie-Pompe over de V.I. reeds in 1952 heeft gedaan zijn te beschouwen als een stap in de goede richting. De termijn voor V.I. zou volgens de voorstellen worden teruggebracht voor straffen tot zes jaar tot de helft met een minimum strafduur van een jaar, voor straffen van meer dan zes jaar tot een derde met een minimum van drie jaar. Voor de levenslange straf geldt dat eerst na tien jaar V.I. zou mogen worden verleend.

Hiermee wil niet gezegd zijn dat onze werkgroep meent dat met deze voorstellen voldoende vrijheid van handelen aan de met de strafexecutie belaste organen is gegeven. Zij meent veeleer dat het wettelijk vastleggen van V.I.-termijnen op zich al verstarrend werkt ten aanzien van het creëren van een op het individu gerichte leefsituatie gedurende de straftijd. Eerst dán zou een optimaal effect kunnen worden verkregen indien ten aanzien van de voorwaardelijke invrijheidsstelling op geïndividualiseerde wijze beslist zou kunnen worden naar de behoeften van de situatie.

Natuurlijk impliceert het bovenstaande niet — wij zouden willen zeggen:

juist niet! — dat langdurige vrijheidsbenemingen niet mogelijk moeten zijn. Het belang dat de maatschappij heeft bij beveiliging tegen de schade van misdadigheid mag al niet uit het oog worden verloren. Een zinvoller en praktischer inrichting van de executieregels behoeft echter met de beveiligingseis volstrekt niet in strijd te zijn. Slechts een onverstandig gebruik van de mogelijkheden zou de maatschappelijke veiligheid in gevaar kunnen brengen. Niet een verantwoord gebruik! Mits de te stellen voorwaarden, mits de drieslag van de claim, de programmering en het arrest de delinquent op zulk een wijze de weg naar de maatschappij zullen helpen hervinden, dat hij zijn plaats blijvend zal kunnen innemen!

De mening van de werkgroep over het begrip straf noopt dus niet tot de conclusie dat het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie beperkt zal moeten blijven. Integendeel, van een goed gestructureerde vrijheidsstraf zal men zonodig op verantwoorde wijze royaal gebruik moeten kunnen maken! De rechter zal b.v. door het opleggen van voorwaardelijke straffen bij de structurering van de voorwaarden een duidelijke en streng aansprekende gestalte kunnen geven zowel aan de claim op de verdachte van het strafrecht, en de programmering van zijn leven, als aan het arresteren van een deugdelijk rechtsregime voor de veroordeelde. Hetzelfde geldt voor het O.M. bij zijn bevoegdheid om voorwaardelijk een zaak te seponeren.

Deze eisen zijn echter alleen dan zinvol te realiseren, indien er meer gelegenheid voor allerlei soorten praktische „opvang" zou bestaan, meer doorgangstehuizen, meer mogelijkheden voor verpleging, behandeling en begeleiding. En er is nog meer te zeggen!

V. *De meersporigheid als eis van ruime keuzemogelijkheid uit vrijheidsbenemende sancties (gevarieerde claim)*

Onze strafrechter heeft de mogelijkheid om bij het wijzen van zijn vonnis diverse sporen te berijden. Zijn wagenpark van vrijheidsbenemende sancties is naar spoorbreedte zeer gevarieerd. De volgende moeilijkheid dient zich echter aan.

Ons strafrecht kan worden getypeerd als een schuldstrafrecht. Daarmee bedoelt men te zeggen dat naar het geldende recht geen straf mag worden opgelegd aan iemand die een strafbaar feit heeft begaan, indien aan hem niet kan worden verweten dat hij handelde zoals hij deed. Dat men geen verwijt kan richten tot de dader kan uit diverse omstandigheden voortvloeien.

Zo stelt artikel 40 Sr. dat degene, die een strafbaar feit begaat niet strafbaar is, indien hij daartoe door overmacht is gedwongen. Als men redelijkerwijs van een mens niet kan verwachten dat hij een overigens strafwaardige handeling achterwege laat, treft hem geen verwijt, kan hem daartoe geen straf worden opgelegd.

Artikel 41 lid 2 zegt hem straffeloosheid toe die in noodweer de grenzen van de noodzakelijke verdediging overschrijdt, indien dit gebeurt als gevolg van een hevige gemoedsbeweging. Ook hier geen verwijt.

De artikelen 37 en 37a Sr., de bron van de maatregel van T.B.R., geven de opvatting van de wetgever weer ten opzichte van een delinquent die lijdt aan een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis der geestvermogens.

Artikel 37 lid 1 geeft aan dat aan de dader van een strafbaar feit geen straf kan worden opgelegd indien hem wegens de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis der geestvermogens voor het plegen van een feit geen enkel verwijt kan worden gemaakt. Het kunnen toerekenen van een feit aan een toerekeningsvatbare dader is basisvoorwaarde voor elke strafoplegging. Anders echter dan in de gevallen bedoeld in de artikelen 40 en 41 Sr. heeft de wetgever hier niet gewild dat de dader altijd en zonder meer vrijuit zou gaan. Juist bij de mensen waarop artikel 37 Sr. van toepassing is, is er immers vaak sprake van gevaarlijkheid van de betrokkene voor zijn omgeving. Gevaarlijkheid dan in deze zin dat van de niet-toerekeningsvatbaar-verklaarde kan worden verwacht, dat, indien hij niet ter verpleging en behandeling in een asyl wordt opgenomen, hij opnieuw strafbare feiten zal plegen. Daarom heeft de rechter de bevoegdheid gekregen zulk een delinquent hetzij naar een krankzinnigeninrichting, hetzij naar een asyl te verwijzen. Het belang der maatschappij prevaleert hier, hoewel daarmee natuurlijk niet gezegd is, dat het belang van de delinquent uit het oog wordt verloren. Het beveiligingsaspect voert bij deze sanctie de boventoon. Dat in de inrichting getracht wordt de gedetineerde te genezen is hiermee niet in strijd, genezing is immers de beste beveiliging.

Ook artikel 37a handelt over de delinquent die een gebrekkige ontwikkeling of een ziekelijke stoornis heeft, zij het dan dat naar de mening van de rechter deze geestessituatie niet de schuld, de toerekeningsvatbaarheid bij de dader heeft weggenomen. In overeenstemming met het algemene uitgangspunt van de wetgever moet de rechter nu straf opleggen. Naast die straf mag de rechter echter in verband met de bijzondere geestelijke situatie van de betrokkene, de delinquent ter verpleging doen opnemen in een asyl. Ten onrechte heeft bij de toepassing van artikel 37c de term „verminderde toerekeningsvatbaarheid" ingang gevonden. De wet kent slechts het verschil tussen toerekeningsvatbaarheid en niet-toerekeningsvatbaarheid. Het hanteren van het onderscheid „verwijtbaar of niet-verwijtbaar", „toerekeningsvatbaar en niet-toerekeningsvatbaar" acht de werkgroep zinvol. Hierdoor behoudt men immers de mogelijkheid op de toerekeningsvatbare dader als verantwoordelijk mens een appèl te doen, hem in zijn volle-mens-zijn aan te spreken.

VI. *De eensporigheid als eis van praktijk bij de executie van vrijheidsbenemende sancties (programmering)*

Tegen de achtergrond van het bovenstaande moet men de problematiek van de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf en de maatregel van T.B.R. bezien.

Bij de vrijheidsstraf heeft men te maken met toerekeningsvatbare daders, ook indien na het uitzitten van de straf nog een plaatsing in een asyl wacht. Bij een plaatsing in een asyl volgens artikel 37 lid 3 niet. Men kan zich terecht af-

vragen of dit theoretische verschil in werkelijkheid zo groot is als de wet ons wil doen geloven. Een vraag waarop het antwoord voor de executie van elke vrijheidsbeneming van uitnemend belang is. De praktijk leert dat het verschil tussen toerekeningsvatbaren en niet-toerekeningsvatbaren veelal klein is.

Prof. dr. H. van Rooy kwam al in 1956 op grond van een door hem uitgevoerd onderzoek naar de verschillen tussen een groep wel- en een groep niet-terbeschikkinggestelde zware recidivisten o.a. tot de conclusie dat tussen beide groepen grote en opvallende overeenkomsten bestonden. Daarnaast waren er ook grote en kenmerkende verschillen, maar de grens tussen beide groepen droeg een vloeiend karakter. Niet alleen echter dat het verschil tussen wel- en niet-terbeschikkinggestelden vaak klein is en daarom de reden voor een geheel divergente executie-aanpak discutabel is te stellen, ook komt het voor dat de rechter zich bij de beslissing „straf of maatregel" laat leiden door overwegingen die met de mate van toerekeningsvatbaarheid slechts een verwijderd verband hebben. Dan is niet de verwijtbaarheid maar de noodzaak van maatschappijbeveiliging, de doorslaggevende factor bij de te nemen beslissing. Een voorbeeld hiervan kan men vinden in de arresten van de Hoge Raad, *HR* 10-9-1957, *NJ* 1958 no. 5 en *HR* 24-7-1967, *NJ* 1969 no. 63. In deze zaken werden langdurige vrijheidsstraffen uitgesproken zonder T.B.R., hoewel bij beide daders sprake was van een ernstige ziekelijke stoornis van de geestvermogens.

Het is van belang vast te stellen dat de hier bedoelde straffen, wil er van de betrokken delinquenten iets terecht komen, ten uitvoer gelegd zouden moeten worden alsof er sprake is van een terbeschikkingstelling. In de gegeven situatie is dat echter niet mogelijk. De wijze van executeren in een gevangenis en in een asyl verschilt te veel.

Intussen wordt het verschil tussen een gevangenis en een asyl minder. Dit dank zij het bestaan van het boven reeds vermelde artikel 26 Beginselwet. Zo betekent artikel 26 bijvoorbeeld voor de tot een vrijheidsstraf veroordeelde dat voor hem in beginsel de mogelijkheid van een psycho-therapeutische behandeling open staat.

Het huidige penitentiaire systeem brengt met zich mee dat een delinquent, eenmaal tot gevangenisstraf veroordeeld, in een gevangenis moet worden behandeld, de enkele mogelijkheid van overplaatsing van artikel 120 Gevangenismaatregel buiten beschouwing gelaten. Evenzo is de terbeschikkinggestelde vastgepind op een plaatsing in een asyl. Ook hier constateert de werkgroep een situatie die niet soepel genoeg is om de zeer gevarieerde groep gedetineerden op te vangen.

Teneinde optimaal tegemoet te komen aan het vereiste van artikel 26 Beginselenwet, dient te worden overgegaan tot een stelsel van *eensporige executie:* Evenals nu geschiedt velle de rechter zijn oordeel, waarbij de mate van schuld aan het gewraakte gedrag mee in het oordeel worde betrokken; dit in verband met de bovenvermelde zinvolle functie van het verwijt. Dat wil dus zeggen

dat aan de dader zijn gedrag wel of niet wordt toegerekend. *Waar het echter op aan komt is dat de rechter niet meer een straf, maatregel of beide oplegt, maar uitspreekt dat de dader zijn vrijheid wordt ontnomen.* In het geval van een toerekeningsvatbare dader die niet gestoord is, voor een bepaalde tijd; bij een wel gestoorde maar desalniettemin toch toerekeningsvatbare dader, hetzij voor een bepaalde, hetzij voor een onbepaalde tijd, en bij een gestoorde, niet toerekeningsvatbare dader voor een onbepaalde tijd, met dien verstande dat bij beslissingen voor onbepaalde tijd periodiek worde bekeken of verdere vrijheidsbeneming nog noodzakelijk is.

De bedoeling van deze drieledige mogelijkheid van vrijheidsbeneming is aansluiting te zoeken bij de geldende regeling betreffende de sanctieoplegging. Het is tevens de bedoeling dat daarmee ook de waarborgen die gegeven zijn met de artikelen 37 en 37a worden overgenomen.

Het verschil tussen het voorstel van de werkgroep en de huidige regeling is echter gelegen in het feit dat, ongeacht de vraag of men bij de sanctie-executie te maken heeft met een wel of niet-toerekeningsvatbare dader, die aanpak gekozen kan worden die in een gegeven situatie voor de gedetineerde noodzakelijk is. Dat wil dus zeggen dat aan de met de executie belaste organen wordt overgelaten hoe de sanctie wordt geëxecuteerd. Door deze organen wordt bijvoorbeeld bepaald waar de gedetineerde zijn detentie doorbrengt en welke behandeling hij ontvangt. Een aan de persoon en zijn situatie aangepaste behandeling wordt mogelijk zonder wettelijke, verstarrend werkende belemmeringen.

VII. *Executierechter (arrest)*

In de voorgestelde constellatie zal een beroepsinstantie in het leven geroepen moeten worden waarbij alle bij de executie betrokkenen in beroep kunnen gaan tegen een plaatsingsbeslissing of elke beslissing die het contact met de maatschappij vermeerdert of vermindert. Als bij de sanctie-executie betrokkenen kunnen worden beschouwd de gedetineerde, de (geneesheer-)directeur van de inrichting, het O.M. en de reclassering. Naar de mening van de werkgroep zal de beroepsinstantie onafhankelijk moeten zijn van de uitvoerende macht, weshalve gedacht wordt aan een lid van de zittende magistratuur. Onafhankelijkheid wordt ook daarom voorgestaan omdat bij de diverse beslissingen een serieuze afweging moet plaatsvinden tussen het belang van de maatschappij en dat van de gedetineerde, belangen die nog wel eens in strijd lijken te komen met elkaar. Overigens zal niet alleen de beslissing over tussentijdse veranderingen aan deze instantie, de executierechter, moeten worden opgedragen, ook de eerste plaatsingsbeslissing zal door hem moeten worden genomen. Tenslotte is van belang, dat de justiciabele bij deze rechtsgang over adequate rechtshulp beschikt.

Ook in het geldende systeem komt men al de executierechter tegen, zij het dat deze een andere naam draagt. Zo geeft artikel 123 Gevangenismaatregel aan veroordeelden tot gevangenisstraf de mogelijkheid beroep in te stellen tegen een plaatsings- of overplaatsingsbeslissing van welke aard dan ook bij de sectie Gevangeniswezen van de Centrale Raad voor het Gevangeniswezen, de

Psychopatenzorg en de Reclassering. En artikel 37b bepaalt dat over een verlenging van de terbeschikkingstelling door de rechter wordt beslist. In talloze gevallen oordeelt de rechtbank in raadkamer over vorderingen tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf, tot verlenging van de proeftijd van zulk een straf, tot wijziging in de voorwaarden van zulk een straf. In talloze gevallen oordeelt die rechtbank in raadkamer over verzoeken tot schorsing onder voorwaarden van de voorlopige hechtenis en over verzoeken tot opheffing van voorlopige hechtenis.

VIII. *De helpende hand*

De opvatting van onze werkgroep, dat straf èn maatregel hun maatschappelijke zin vooral dienen te ontlenen aan een terechtwijzende uitwerking, waarbij de vrijheidsbenemende sancties hand- en spandiensten kunnen bieden, heeft nog verder-strekkende consequenties, dan reeds eerder is uiteengezet.

De „terechtwijzing" heeft n.l. betrekking op geconstateerd maatschappelijk disfunctioneren van de betrokkene, van zodanige grensoverschrijdende allure, dat daarop een genormeerde sanctie is gesteld. De terechtwijzing dient er dan ook primair op gericht te zijn een getolereerd maatschappelijk functioneren te bevorderen en daartoe mede de voorwaarden te scheppen.

Noch een machtswoord van de magistraat, noch enigerlei gedwongen situatie zijn in het algemeen op zichzelf de daarvoor geëigende middelen. Er is meer voor nodig. Ook een in eensporigheid doorgevoerde executie van de vrijheidsbenemende sanctie is op zichzelf ontoereikend: voorwaarden om tot de essentie te komen, kunnen daaraan overigens soms wel worden ontleend.

Die essentie ligt in een groot aantal gevallen toch hierin besloten dat door persoonlijke of situatieve factoren de grensoverschrijding werd bevorderd en dat vaak hulp nodig is om te bereiken dat hetzij in deze factoren dan wel in de wijze van (re)ageren een zodanige wijziging wordt bevorderd, dat de betrokken man of vrouw in de toekomst met geringer kans op recidive zichzelf in het maatschappelijk verkeer zal kunnen opstellen en handhaven op een wijze die niet tot grensoverschrijding leidt.

Het reclasseringsapparaat is tot dusverre het daarop best ingestelde orgaan geweest; versterking van deze mogelijkheden zal dan ook moeten worden aangevat bij deze feitelijke toestand.

Echter, om onnodige doublures zowel als een onnodige stigmatisering van de hulpverlening in dit verband effectief tegen te gaan, zal een heroriëntering op zijn plaats zijn, om ook dit apparaat flexibeler op te stellen.

Hierbij staat op de voorgrond dat voor het reclasseringsapparaat het verlenen van hulp centraal staat en dat dit apparaat zal moeten opereren vanuit een hierop georiënteerd kader.

Een „aanleunen" van het reclasseringsapparaat tegen de structuren op het terrein van volksgezondheid en maatschappelijk welzijn, zal daarom moeten worden bevorderd. Dan wordt tevens de mogelijkheid geopend om op ruimer schaal en op flexibeler wijze dan nu vaak het geval is, de hulpverlening aan

deze organen geheel of deels over te dragen, wanneer zulks geïndiceerd is.

Bovendien zal dit reclasseringsapparaat zodanig moeten zijn uitgerust, dat het zowel kwalitatief als kwantitatief aan de taakstelling kan voldoen. Zeer ingrijpende teleurstellingen, die tot een terugslag op de algemene mogelijkheden in maatschappelijk opzicht aanleiding kunnen geven, moeten anders worden verwacht. *De functie van de straf* gaat dan weer teloor.

Tenslotte rijst de vraag of deze visie op de wenselijk geachte positie van het reclasseringsapparaat een weerslag heeft op de structuur van het hulpverleningselement gedurende de executie van de straf of maatregel die voert tot vrijheidsbeneming.

Het valt aan te nemen, dat een grote flexibiliteit voor dit element nodig zal blijken; onze werkgroep meende echter dat in dit stadium met het aanstippen van dit effect voor dit ogenblik mag worden volstaan.

Voor wat de wettelijke bepalingen aangaat: met betrekking tot de rol van het reclasseringsapparaat in het geheel zal overwegend zo niet geheel de ontwikkeling kunnen stoelen op wijzigingen in de uitvoeringsregelingen.

IX. *Wensen*

Uitgangspunt is geweest de visie dat straf en maatregel niet mogen dienen om een vergeldend leed toe te brengen, maar integendeel er op gericht moeten zijn de maatschappelijk gestrande mens te helpen zijn plaats op een verantwoorde wijze in de samenleving in te nemen, zonder dat daarbij uit het oog wordt verloren dat de beveiliging van de maatschappij kan eisen dat bepaalde burgers voor een zekere tijd uit de gemeenschap worden weggehouden. Dit weghouden moet het laatste zijn waartoe wordt overgegaan. Indien echter een dergelijke handelwijze noodzakelijk blijkt, moet het zo geschieden dat de kansen voor de terugkeer en met name het zich kunnen handhaven op de weer ingenomen plaats optimaal zijn.

Optimalisering van deze kansen is mogelijk door:

1. Eensporige executie.
2. Stichting van meer open en half-open inrichtingen.
3. Versoepeling van de regels betreffende de voorwaardelijke invrijheidsstelling.
4. Verruiming van de mogelijkheid van zinvolle structurering van een voorwaardelijke veroordeling en seponering.
5. Vergroting van de opvangmogelijkheden van de gedetineerde, indien deze in de maatschappij terugkeert of er met een voorwaardelijke veroordeling in blijft. Dit betekent bijvoorbeeld dat de reclassering beter geëquipeerd zal moeten worden, meer geld zal moeten krijgen en meer deskundige medewerkers zal moeten kunnen aantrekken.
6. Een duidelijke regeling van de status van de rechter, die als executierechter optreedt.
7. Een qua equipering, instrumentering, promotiemogelijkheid, meer verantwoorde structurering van de instituten van rechtercommissaris, politie-

rechter en strafkamer, met tenietdoen van de discriminatie van de zijde van de „civilisten".

IX. *Slotopmerkingen*

De werkgroep vraagt zich af of niet aan de met de vonnisvelling belaste rechter de bevoegdheid gegeven moet worden bij zijn uitspraak te bepalen dat een opgelegde vrijheidsbeneming voor onbepaalde tijd tenminste een minimum tijd ten uitvoer moet worden gelegd. Dit in verband met het feit dat de rechter mede heeft te letten op het belang dat de maatschappij heeft bij een beveiliging tegen crimineel gedrag en omdat een vroegtijdige terugkeer van een delinquent in de samenleving in concrete gevallen ernstige onrust kan verwekken.

Tevens vraagt de werkgroep zich af of de vonnisvellende rechter niet de bevoegdheid moet krijgen in geval van een voor onbepaalde tijd opgelegde sanctie te bepalen dat de vrijheidsbeneming in ieder geval niet langer dan een bepaalde tijd mag duren. Dit kan er toe bijdragen dat iemand niet onevenredig lang, gezien de ernst van de door hem gepleegde delicten, van zijn vrijheid wordt beroofd. Om dit laatste concreet te maken: dat iemand vermogensdelicten pleegt, is in zekere zin een aanvaardbaar maatschappelijk risico; evenals nu de wetgever heeft bepaald dat toerekeningsvatbare, niet gestoorde daders na het uitzitten van hun naar de tijd bepaalde straf weer de vrije maatschappij in mogen ook al staat vast dat zij hun delicten weer zullen plegen, zal hij bij gestoorde daders die een naar de tijdsduur onbepaalde straf krijgen voor de rechter de vrijheid moeten scheppen een maximumduur van de vrijheidsbeneming vast te stellen.

De werkgroep begrijpt dat deze vraag gemakkelijker is te beantwoorden voor b.v. economische delicten dan voor delicten met een ernstig agressief karakter. Nochtans lijkt een bevestigend antwoord de moeite van het overwegen waard.

★

DILEMMA'S VAN CHRISTELIJKE SAMENWERKING EN RADICALITEIT *

door

Drs. D. Th. Kuiper

De ARP wordt Evangelische Volkspartij

In 1966 lanceerde in zijn diësrede voor SSR Eindhoven, dr. W. P. Berghuis, de toenmalige voorzitter van het Centraal Comité van A.R. Kiesverenigingen, bij wijze van primeur het begrip *Evangelische Volkspartij* als nadere benaming van de ARP. Het is goed om ter inleiding van ons betoog stil te staan bij de voorgeschiedenis en ontwikkeling, die in deze gedeeltelijke herdoop werden bezegeld.

Toen na 1945 de Wederopbouw van Nederland ook in de politieke sector ter hand werd genomen, betekende dat voor socialisten, katholieken en liberalen wel geen volledige nieuwbouw, maar toch vernieuwing.

In het geval der beide protestantse politieke partijen was echter duidelijk sprake van restauratie van het oude. In de CHU vond een uitbraak van een aantal vernieuwende krachten naar de PvdA plaats, hetgeen een geduchte aderlating betekende. Weliswaar leefden in de zgn. *Trouw*-groep gedachten over een vernieuwde protestantse partij, die vooroorlogse fouten moest vermijden en herstellen, maar in *Een ophitsend geschrift* is beschreven hoe o.a. Jan Schouten deze ontwikkeling een krachtig halt toeriep[1]. Van enige heroriëntatie naar de nieuwe tijd was geen sprake. De ARP ging in de oppositie tegen het Indonesië-beleid en de geleide sociaal-economische politiek. Eerst een rede van Anema als voorzitter van de Eerste Kamerfractie indiceerde het einde van het isolement der Anti-Revolutionairen en opende een weg naar integratie in de brede-basis coalitie van KVP, PvdA en CHU.

Na 1952 werd onder leiding van de jeugdige econoom Zijlstra een aanvang gemaakt met een vooralsnog langzame politieke heroriëntatie, met name op het gebied van het economische beleid. Verdergaande stappen konden pas gezet toen

* Dit artikel bevat de — enigszins aangepaste — tekst van een rede, die onder de titel „Radikaal Dilemma: Pressie of Secessie" op 26 november 1969 werd uitgesproken op de Diës van SSR Eindhoven.

Het is voorts bedoeld als een bijdrage tot de bezinning op de toekomst van de AR waartoe op het Partijconvent van de ARP op 8 november 1969 werd besloten. Het is immers bekend dat Anti-Revolutionairen van allerlei snit zich daarbij gaarne door het verleden laten leren?

[1] H. de Vries, *Een ophitsend geschrift. De geschiedenis van het illegale blad Trouw* (m.m.v. Henk Biersteker en Ben van Kaam), Utrecht 1968, blz. 78—84, 130, 145.

Schouten in 1956 als partijvoorzitter werd opgevolgd door de Kamper burgemeester Berghuis en als fractievoorzitter werd vervangen door zijn rechterhand, de Trouw-hoofdredacteur Bruins Slot. Met behulp van een aantal jongeren, onder wie Hazenbosch en Biesheuvel een belangrijke plaats innamen, legden zij beiden de basis voor een verdere modernisering van het politieke beleid, hetgeen dramatisch culmineerde in de bekende ommezwaai inzake de Nieuw-Guinea kwestie in 1962/63, waar Bruins Slot t.g.v. de optredende "backlash" er zijn fractievoorzitterschap bij inschoot [2].

De belangrijke rol, die Berghuis gedurende deze gehele periode speelde bij het nemen van „de bocht naar de nieuwe tijd" is in een vorig jaar verschenen artikel van Van Herwijnen uitmuntend beschreven [3].

Nader onderzoek verdient in dit verband het verschijnsel, dat omstreeks 1960 talrijke leidende figuren uit de toenmalige „middengeneratie" in de kerkelijke en politieke sector van het gereformeerde volksdeel zulk een diepgaande verandering vertoonden. Hoe dat zij, deze verandering kwam juist op tijd om een niet onbelangrijk deel van de toenmalige jonge generatie die op het punt stond geruisloos de klassieke christelijke politieke organisatie de rug toe te keren, de hoop te geven, dat een streven naar verdergaande vernieuwing niet ijdel behoefde te zijn.

Berghuis, die stelde dat de ARP van oorsprong „in het kerkelijk oecumenisch . . . , in het politieke op de wereld gericht, mondiaal . . . en in het sociale radicaal" was, trachtte behalve tot een beleidsmatige heroriëntering ook te komen tot een nieuwe start op het gebied van de christelijke partijvorming. Hoewel christelijke politiek z.i. „geen blauwdruk" kon zijn van een „heilstaat in deze wereld" moest zij „in elk geval een heenwijzing . . . zijn naar de Goddelijke volmaaktheid". Bij de vormgeving van deze heroriëntatie greep hij terug op de idealen van de *Trouw*-groep uit 1945.

Hij zocht steeds duidelijker toenadering tot de CHU om te komen tot die „nieuwe, ene partij, om in de wereld van vandaag en voor de jongeren van vandaag nieuw élan te geven aan een levende Christelijke politiek". Opvallend moet genoemd worden, dat te zelfder tijd in de jaren 1962-1965 in één van de vele preformaties der latere christen-radicalen, de zgn. PPC (Protestants Politieke Contactgroep), jonge AR en CHU leden éénzelfde doel nastreefden. De negatieve ervaringen, die echter op alle fronten met de stugge leiding van de CHU, van wie met name Beernink niets voor toenadering voelde, werden opgedaan, deden Berghuis in 1967 constateren „dat dit station nu is gepasseerd". Het feit, dat de CHU niet deelnam aan het in 1965 gevormde kabinet-Cals van KVP,

[2] Ook Berghuis stond achter het anti-revolutionaire Nieuw-Guineabeleid van die tijd, blijkens zijn artikel *Nieuw Guinea, Een terugblik* in *A.R. Staatkunde* 1962, blz. 213 e.v. Voor de rol van de ARP zie men ook de Amerikaanse dissertatie van A. Lijphart, *The Trauma of Decolonization.*

[3] P. F. van Herwijnen, *Dr. W. P. Berghuis, voorzitter ARP 1956—1968* in *A.R. Staatkunde* 1968, blz. 169—191. Aan dit artikel zijn verder alle citaten van Berghuis ontleend.

PvdA en ARP moet in dit verband ook niet uit het oog worden verloren.

Tegen deze achtergrond moet m.i. dan ook de primeur gezien worden waaraan ik in het begin van dit artikel herinnerde. Hoewel het hem „wat waard zou zijn geweest, wanneer in de afgelopen tien jaren CHU en ARP samen het proces zouden hebben doorgemaakt, wat nu de ARP alleen heeft doorgemaakt", niettemin moest de consequentie uit deze ontwikkeling getrokken. De ARP moest dan voorlopig maar alleen verder met de vernieuwing, waarvoor de benaming „Evangelische Volkspartij" als aanwijzing werd gekozen. Overigens was de Amsterdamse Kamercentrale hem daarin met de Staten- en Gemeenteraadsverkiezingen reeds voorgegaan [4].

Wijzigingen in het Nederlandse politieke klimaat in de 60-er jaren

Doch in dezelfde periode, waarin deze nieuwe koers werd uitgestippeld, manifesteerden zich een aantal factoren, met name van externe aard, die een keer aan de loop der zaken zouden geven, waardoor de kans op welslagen ervan verminderde. Over de vele achtergronden van deze ontwikkelingen, die wij vnl. van sociaal-structurele en culturele aard achten, is elders reeds gepubliceerd [5]. Hier zij slechts gesteld dat allerlei fundamentele wijzigingen in de dieperliggende „lagen" van het sociale systeem in toenemende mate leidden tot vulkanische verschijnselen, die hun uitwerking op de meer aan de oppervlakte gelegen institutionele structuren niet misten. Eén en ander resulteerde in een toenemend verzet tegen de geëtableerde zuilen- en koepelstructuur, waarin de diverse elites de sinds 1917 vervolmaakte pacificatie tussen de verschillende levensbeschouwelijke stromingen in Nederland hadden vastgelegd. Daalder en Lijphart hebben beschreven welke gevolgen deze structuur heeft gehad voor regentenmentaliteit en gehanteerde technieken ter sociale beheersing [6].

Tegen deze structuur die leidde tot het „één-pot-nat syndroom", kwam van verschillende zijden krachtige oppositie, die voortvloeide uit allerlei gevoelens van „vervreemding".

Wij zullen ons bij het aanstippen van de gevolgen hiervan strikt beperken tot de politieke sector. Het Nederlandse veelpartijen systeem heeft altijd de vorming van coalities noodzakelijk gemaakt teneinde regeringen werkbare parlementaire meerderheden te verschaffen. Deze coalities bestonden uit partijen, die weliswaar sterk contrasterende beginselen en einddoelen hadden, maar elkaar vonden ter realisering van gemeenschappelijke tussendoeleinden.

[4] *Jaarverslag van de Anti-Revolutionaire Partij over het jaar 1965,* blz. 105—111, over het jaar 1966, blz. 110—113.

[5] H. Gruyters, K. Schermer, K. Slootman, *Experimenten in democratie,* Amsterdam 1967, met name blz. 7—55.

E. C. M. Jurgens, P. J. A. ter Hoeven, D. Th. Kuiper e.a., *Partijvernieuwing,* Open Brief nr. 2, Amsterdam 1967.

P. J. A. ter Hoeven, *Bedreigde democratie,* Utrecht 1965.

[6] H. Daalder, *Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek,* Assen 1964.

A. Lijphart, *Verzuiling, Pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek,* 1968, met name blz. 64 e.v.

Zo streefde de liberaal-katholieke coalitie tussen 1850-1870 naar geestelijke en staatsrechtelijke vrijheid, de protestants-katholieke coalitie tussen 1890-1939 — soms onderbroken door de vrijzinnige concentratie — naar gelijke rechten voor de confessionele organisaties, en de rooms-rode coalitie tussen 1945-1958 naar sociale wetgeving en wederopbouw. Daarbij streefden met name Colijn en Romme, architecten van een niet onaanzienlijk aantal kabinetten, naar een zo nationaal mogelijke samenstelling van deze kabinetten. De eerstgenoemde dacht aan confessionelen en liberalen, de tweede aan confessionelen en socialisten. De coalitiedwang en met name de brede-basis variant ervan droeg onvermijdelijk bij tot het bovengenoemde „één-pot-nat syndroom". Dit werd nog versterkt door het verlies van de klassieke „identiteiten" van alle gevestigde partijen, t.g.v. erosie der oude beginselen en het toegenomen technocratische karakter van het merendeel der beleidsbeslissingen. Ontideologisering en de-politisering vierden hoogtij [7].

Bovenaangeduide fundamentele wijzigingen in de „diepere" lagen van de sociale werkelijkheid maakten zich breed nadat in 1958 de brede basis was verlaten en vervangen door de „lood-om-oud-ijzer" politiek, waarin de confessionelen beurtelings met de socialisten of de liberalen regeerden.

De instabiliteit van deze politieke techniek bleek, toen in de jaren 1965 en 1966 twee kabinetten van verschillende politieke samenstelling onder leiding van twee katholieke premiers (Marijnen en Cals) door toedoen van twee KVP-moties (de motie-Maenen en de motie-Schmelzer) ten val kwamen. Wat betreft het kabinet-Cals kan overigens gesteld worden, dat de indiener van de motie slechts de executeur is geweest, die handelde onder druk van externe omstandigheden.

Gesteld kan worden, dat het kabinet-Cals van twee kanten in het nauw is gebracht door vulkanische krachten vanuit de diepere lagen. Wij denken dan met name aan de backlash der Boerenpartij, die bij de Staten- en Gemeenteverkiezingen van 1966 bleek, en het „nieuwe engagement" van PROVO, dat culmineerde in de Amsterdamse troebelen. Als belangrijk politiek feit moet daarbij geconstateerd worden, dat vele progressieve elementen in Nederland heel wat verwachtingen hadden geïnvesteerd in dit kabinet-Cals. Ondanks de gemaakte fouten had deze coalitie van KVP-PvdA-ARP tenminste met nadruk gesteld, dat zij iets wilde doen aan de toekomst. Gemeenschappelijke doeleinden als de leefbaarheid van Nederland in 2000, ontspanning in de buitenlandse politiek, hulp aan ontwikkelingslanden, konden die niet het goede cement vormen voor een langduriger coalitie? De val van dit kabinet is dan ook in de Nederlandse politiek meer geweest dan een incident, dat snel vergeten werd. Voor velen was het een traumatische gebeurtenis, die tot een blijvende wondeplek werd toen in februari 1967 de confessioneel-liberale coalitie onder leiding van De Jong werd gevormd, waarvan men zoveel minder verwachtte.

Op deze wijze werd in de jaren 1965-1967 het politieke klimaat geschapen,

[7] A. Hoogerwerf, *Depolitisering en ontideologisering; een theoretische analyse* in *Acta Politica* 1 (1965/66), blz. 21—35.

waarin — na Boerenpartij en PROVO — ook meer constructieve pogingen tot fundamentele verandering van structuur en beleid in de Nederlandse politiek konden gedijen: Nieuw Links en de Christen-Radicalen in de bestaande politieke partijen, D'66 er naast.

Nieuw Links en de Christen-Radicalen hebben in beginsel duidelijk gekozen voor de methode van *pressie* binnen de bestaande partijen. D'66 koos voor externe pressie — dreiging met het verlies van kiezers — maar kan in een speciale zin ook beschouwd worden als een „stille" vorm van *secessie* van de bestaande partijen [8].

Het onderwerp van dit artikel wordt nu verder gevormd door een nadere beschouwing van deze beide alternatieve methoden, met name voorzover ze van toepassing zijn op de vernieuwende groepen binnen de confessionele partijen.

Confessie en programma: Dilemma's voor ARP en KVP

Wij zullen ons daarbij met name beperken tot de ontwikkelingen in de KVP en de ARP. Dat is ook van belang omdat er in de loop der tijd diverse relaties waren, zowel tussen de partijleidingen als de radicale groeperingen van beide partijen. Bij onze schets nemen wij de onderscheiding over, die Janse maakt tussen twee verschillende integratiefactoren in de confessionele partijen, waartussen een spanningsverhouding kan bestaan, de levensbeschouwelijke beginselen en het politieke program. Beide integratiefactoren zijn veelal verweven, maar kunnen analytisch los van elkaar bezien worden [9].

Bezien wij *eerst het programmatisch aspect.* De ARP en de KVP waren, zoals Puchinger [10] driedelig hoopt te beschrijven, in de nadagen van de christelijke coalitie steeds meer uit elkaar gegroeid. Daarbij speelde ongetwijfeld een rol de omstandigheid, dat de ARP zich onder leiding van Colijn en Schouten op tal van beleidspunten behoudend opstelde, terwijl RKSP en in sterkere mate KVP de bakens met het getij trachtten te verzetten. Boeiend is dat er ook in de 60-er jaren in ieder geval een beleidsmatige divergentie tussen beide partijen leek op te treden, maar nu in de zin, dat de KVP-leiding op haar schreden terugkeerde

[8] Wanneer wij D'66 een speciale „stille" vorm van secessie noemen dan refereren wij aan de door L. Laeyendecker in zijn dissertatie *Religie en Conflict, de zogenaamde secten in sociologisch perspectief,* Meppel 1967, ontwikkelde denkbeelden. Hij relativeert het sociologisch onderscheid tussen secte en kerk en wil slechts spreken over het „ontstaan van religieuze groepen". Of een religieuze groep nu door afscheiding dan wel spontaan ontstaat acht hij ondergeschikt. In alle gevallen zal er sprake zijn van „onterving", dat wil zeggen dat de bestaande groeperingen niet meer voldoen aan de behoeften, niet meer tegemoet komen aan de vraag van de leden die tot een nieuwe groepering toetreden. Dat een en ander mutatis mutandis ook op politieke groeperingen kan worden toegepast lijkt plausibel. Voor D'66 zie men ook J. J. Godschalk, *Enige politieke en sociale kenmerken van de oprichters van D'66,* in *Acta Politica, V* (1969—1970), 1, blz. 62—74.

[9] C. S. L. Janse, *Spanningen in de KVP,* in *Acta Politica III* (1967/68), blz. 269—285. Zie ook de daaropvolgende discussie van S. W. Couwenberg en C. S. L. Janse in *Acta Politica IV,* blz. 104—114.

[10] G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie, De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918—1924,* Kampen 1969.

en een relatief behoudender toets ging vertonen, terwijl de ARP-leiding zich daarentegen naar Berghuis' woord „sociaal gezien zowel nationaal als internationaal links" wenste op te stellen.

Wij wensen hier reeds vast te stellen dat, hoe dit ook zij, dit tenminste de gemeenschappelijke perceptie was van de radicale stromingen in beide partijen. De onderscheiden houding van beide partijen ten opzichte van het kabinet-Cals in de Nacht van Schmelzer vormde een bevestiging van deze mening. In ieder geval heeft o.i. deze waarneming een diepgaande invloed gehad op het *toekomstperspectief,* dat KVP-radicalen enerzijds en AR-radicalen anderzijds hadden op hun kansen op succes. De AR-radicalen waren optimistischer, omdat zij immers slechts de partij-lijn verder door wilden trekken.

De KVP-radicalen echter waren pessimistischer, want zij wilden een laatste kans wagen om de heilloos geachte partijlijn om te buigen.

Dat een en ander een duidelijke invloed op de diepgaande verandering van tactiek der KVP-radicalen heeft gehad — *van pressie naar secessie* — staat voor mij vast.

Met deze overweging zijn wij echter vooruitgelopen op de gebeurtenissen. Wij moeten ook nog aandacht besteden aan de *tweede* hierboven genoemde integratiefactor, *het levensbeschouwelijk aspect.* Bij de vooroorlogse ARP en KVP was dit duidelijk de primaire integratiefactor en nam de programmatische factor een secundaire plaats in. Bij de in het begin allerminst vaststaande heroprichting van de katholieke partij in 1945 werden beide gelijkgesteld. De Nijmeegse historicus Manning heeft beschreven hoe toen reeds een stroming streefde naar deconfessionalisering avant la lettre [11]. Deze wens stoelde op een aantal overwegingen, die bij sommigen van meer idealistische, bij anderen van meer opportunistische aard waren. Deze gedachtengang hangt o.i. mede samen met het emancipatiemotief, dat bij de vorming van katholieke organisaties duidelijk domineerde boven het principiële motief, zulks in tegenstelling tot het calvinistisch volksdeel. Ook een bepaalde interpretatie van het natuur-genade motief kan een rol gespeeld hebben.

Vastgesteld kan worden, dat toen het Episcopaat, dat in 1945 en 1954 (met het Mandement) de katholieke eenheid en identiteit had verzekerd, o.i.v. de veranderingen in het katholieke denken zijn greep op de katholieke organisaties deed verslappen, voor vele leden van de katholieke intelligentia en jeugd de weg geopend werd naar een krachtig streven tot ont-clericalisering en deconfessionalisering. De echo's van deze tendenties waren ook aanwezig in het in 1966 uitgekomen structuurrapport over *Grondslag en Karakter van de KVP.* Dit sprak weliswaar de wenselijkheid uit van een algemeen-christelijke partij in Nederland, maar achtte de instandhouding van een dergelijke partij een kwestie van doelmatigheid en opportuniteit, niet van beginsel of noodzakelijkheid [12].

[11] A. F. Manning, *Geen doorbraak van de oude structuren. De confessionele partijen na 1945, ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen,* Utrecht 1968, blz. 61—89.

[12] In een aantal interviews, o.a. in de *N.R.C.* van 27 nov. 1969, aan de vooravond van de KVP-partijraad van 28/29 november 1969 bediende de huidige KVP-voorzitter mr. Van der Stee zich eveneens van deze terminologie.

Berghuis kritiseerde dit rapport, omdat de samenstellers een „bredere christelijke partij in belangrijke mate zien als een soort programpartij in een centrumpositie". Hij miste erin „een christelijke politiek", die „zowel tegenover het socialisme als het liberalisme met een eigen radicaliteit staat". Voor hem was „het centrale punt" daarbij „hoe ook programmatisch het christelijk geloof de basis en de richting van een georganiseerde christelijke politiek aangeeft".

Hij achtte dat „beslissend ... voor de geloofwaardigheid van een christelijke partijformatie". Een gesprek over deze zaken tussen de drie christelijke partijen achtte hij noodzakelijk om de „zowel nationaal als internationaal dreigende tweespalt te signaleren en tijdig uit te praten". Daartoe wilde hij niet, zoals het KVP-rapport, een gesprek van vrijstaande partijleden. Z.i. konden de deelnemers beter uit de officieel-verantwoordelijke partijorganen gerekruteerd worden [13]. *Zo werd Berghuis zowel de initiator van de Evangelische Volkspartij als van het „gesprek der Achttien".* In het oog gehouden moet worden, dat dit laatste niet geïnitieerd werd in een politiek vacuum, maar tegen de achtergrond van de val van het kabinet-Cals en de vorming van dat van De Jong ging functioneren.

Beide laatstgenoemde gebeurtenissen vormden de oorzaak van een in die zelfde tijd genomen initiatief van leden van deze drie partijen. Het ging hier echter niet om partijbestuurders, maar om werkelijk vrijstaande leden. Dit gezelschap, eerst naar de plaats van samenkomst *Americain-groep* genoemd, maar al spoedig herdoopt tot *Werkgroep van Christen-Radicalen,* bestond voornamelijk uit deelnemers in diverse, soms reeds lang bestaande werk- en discussiegroepen die tot dan toe ieder in hun eigen partij op eigen wijze vernieuwingspogingen hadden geëntameerd. Hoewel zij ieder eigen visies meebrachten, verenigden zij zich op het gemeenschappelijk tussendoel: *het omvormen van de eigen partijen tot partijen met een radicaal en vooruitstrevend program die daarna een coalitie-concentratie met andere partijen met een soortgelijk program moesten sluiten.* Over de geschiedenis van deze Werkgroep zijn reeds enkele publikaties heet van de naald verschenen [14]. Hier zij vermeld, dat een reeks initiatieven culmineerde in een groot en geslaagd Schevenings Congres, dat in het najaar van 1967 een program en een aantal resoluties voorlegde aan de drie partijbesturen.

Dat de materie toch weerbarstiger was dan sommigen hoopten, bleek uit het

[13] P. F. van Herwijnen, blz. 182.

Uit de context blijkt, dat bij Berghuis vnl. „principiële" motieven een rol gespeeld hebben. Het lijkt echter niet te gewaagd te veronderstellen, dat daarnaast de vrees dat de „protestantse" zuil in Nederland geen al te lang leven beschoren zou zijn, als de „katholieke" van zins was om te verdwijnen, niet ontbroken heeft.

In ieder geval stoelde zijn toenadering tot de CHU sinds 1957 op de wens naar „versterking van de protestants-christelijke invloed in ons volksleven", hetgeen na de teleurstellende verkiezingsuitslag van 1956 volgens Van Herwijnen „een nogal defensief karakter draagt" (blz. 176).

[14] Bas de Gaay Fortman en Wim in 't Veld, *Christen-Radicaal,* Hilversum 1967, met name het artikel van B. van Kaam.

M. van Hulten, *Van Spijtstemmers tot KVP radikalen,* Utrecht 1967.

M. van Hulten, *Radicalen,* Utrecht 1968.

conflict, dat daarna in de KVP ontstond en in het voorjaar van 1968 leidde tot het uittreden van de meerderheid der KVP-radicalen uit de partij, die ze een jaar daarvoor nog wilden omvormen.

Een belangrijke oorzaak van deze snelle escalatie van de verhoudingen in de KVP was reeds gelegen in het Augustus-Adres, dat door een aantal KVP-leden was bedoeld als schot voor de boeg van de in het najaar van 1967 bijeen te komen Partijraad, waar over de toekomstige koers van de partij beraadslaagd zou worden. Dit manifest was behalve door een aantal leden van de Americain-groep ook ondertekend door zwaargewichten als Cals, Bogaers en Aarden.

Daardoor werd onvermijdelijk de indruk gewekt, dat er tevens sprake was van een strijd om de macht in de KVP. Nadat op de Arnhemse Partijraad van december 1968 ten compromis leek te zijn gesloten, braken er conflicten uit over de bezetting van de posten in het Partijbestuur en de legitimiteit van een apart en frequent groepsoptreden van de KVP-radicalen. Het gezamenlijk optreden van de drie christelijke fractieleiders voor de televisie was de druppel die de emmer deed overlopen, waardoor een conflict in de fractie tussen Schmelzer en Aarden ontstond [15]. Hieruit bleek, dat het gesprek in de „18" een eigen politiek gewicht gekregen had en in plaats van een gesprek over de grondslag er één over concrete politieke samenwerking geworden was. Volgens de meerderheid der KVP-radicalen liep dit vooruit op de te Arnhem afgesproken verdere concretisering van de toekomst van de KVP.

Wij stemmen met Janse overeen in diens diagnose. In de KVP bleven achter degenen, die programmatisch „een evenwichtige belangenbehartiging" voorstonden in een levensbeschouwelijk gezien christelijk geïnspireerde (Schmelzer) dan wel in een totaal gedeconfessionaliseerde (Couwenberg) partij. De PPR werd gevormd door hen die programmatisch een „radicaal-vooruitstrevende" politiek voorstonden in een christelijk geïnspireerde (Bogaers) dan wel in een totaal gedeconfessionaliseerde (Aarden) partij [16]. Het gesprek in de „18" had zo door de anti-revolutionaire initiatiefnemer ongewenste en ook onvoorziene effecten gehad.

In de KVP kwam geen creatief proces op gang rond de relatie tussen christelijk geloof en radicaal program, maar ontstond een scheiding der geesten op programmatisch terrein. Terwijl deze partij in levensbeschouwelijk opzicht nu niet zoveel duidelijker werd. In de PPR ging alras de naar deconfessionalisering strevende stroming de boventoon voeren.

Radicaal Dilemma: Pressie of Secessie

Het wordt tijd om naar aanleiding van het vorengaande een voorlopige conclusie te trekken. Hoe is het te verklaren, dat een groepering, die in het voor-

[15] Tot januari 1968 was Bogaers de voornaamste woordvoerder geweest van de KVP-radicalen. Toen zijn persoon in discussie kwam als mogelijke voorzitter van de KVP legde hij dit woordvoerderschap neer en werd zijn plaats ingenomen door Aarden. Het feit, dat deze door zijn parlementslidmaatschap veel minder speelruimte bezat is o.i. een belangrijke aanleiding geweest voor het conflict, zoals het tenslotte heeft plaatsgevonden.

[16] Janse, blz. 276—277.

jaar van 1967 zich op het standpunt stelde, weliswaar „vooralsnog" haar doeleinden slechts met behulp van pressie binnen de organisatie te willen nastreven, reeds een klein jaar later tot openlijke secessie kwam?

De oorzaken van deze verandering van instrumentatie moeten in de eerste plaats gezocht worden in de concrete omstandigheden van het verloop van het politiek proces binnen de KVP. *Vooreerst* was daar de *pessimistische toekomstperceptie,* die vele KVP-radicalen koesterden over de ontwikkelingen in programmatisch en beleidsmatig opzicht in hun partij. *Vervolgens* was daar de vrees, dat de ontwikkeling, die in de „18" plaatsvond naar samenwerking tussen de drie christelijke partijen de gehoopte *ontwikkeling naar een gedeconfessionaliseerde Algemene Volkspartij,* waartoe voor sommigen het stembusakkoord slechts een nieuw tussendoel was, zou frustreren.

Maar *daarnaast* moet de verandering van instrumentatie ook verklaard worden uit de *wijze, waarop men het pressiemiddel had gehanteerd.* De katholieke radicalen ontwikkelden zich vanaf augustus 1967 als een georganiseerde groep, die soms ultimatieve eisen stelde, streefde naar een min of meer formele vertegenwoordiging in besturen en commissies en zich het recht voorbehield om zeer regelmatig met afwijkende officiële verklaringen te komen. Het betrof hier bovendien niet alleen een groep uit de jongere generatie, er waren integendeel gerenommeerde oudere politici bij betrokken, die bovendien recentelijk verwikkeld waren geweest in een conflict van nationale allure bij een kabinetscrisis.

Tenslotte zij in confesso, dat een zeer belangrijke rol is gespeeld door de *topleiding van de KVP,* die niet het inzicht en de souplesse op kon of wilde brengen om een vernieuwende stroming een betere plaats onder de partijzon te geven, maar door onhandig manoeuvreren averechtse reacties opriep.

Al deze factoren moesten tesamen wel leiden tot een snelle escalatie, die in dit geval uitliep op seccessie van de groep, die vanaf de aanvang in de minderheid was geweest, en op separate partijvorming in de PPR.

De vraag moet gesteld worden of deze secessie en aparte partijvorming wel *doelmatige middelen* genoemd kunnen worden, wanneer men de oorspronkelijke doeleinden beziet. In het algemeen moet gesteld worden, dat deze middelen slechts succes kunnen hebben, wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Globaal kunnen deze als volgt omschreven worden. Ten eerste moet men beschikken over een duidelijke issue, waarom nu en hier wordt gebroken. Ten tweede moet men zekerheid hebben, dat belangrijke delen van de oude groep en de oude organisatie meegaan. Tenslotte moet men, indien men tot aparte groepsvorming overgaat, enige zekerheid hebben dat deze levensvatbaar is.

Met enige schroom wilde ik stellen, dat aan deze voorwaarden slechts zeer ten dele was voldaan. In de eerste plaats was het issue onduidelijk: de laatste eis, het vice-voorzitterschap voor *Bogaers,* was juist ingewilligd en de uitleg van de Arnhemse resoluties in verband met het optreden der drie heren voor de televisie was een te subtiele aangelegenheid om duidelijk over te komen. Ten tweede was de machtsbasis in de eigen organisatie te smal om secessie tot een

numeriek indrukwekkende affaire te maken. Daarbij kwam nog, dat slechts een deel der KVP-radicalen wilde meegaan. Tenslotte: weliswaar was er een grote floating vote, die op zichzelf een markt vormde voor een nieuwvorming als de PPR, maar behalve PSP en PvdA was met name D'66 een geduchte concurrent die reeds met een welomschreven aanbod voor politieke vernieuwing een belangrijk marktaandeel verworven had [17].

Ook het einddoel der deconfessionalisering lijkt in eerste instantie door de nieuwe instrumentatie niet bevorderd. Uit een door de *Nieuwe Linie* gepubliceerd onderzoek onder de eerste 1300 leden van de PPR blijkt dat, hoewel ongeveer twee-derde van hen bij de laatste verkiezingen niet op de KVP stemde, toch maar liefst 80 à 90% van hen niettemin katholiek is. Sociologisch gezien zou men hier zelfs in een bepaalde zin van re-confessionalisering kunnen spreken.

De landelijke enquêtes naar de partijvoorkeuren leveren evenmin een opwekkend beeld op. Tot nu toe behaalt de PPR niet meer dan 1 à 2%. Wel zullen de Statenverkiezingen afgewacht moeten worden, voordat hier een definitief oordeel uitgesproken mag worden. Misschien dat er met name in Brabant en Limburg nog een verlate doorbraak naar de PPR plaats vindt. Daarnaast moet hier tenslotte met grote klem verzekerd worden, dat alle bovengenoemde argumenten en feiten de secessie niet hebben kunnen verhinderen. Kennelijk hebben subjectieve overwegingen, die hun eigen waarde hebben, de doorslag gegeven.

Bovendien stelt de PPR nadrukkelijk, dat het haar niet om eigen hachje, maar om het tot stand komen van een progressieve concentratie te doen is.

Keren wij nu terug tot de stroming, die door de pers gemeenlijk wordt aangeduid als „de AR-radicalen". Ondanks veel gemeenschappelijks met de KVP-radicalen is deze stroming toch op een aantal punten het spiegelbeeld van de andere. En daarmee is tevens impliciet reeds de „hamvraag" beantwoord, waarom de AR-radicalen in februari 1968 en daarna niet het voorbeeld van de KVP-radicalen hebben gevolgd. Een punt van overwegend belang is daarbij ongetwijfeld gevormd door de optimistischer perceptie, die men had van de ontwikkeling in eigen partij, hetgeen wij hiervóór reeds signaleerden. Dit hield natuurlijk mede verband met de meer positieve houding, die de overigens allerminst kritiekloze AR-leiding in concreto innam tegenover de vernieuwers. Daarnaast was er in de ARP geen sprake van een meningsverschil over het feit, dat er een duidelijke relatie moest blijven tussen de principiële en programmatische integratie-factoren.

Dat bij de radicale vleugel in de ARP pressie niet tot secessie leidde, moet

[17] Deze formuleringen zijn ontleend aan het „oekumenisch marktmodel" van de godsdienstsocioloog Peter L. Berger. Hij beschrijft daarmee de relaties tussen de onderscheiden kerkgenootschappen, die op de religieuze „markt" een aanbod doen, waar van de zijde van het „publiek" dan natuurlijk een „vraag" tegenover staat. Mutatis mutandis laat zich natuurlijk ook een „politiek marktmodel" ontwerpen.

echter ook verklaard worden uit de wijze, waarop deze stroming zich opstelde in de eigen partij. Men zocht het niet zozeer in een duidelijk herkenbare organisatie binnen de partij, vanwaaruit eisen werden gesteld en naar posten werd gestreefd. Men legde het accent op het verspreiden van denkbeelden en het te bestemder plaatse verdedigen van die denkbeelden. Bovendien hoedde men er zich voor om binnen de partij een scheiding teweeg te brengen tussen de niet-radicale bokken en de radicale schapen, waardoor maar al te snel een loopgravenoorlog kan ontstaan. De werkelijkheid in een partij is daar overigens te veelvormig voor. Men had ook niet de behoefte om „radicale" Kamerleden aan zich te binden, zodat men meer bleef wat men oorspronkelijk ook was, een voertuig voor de denkbeelden van een jongere politieke generatie in de ARP.

Het is moeilijk te bewijzen, dat een dergelijke weg ook aanbevelenswaardig zou zijn geweest voor de KVP-radicalen. Men stond daar nu eenmaal voor een andere situatie. Er is ongetwijfeld een correlatie tussen de ongunstiger toestand in de KVP en de hardere lijn van de KVP-radicalen en tussen de gunstiger toestand in de ARP en het meer op integratie gerichte streven der AR-radicalen. Maar misschien kan een en ander ook omgekeerd worden?

Na de breuk in de KVP

Wij moeten tot een afronding komen. Getracht is om aan de hand van een schets van de ontwikkelingen in de KVP en de ARP te komen tot een zekere evaluatie van de instrumentatie, die vernieuwende groeperingen in deze partijen gehanteerd hebben. Daarbij is ook aandacht gegeven aan het algemene kader van de Nederlandse politiek, met name vanuit het oogpunt van de coalitievorming. Hoewel ik in het voorgaande mijn inzichten als politicoloog en socioloog heb trachten toe te passen, heb ik niet de pretentie dat hiermee het laatste woord is gezegd, of zelfs maar dat een en ander objectief is. Mijn observatie van het hele proces is immers zeer sterk participerend geweest, zelfs in die zin, dat ik medespeler en betrokkene ben geweest en nog ben. Wat dat betreft is men gewaarschuwd.

Een tweede afrondende opmerking. Mijn beschouwing eindigt in het voorjaar van 1968. De gebeurtenissen van dat voorjaar hebben hun eigen effect gehad. De scheuring in de KVP heeft vele gevolgen gehad. De kansen voor een vernieuwing van de KVP werden er niet beter op: de Werkgroep van Christen-Radicalen verloor zijn eerste doelstelling, het gezamenlijk werken aan de omvorming van de eigen partijen en hield op met functioneren; de PvdA weigerde om met de „huidige" KVP te regeren. Het gesprek van de „18" blijkt, naast zijn intentie van middelpuntzoekendheid, ook middelpuntvliedende effecten te hebben. Was de „18" in 1967 en 1968 een externe factor, die splitsing in de KVP teweeg bracht, nadien dreigt het gevaar, dat samenwerking met de huidige KVP de verhoudingen en de bereikte resultaten binnen de ARP in de waagschaal stelt. Indien men op het standpunt staat, dat enerzijds exclusieve samenwerking tussen christelijke partijen niet het hoogste goed in politiek Nederland

is, en dat anderzijds een brede progressieve concentratie, waarin belangrijke groepen van christelijke en niet-christelijke signatuur samenwerken, wenselijk is, dan kan men niet ontevreden zijn over de positie, die het Anti-Revolutionaire Partijconvent van 8 november 1969 heeft gekozen. Enerzijds werd de band met KVP en CHU niet verbroken, maar anderzijds werd door de fasering van de samenwerking en de ook overigens getoonde openheid een appèl gedaan, zowel op de KVP als PvdA.

Op de KVP om zich te vernieuwen en op de PvdA om zich niet te isoleren. Deze positie kan in de toekomst belangrijk zijn. Immers beide zouden wel eens onmisbaar kunnen zijn voor een dergelijke brede progressieve concentratie. Wat de ARP betreft, het convent heeft met zijn beslissingen een terecht tribuut betaald aan zijn vorige voorzitter, Berghuis, door weliswaar de christelijke samenwerking als ideaal niet op te geven, maar haar wel te relativeren in het licht van het zozeer gewenste beleid vanuit de eigen radicaliteit.

★

BESTUURLIJKE VORMGEVING [1]

door

Prof. Mr. P. J. Verdam

Andere publikaties

Het vraagstuk van de bestuurlijke vormgeving in Nederland staat in het brandpunt der belangstelling. Dat blijkt uit allerlei rapporten en nota's, waarvan ik u de voornaamste noem, zo mogelijk in tijdsorde van verschijning, al is dat niet precies te retraceren.

Ik dacht dat het eerste was, in februari van dit jaar, een advies van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Dat is opgesteld in november 1968 en is verschenen in de Kamerstukken van februari 1969, onder no. 8803.

Er is in de tweede plaats een rapport onder de titel *Bestuur en agglomeraties, vraagstukken en oplossingen.* Het rapport is uitgebracht door de studiecommissie van het Instituut Contact Randgemeenten. Dat was een commissie die, althans voor een groot gedeelte van zijn werkzaamheden, onder leiding stond van prof. Brasz van de Vrije Universiteit. Het rapport geeft vele data, maar het geeft geen datum van zijn eigen verschijning. Dan blijft het altijd actueel. Dat doen uitgevers wel eens meer. In februari moet het verschenen zijn.

Dan is er het rapport *Bestuurlijke Organisatie. Gedachten over afstemming van het lokale bestuur op de eisen van de maatschappelijke ontwikkeling.* Dat is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bewerkt door haar commissie voor de bestuurlijke organisatie. Daar staat op dat het in februari 1969 verschenen is en als u vlug was kon u het in april ook al in handen krijgen.

Er is in de vierde plaats de zojuist verschenen *Nota Bestuurlijke Organisatie* [2] van minister Beernink en staatssecretaris Van Veen, die vlak na de begrotingsstukken is verschenen en gedateerd is op 15 september 1969.

[1] Presentatie van het preadvies over dit onderwerp aan de conferentie der A.R.Partij op 13 oktober 1969 te Utrecht gehouden; het preadvies was opgesteld door een werkgroep en gepubliceerd in het oktobernummer van dit blad (36e jaargang, blz. 277—290).

[2] *Nota bestuurlijke Organisatie,* gedachten over de bepaling van het aandeel in de overheidstaak, dat aan het Rijk, de provincies en de lichamen voor lokaal bestuur toekomt; de noodzaak van lokaal bestuur op gewestelijke schaal; de regeling van de verhouding van de lagere publiekrechtelijke territoriale lichamen, onderling zowel als ten opzichte van het Rijk; Den Haag 1969 (Hand. Tweede Kamer 1969—1970, bijl. 10310 nr. 2). Sedert verschenen als nr. 3 ministeriële richtlijnen over wijziging gemeentelijke indeling; een voorbereiding van deze richtlijnen vindt men in het *Verslag van een mondeling overleg* (bijl. 10300 nr. 6).

Ik geloof dat het zinvol is, alvorens u ons preadvies te presenteren, in het kort de hoofdpunten uit deze publikaties te noemen.

Ik begin met de *algemene probleemstelling,* al behoef ik daar niet zoveel over te zeggen. De rapporten zijn het over de algemene probleemstelling eigenlijk wel eens, al zet de een de zaak wel wat sterker aan dan de ander. Daarbij noemt men vooral de toeneming van de overheidstaak; het gaat er om de visie op de toekomst te verwerken in het beleid. Elders lees ik: de verwijding van het leefmilieu van de burgers; ook wordt gewezen op de grote betrokkenheid van de burger op de woonplaats. En zo zijn er veel meer verschijnselen: de verhouding overheid-burger is veel subtieler geworden. Er is alom sprake van schaalvergroting en specialisatie. Vooral het woord planning komt men telkens tegen en de verwevenheid van alle soorten planning op elk gebied en alles wat daarmee samenhangt en wat het meebrengt. Er is een latente dreiging om onderontwikkeld te raken.

De knelpunten zijn tweelijnig. In de eerste plaats is het zo dat de kleine gemeenten onvoldoende in staat zijn het voorzieningenpeil te leveren waarop de burgers recht hebben. In de tweede plaats is er het probleem in de stedelijke gebieden dat het beleid van de verschillende gemeenten niet voldoende op elkaar is afgestemd. Om dat op elkaar af te stemmen is volgens de commissie een gewest noodzakelijk. Daar hebt u eigenlijk wel de kern. Onze nota heeft dat breed uiteengezet. Ook de nota van de minister gaat daar breedvoerig op in; een nota overigens die heel sterk denkt vanuit het lokale bestuur.

Wat betreft de probleemstelling is er dus een grote unanimiteit en het is dan ook geen wonder dat daar geen grote problemen liggen.

Schaalvergroting van het bestuur dus, en dan springt direct naar voren de term „gewest". Nu is het niet zo eenvoudig te zeggen wat een gewest eigenlijk is. Want daarin verschillen de nota's en rapporten, dat wil zeggen: daar zeggen ze nogal verschillende dingen over. Och, meestal camoufleren ze het dat ze daar verschillend over denken en dat is ook knap.

Het duidelijkst is op dit punt, dacht ik, *het rapport van het Instituut Contact Randgemeenten,* maar ook in het algemeen beveel ik u dit rapport ter lezing aan, omdat het een veel breder terrein bestrijkt dan alleen randgemeenten. Ook als u geen randgeval bent is het dus toch bijzonder interessant, omdat er allerlei wetenschappelijke voorstudies in worden gereleveerd die bepaald de moeite waard zijn; behalve een uitvoerige belichting van de financiële aspecten vindt men er analyses van de houding van de bestuurders; waarom en hoe een bepaalde houding verband houdt met allerlei factoren; welke factoren meer structureel zijn en welke meer in de aard van die personen liggen; hoe allerlei bevoegdheden van lagere en hogere organen door de ander worden gewaardeerd, gevoeld en misschien geschuwd; waar de discussies tussen gemeenten moeilijk liggen en waarom ze moeilijk liggen; waar en wanneer in de onderlinge verhoudingen in een bepaalde gemeente het accent ligt, hetzij bij de burgemeester, hetzij bij de wethouder, hetzij bij de dienst publieke werken en al dergelijke

dingen meer. Zij maken het rapport bijzonder interessant en geven het een veel bredere betekenis dan alleen voor de rand- en centrumgemeente.

Dat is dus naar mijn gevoel het meest interessante rapport. Ze hadden het overigens ook het gemakkelijkst; immers ze konden het probleem betrekkelijk eenvoudig stellen, omdat het alleen gaat om randgemeenten, randgemeenten rond een centrumgemeente.

Er zijn natuurlijk nog wel andere probleemgebieden dan randgemeenten rond centrumgemeenten. De variatie in het geheel is groot en juist de variatie maakt de zaak ook zo moeilijk. Maar goed, ook bij randgemeenten en hun problemen hebt u op zichzelf al diverse variaties. Ik noteer verder, dat het bijvoorbeeld bij de besprekingen altijd zo belemmerend is dat het annexatiemes op tafel ligt; dat het op gang komen van samenwerking zo bemoeilijkt wordt, doordat er altijd dat zwaard van die annexatie (je vertrouwt eigenlijk die grote gemeente, die centrumgemeente, niet) op tafel ligt. En dat moet dan volgens dit rapport van tafel af. (Men vergeet er bij te zeggen, dat het mes ook van tafel is wanneer je maar zo snel mogelijk annexeert.) Ik noteer ook even het verschil in grootte van de verschillende centrumgemeenten; de moeilijkheden om tot overeenstemming met randgemeenten te komen variëren, ik zou haast zeggen, al naar gelang de grootte.

Dit rapport van het Instituut Contact Randgemeenten acht de Wet Gemeenschappelijke Regelingen bepaald een onvoldoende basis. Men beveelt een gewestwet aan. De gewesten moeten dan naar een algemeen structuurplan ingesteld worden, bij algemene maatregel van bestuur. Gemeenten kunnen daartoe het initiatief nemen, maar ook buiten hun initiatief kan het gebeuren; zij hebben bepaald niet de eindbeslissing.

Ik maak twee kanttekeningen: in de eerste plaats is het opvallend dat het denkbeeld, het initiatief niet aan de gemeente voor te behouden, hier komt uit zuiver gemeentelijke kring.

Een tweede kanttekening is, dat het rapport naar mijn gevoel geen aanduiding geeft over de grootte van een gewest. Er ontstaat daardoor een zeer ruime variatie-mogelijkheid, waardoor het toepasselijk wordt op alle gemeentelijke situaties.

Het advies van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening gaat in veel opzichten in dezelfde richting. Wel stelt de Raad zich wat vrijer op tegen samenvoeging van gemeenten, met name buiten de grote stedelijke zônes. Het rapport spreekt dan van grote gemeenten op gewestelijke schaal. Maar wat is dan die gewestelijke schaal in dit rapport? Die wordt ook weer niet met getallen aangegeven, maar wel naar inhoud enigszins aangeduid. De Raad voor de Ruimtelijke Ordening denkt in de orde van stadsgewesten, waarbij hij enerzijds terugwijst naar de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening, terwijl hij anderzijds spreekt over — ik dacht dat dat niet helemaal met elkaar overeenstemde — een gewest als een lokale bestuurslaag. De Raad denkt dus sterk in de richting van betrekkelijk weinig gemeenten.

Overigens moet ook volgens dit rapport een gewest van hogerhand kunnen worden ingesteld en het gewest moet ook hier zijn eigen taak kunnen uitbreiden, binnen bepaalde grenzen uiteraard. Een van de moeilijkste punten is echter: welke grenzen?

Het rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zoekt de oplossing in een uitbouw van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Het zet alle voordelen van zo'n regeling breedvoerig uiteen. Als u de bestrijding wilt lezen, grijpt u maar weer terug naar het rapport van het Instituut Contact Randgemeenten, dat deze Wet Gemeenschappelijke Regelingen bepaald onvoldoende vindt, evenals een uitbouw daarvan.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten zoekt het, en dat hoeft u niet te verwonderen, primair bij de gemeenten. De waarde van het lokale bestuur in ons democratisch bestel wordt ons nog eens voorgehouden en in die lokale sfeer liggen de kansen voor het contact met de kiezer.

Dit is een van de hoofdstellingen uit dit rapport en dat is een stelling die ik bepaald onderschrijf.

Maar van ingrijpen van hogerhand wil men dan niet weten. Het eigen gemeentelijk initiatief bepaalt waar gewesten komen en waar niet.

De nota van de bewindslieden van Binnenlandse Zaken sluit het dichtst aan bij het laatstgenoemde rapport. Maar die nota geeft toch bepaald wel een zelfstandige visie. Het is een breed opgezette, leerzame nota, waarin ook gewezen wordt op verschillende punten die ik elders eigenlijk niet of nauwelijks ben tegengekomen. Zo wordt o.m. nog eens nadrukkelijk gesteld dat uitgangspunt is en moet blijven: de vervulling van de overheidstaak dient over niet meer dan drie bestuurslagen te worden verspreid.

Verder tonen de bewindslieden in deze nota bepaald geen koudwater-vrees voor samenvoeging van gemeenten. Om dat punt draait de Vereniging van Nederlandse Gemeenten keurig heen. De randgemeenten voelen er per definitie niet voor. De bewindslieden stellen in hun nota uitdrukkelijk samenvoeging van gemeenten en gewestvorming als twee oplossingen naast elkaar als twee reële mogelijkheden, die naar hun inzicht beide de problematiek op een juiste wijze benaderen.

Ook wijst de nota van de minister er op dat het probleem eigenlijk nog veel breder is dan vaak wordt gedacht. Het is een intergemeentelijk probleem, maar eigenlijk ook een intergewestelijk, dikwijls zelfs een internationaal probleem; dit laatste dan in die zin dat het ook in grensgebieden een internationale rol speelt.

De nota van de bewindslieden ziet dus twee mogelijkheden, namelijk de samenvoeging van gemeenten en de gewestvorming. Het gewest is dan, aldus typeert de nota, in het algemeen niet een grootheid van een andere orde dan de vergrote gemeente.

Gesteld wordt vervolgens dat het initiatief tot gewestvorming moet uitgaan

van de gemeenten. De bewindslieden menen, dat een en ander voldoende bereikt kan worden door verbeteringen aan te brengen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Die verbeteringen zijn bepaald niet onbelangrijk. Het is misschien goed dat ik u de punten even noem:

Op blz. 10 van de nota staat:

a. De wet zal uitdrukkelijk bepalen, dat een gemeenschappelijke regeling kan worden getroffen ter behartiging van meer dan één belang.

b. Er zal worden voorzien in de mogelijkheid van een uitbreiding der door het gewest te behartigen belangen, zonder dat daarvoor een wijziging van de regel nodig is.

c. Eveneens zal er in worden voorzien, dat zonder wijziging van de regeling wijziging kan worden gebracht in de met betrekking tot de te behartigen belangen door een gewest uit te oefenen bevoegdheden.

d. De mogelijkheid zal worden geschapen coördinerende en dirigerende bevoegdheden aan een gemeenschappelijk lichaam toe te kennen en terzake sancties toe te passen.

e. Een bij gemeenschappelijke regeling gevormd openbaar lichaam zal de deelnemende gemeenten tot medebewind kunnen roepen.

f. Voor de bestuursorganen van een gewest zullen voor wat betreft de openbaarheid van de vergaderingen soortgelijke voorschriften gelden als thans in de gemeentewet zijn gesteld ten aanzien van de gemeenten, terwijl de wet waarborgen voor openbaarheid van de vergaderingen van organen van conventionele samenwerkingsregelingen zal inhouden.

g. Regelingen tot instelling van een gewest zullen aan de goedkeuring van de Kroon worden onderworpen.

h. Voorts zal de Kroon gemeenten kunnen aanwijzen, welke een gewest moeten vormen en zal worden voorzien in de mogelijkheid van oplegging van een gewestelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur, welke in bepaalde gevallen niet buiten de wetgever om in werking zal kunnen treden, een en ander onder waarborg, dat het provinciaal bestuur en de gemeentebesturen bij deze beslissingen worden betrokken.

Ook deze nota kent dus zeer wel de gewestvorming door hogerhand. In deze opsomming wordt niet gesproken over de wijze waarop bestuursorganen moeten worden verkozen. Dat kan dus op directe wijze geschieden, maar hier wordt niet gesteld dat dat verplicht moet zijn.

Uitvoerig gaat de ministeriële nota ook in op de financiële zijde van de zaak.

Wat ik tot nog toe zei over de nota van de bewindslieden betreft slechts de problematiek van het lokale bestuur, want onder dat hoofdstuk staat het; daarna komt er nog een hoofdstuk over de organisatie van bestuur op ander dan lokaal niveau. Dan gaat het dus niet meer over de gewesten.

De inhoud van dat hoofdstuk is wat breedvoerig en geeft weinig meer dan een uitvoerige bestrijding van een gedachte uit het rapport van de Wiardi Beckmanstichting, waarin wordt gesuggereerd „conurbaties" te creëren. Onder conurbatie verstaat men een stadsgewest waarbinnen de afzonderlijke gemeenten zijn

opgeheven. Daartegen worden in de ministeriële nota uitvoerig grondwettelijke bezwaren gevonden en uiteengezet.

De nota van de bewindslieden spreekt vervolgens nog even over Rijnmond en IJmond, zonder dat er veel concreets wordt meegedeeld.

Er wordt met betrekking tot de provincies nog gezegd dat op zichzelf een schaalvergroting op provinciaal niveau niet vanzelfsprekend is, maar de mogelijkheid daartoe wordt ook niet uitgesloten. De bewindslieden komen dan tot een aantal conclusies op blz. 15, waarbij zij drie hoofdelementen onderscheiden:

1. het in de naaste toekomst bevorderen van voorzieningen ter aanpassing van de bestuurlijke organisatie en de structurele ontwikkelingen;
2. een opdracht aan de Raad voor de territoriale decentralisatie voor de studie over de toekomstige positie van provincie, gemeente en gewest zowel onderling als ten opzichte van het rijk èn ten opzichte van de burgers;
3. het bevorderen van studie en research met betrekking tot de bestuurlijke organisatie.

Punt 1 interesseert ons voorlopig het meest. Want over punt 2 en 3 kunt u over vijf jaar nog wel een conferentie houden.

Punt 1: *De voorzieningen voor de naaste toekomst.*

De ondergetekenden streven naar:

1. versterking van het lokale bestuur langs twee wegen, te weten:
   a. door samenvoeging van gemeenten volgens binnenkort aan de Staten-Generaal voor te leggen richtlijnen;
   b. door gewestvorming op basis van een daartoe gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen;
2. herziening van de provinciale grenzen in verband met het voorgaande maar ook naar een generaal onderzoek naar de gevolgen, welke de structurele ontwikkeling van ons land moet hebben voor de provinciale indeling;
3. vaststelling van een financiële regeling voor de gewesten;
4. het geleidelijk komen tot een structuurschets voor de bestuurlijke indeling;
5. een (nadere) wettelijke regeling voor de bestuurlijke organisatie van Rijnmond en Groot-Amsterdam.

Al met al dus een nota waaruit men wel proeft dat iedere bewindsman stuk voor stuk de nodige verantwoordelijkheid draagt en waarover iemand in een partijvergadering natuurlijk meer vrijblijvend kan spreken dan een lid van de regering. De verantwoordelijkheid drukt kennelijk zwaar op de nota, het is een stuk waarin met name de voorzichtigheid en de aankondiging van studie opvalt. Het opent op zichzelf wel perspectieven maar geeft weinig uitzicht op de vervulling daarvan; op enkele andere punten kom ik nog wel nader terug.

Het preadvies

Het zal u niet ontgaan zijn dat ons preadvies bepaald verder gaat dan de ministeriële nota. Als ik u dat preadvies thans presenteer, dan zou ik dat willen doen in een aantal punten, en ik breng het daarbij tot niet minder dan acht.

1. Punt 1 is natuurlijk het onderstrepen van de noodzaak dat er een structurele herziening komt.

2. In de tweede plaats wil ik accentueren het belang van het gemeentelijk bestuur en van de kleine eenheid van de gemeente zoals die werkt en dan denk ik inderdaad met name aan wat het rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten benadrukt: het veel directer contact dat in de gemeente met de kiezer bestaat.

Hoe dat nu precies werkt en waarom dat nu precies zo werkt laat ik nu maar even in het midden; ik dacht dat het een geaccepteerd feit was, een feit dat iedereen kan constateren, dat de belangstelling van de burger het meest intensief is met betrekking tot zaken die de gemeenteraad aangaan, die de gemeenteraad regelt.

Ook leert de praktijk dat in geval van samenvoeging van gemeenten de daarna ingestelde wijkraden of dergelijke instituten meestal onvoldoende van de grond komen.

Vandaar mijn neiging om u onder dit punt 2 te zeggen: werk niet in belangrijke mate met samenvoeging van gemeenten of met „grenscorrecties", het nette woord ervoor. Werk niet teveel, werk niet in belangrijke mate zelfs met samenwerking van gemeenten.

Dat sluit niet uit, dat men daarom best van mening mag blijven dat er heel wat kleine gemeenten zijn die eigenlijk geen reële functie meer in het bestuurlijk bestel kunnen vervullen. Het aantal gemeenten moet stellig verminderen. Een minimumgetal inwoners zult u van mij niet horen. Het is niet alleen een kwestie van inwoneraantal, het hangt van veel meer factoren af. Om een voorbeeld te noemen: voor Tholen vind ik de voorgestelde gemeentelijke herindeling toch wel nodig. Het eiland kan met de bestaande versnippering niet voldoende vooruit.

Maar de teneur van mijn betoog is dat samenvoeging als algemeen patroon of als aanbevelenswaardig middel spoedig zijn doel voorbij kan schieten door de bezwaren die aan de grotere eenheid zijn verbonden. En dan denk ik met name aan de belangstelling van de kiezer.

3. In de derde plaats wil ik stellen — en nu zullen velen van u denken dat ik met de ene hand terugneem wat ik met de andere hand gaf, maar daarvoor heb ik dan ook twee handen —, dat het hechten van grote waarde aan het lokaal bestuur niet betekent dat daarom het gemeentelijk bestuur, als het over samenwerking enzovoorts gaat, nu ook maar almachtig moet zijn.

Ik hecht grote waarde aan de gemeenten, ik heb dat uitdrukkelijk gezegd,

maar dat brengt niet mee dat streekbelangen en gewestelijke zaken en in het algemeen zaken in breder verband, derhalve ook het best bezien worden door de samenstellende delen. De partjes bij elkaar gevoegd vormen nu eenmaal geen sinaasappel. Omgekeerd valt een sinaasappel wel eens in partjes uiteen.

Het gaat n.l. in casu niet primair om gemeentelijke zaken al spelen ze wel door de gemeenten heen. Het gaat in wezen om bovengemeentelijke zaken en of dan juist de gemeenten de eersten zijn die dit alles het best kunnen beoordelen is voor mij de vraag. Uit het accent dat ik op de waarde van de gemeenten leg, vloeit naar mijn gevoel niet voort dat de gewesten alleen uit gemeentelijk initiatief mogen voortkomen, noch dat het gemeentelijk initiatief altijd primair moet zijn. Rijk en provincie hebben ook hier een belangrijke taak.

4. Ik kom dan in de vierde plaats op de grootte, de schaal van de gewesten. Ik heb de indruk dat, als men het accent bij de vorming van gewesten zo zwaar legt op de gemeenten als de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de ministeriële nota doen, men als resultaat zal zien: kleine gewesten. De uitdrukking „vergrote gemeenten" doet bepaald in die richting denken. Dat begrip vergrote gemeenten is overigens, dat moet ik toegeven, ook relatief. Als je over Den Haag spreekt, en over vergroting, dan is dat heel wat anders dan wanneer je spreekt over Katwoude, dat naar ik meen de 300 inwoners dreigt te overschrijden.

Wanneer men het accent echter zo zwaar legt op het gemeentelijk initiatief, werkt men naar mijn gevoel het mini-gewest in de hand en stuurt men teveel in de richting van de mini-maat.

5. Nu de vraag: moet een gewest dan per se groot zijn? Natuurlijk niet! De grootte van een gewest moet niet a priori worden vastgepind op een aantal inwoners, een aantal hectaren of iets van dien aard. Er zijn verschillende eisen. Het advies van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening zegt:

— er moet zoveel mogelijk een sociaal-geografische samenhang zijn;

— het moet passen in de gewenste ontwikkeling en de taakstelling van het ontwikkelingsbeleid, af te lezen uit de ruimtelijke structuurschets voor Nederland in de toekomst (ook de bewindslieden verwijzen in hun nota naar deze structuurschets);

— het inwonertal moet zo zijn, dat de eenheid zowel qua bestuur als qua technische diensten tegen de veelomvattende taak die haar wacht is opgewassen.

En dat alles bij elkaar eist m.i. niet het uitgaan van de mini-vorm, maar vraagt bepaald om een grotere aanpak.

Die aanpak moet planmatig zijn; niet dwangmatig maar planmatig, al is het verschil niet altijd duidelijk. Gewestvorming moet worden aangepakt vanuit een visie, vanuit een overzicht op de problemen die zich in dat bredere veld en in een nog veel breder veld voordoen. Nogmaals, dit richt zich dus niet regelrecht tegen de nota van minister Beernink, want die spreekt ook over die ruimtelijke structuurschets, maar die nota schuift dat wel weer naar de achter-

grond door zo sterk het initiatief bij de gemeenten te leggen. De accenten liggen in de ministeriële nota bepaald anders dan in het preadvies van onze werkgroep.

6. En dan kom ik in de zesde plaats op de vierde bestuurslaag. Dat is iets merkwaardigs waar ik niet helemaal mee uit de voeten kan; niet zozeer met die vierde bestuurslaag als wel met wat de ministeriële nota daarover zegt.

Want daar lees ik op blz. 4, rechts onderaan: „Bij de toepassing van het beginsel van de territoriale decentralisatie moet naar de mening van ondergetekende uitgangspunt blijven dat de vervulling van de overheidstaak over niet meer dan drie bestuurslagen moet worden verspreid." Dat is nogal duidelijke taal! Maar even duidelijk is op blz. 11, links bovenaan: „De ondergetekenden zouden zich van bespiegelingen of hier nu al dan niet sprake is van een vierde bestuurslaag willen onthouden. Deze term toch is meer emotioneel geladen dan duidelijk gebleken."

Dat kan ik met elkaar niet rijmen. Ik heb lang zitten kijken of die laatste zin taalkundig klopte: „deze term toch is meer emotioneel geladen dan duidelijk gebleken". Ik dacht dat dat zoiets was van: Jantje zat de kachel en Truus haar broertje op te porren; maar ik moet toegeven, als ik er lang naar kijk, dat men hem zo zou kunnen lezen: „deze term toch is meer emotioneel geladen gebleken dan duidelijk gebleken". Maar misschien vergis ik me en slaat die eerste passage dus ergens anders op.

Wanneer echter enerzijds zo uitdrukkelijk de vierde bestuurslaag wordt afgewezen is mij niet duidelijk waarom acht bladzijden verder staat dat de vierde bestuurslaag een vage kreet is. Ik weet er niet goed weg mee, en ik moet u zeggen, dat ik dat jammer vind, want die vierde bestuurslaag zit mij toch nog wel hoog. Natuurlijk, men kan een gewest zo slap maken dat er niet over de vraag van een vierde bestuurslaag behoeft te worden gesproken, omdat er überhaupt weinig mee te besturen valt; maar dat zal de bedoeling niet zijn. Ik moet zeggen, ik heb bepaald iets tegen een vierde bestuurslaag. Dat is misschien niet wetenschappelijk gefundeerd, maar desalniettemin heb ik toch wel de indruk dat de doorzichtigheid van het besturen zo weinig mogelijk gecompliceerdheid vereist en dat ons land te klein is om er nog een laag bij te hebben. Ik moet zeggen dat deze vrees voor een vierde bestuurslaag ook ergens gaat meespelen als het over de grootte van de gewesten gaat. Niet in die zin, dat het het belangrijkste motief zou zijn om grote gewesten te maken. Maar het mag toch wel een punt zijn dat daarbij een rol speelt.

Indien u b.v. honderd gewesten of iets van dien aard krijgt, dan is daarmee een vierde bestuurslaag gegeven — tenzij ze waardeloos zijn —, en dan vind ik het besturen bepaald gecompliceerder geworden. Denkt men meer in de richting van dertig gewesten of iets meer dan is het mogelijk het gewest-wezen meer te gaan zien als een verschoven derde laag, als een nieuwe derde laag.

Nogmaals: dit punt bepaalt dus niet het aantal, maar ik dacht dat het wel een punt mag zijn dat in de overwegingen dient te worden betrokken.

7. Als ik spreek over een verschoven derde laag kom ik daarmee op de provincies, want u begrijpt al wel waar die verschuiving dan vandaan moet komen: van de provincie. In ons preadvies is dit uiteengezet en ik zal daar nu kort over zijn. Wij achten het min of meer vanzelfsprekend dat het gewest veel taken zal hebben die nu door de provincies worden vervuld. Ik denk dus aan vrij grote gewesten; gewesten die soms tegelijk provincie zijn in de oude vorm. En zijn er toch ook niet provincies waarvan je zegt dat ze wonderlijke eenheden zijn op dit moment? Ik wil de provincie waar ik zelf in de staten heb gezeten niet afvallen, maar het hangt natuurlijk hier en daar wel raar aan elkaar.

Vloeien als het ware bepaalde taken van provincies niet als vanzelf over op de gewesten? Dat is natuurlijk een zaak waar veel meer aan vastzit; dat gaat niet van vandaag op morgen. Er zijn bovendien typisch provinciale taken die bepaald niet naar een gewest zouden kunnen worden overgeheveld. Maar daar komt toch een bepaalde ruimte vrij tengevolge waarvan men zich zou kunnen afvragen: hebben wij dan nog behoefte aan provincies in de klassieke zin van het woord? Daargelaten dat dat ook wel interessant is voor het punt van de financiën.

8. En dat is het achtste punt: de financiën; dat is altijd het laatste punt.

Wij hebben daarover een uitvoerig stuk opgenomen. Ik vind het de verdienste van het rapport van het Instituut Contact Randgemeenten dat het juist hier sterk aandacht aan gegeven heeft. Ook de ministeriële nota gaat — zoals gezegd — op dit punt breedvoerig in.

De verschillen zijn overigens naar mijn gevoel niet zo geweldig groot. De ministeriële nota verwijst minder naar het gemeentefonds dan zijn sterk gemeentelijke opzet zou doen verwachten. Als je boze gedachten had zou je kunnen zeggen, dat de minister de gewestvorming heel sterk naar het gemeentelijk initiatief toespeelt, omdat hij dan meteen de financiën naar het gemeentefonds kan toespelen. Maar zo is het bepaald toch niet, al zijn er grote nuanceringen.

Het is eigenlijk heel merkwaardig dat het financiële punt op het ogenblik het belangrijkste punt is. Maar dat is nu eenmaal zo. Wij leven in een tijd waarin niet het gezag maar het budget bepaalt wat belangrijk is. Dat is een verschuiving geweest. Natuurlijk slechts ten dele terecht, maar we hebben er in belangrijke mate mee te rekenen en daarom is dat financiële punt zo belangrijk.

We moeten bedenken dat we het allemaal wel uit een krappe beurs zullen moeten doen, en dat u nooit een regering zult kunnen vinden die zegt: „Mijne Heren, hebt u soms ergens nog een tekort, kunnen we nog helpen?" Zo zal dat wel niet gaan, maar ik ga niet op de gemeentelijke financiën in.

Er zal vermoedelijk op een of andere wijze wel gewerkt moeten worden met een bepaald accres-percentage, als men dat tenminste nog maar krijgt. Er zullen ook altijd wel wat uitschieters zijn, hetzij het ministerie van onderwijs,

hetzij het gemeentefonds of de gezamenlijke gemeenten of hoe u dat ook maar noemen wilt. Maar men móet op de een of andere wijze een bevredigende algemene lijn zien te vinden en die heeft men op het ogenblik voor de gemeenten bepaald nog niet gevonden. Het is dus ook een grote moeilijkheid hoe iets voor de gewesten te vinden. Wel blijkt uit alle rapporten en nota's ten aanzien van de financiële regeling zeer uitdrukkelijk — en daar is men unaniem in —: het gewest mag financieel niet volledig afhankelijk zijn van de gemeenten en slechts ten dele, zeer ten dele van het gemeentefonds. Het feit dat men niet afhankelijk wil zijn van de gemeenten en de eenstemmigheid daarover spreekt boekdelen:

Ik kom tenslotte tot de samenvatting:

1. De noodzaak tot gewestvorming is evident.

2. Gemeente en gemeenteraad geven de beste kansen voor een directe betrokkenheid van de kiezer; daarom voorzichtig met samenvoeging.

3. Het gaat bij gewestvorming om intergemeentelijke en bovengemeentelijke zaken. Daaruit volgt dat niet altijd de gemeenten het beste over de oplossing kunnen oordelen.

4. Gewestvorming teveel binden aan initiatief van de gemeente voert ook te zeer naar de mini-maat.

5. Meest gewenste grootte van een gewest is moeilijk aan te geven; een planmatige aanpak aan de hand van vooral ook sociaal-geografische en ruimtelijke criteria, rekening houdend met de taken die nodig zijn, zou naar de mening van de commissie kunnen leiden tot een aantal van zo'n 30 à 40 gewesten.

6. Een vierde bestuurslaag dient te worden vermeden en dat is een factor waarmee rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de grootte en het aantal gewesten.

7. Er zal zich n.l. een taakverschuiving voordoen van de provincie naar het gewest, voorzover althans een provincie niet reeds zelf een gewest is; ik denk b.v. aan Friesland. De provincies zullen dus sterk naar de achtergrond worden gedrongen.

8. Wat de financiële kant van de zaak betreft is het meest essentiële, dat de gewesten niet afhankelijk moeten zijn van de gemeenten en slechts in geringe mate van het gemeentefonds.

★

BESTUURLIJKE VORMGEVING[1]

door

Mr. W. Blanken

Naar aanleiding van de discussie die op de partijconferentie over de bestuurlijke problematiek van Nederland is gevoerd, heeft de werkgroep zich opnieuw bezig gehouden met een aantal punten uit het in oktober j.l. gepubliceerde rapport. De op de conferentie aan de orde gestelde vragen en opmerkingen brachten dit namelijk met zich mee.

Het rapport is aangeboden, opzettelijk, als discussiestuk. Niet werd gepretendeerd voor allerlei met dit onderwerp samenhangende vraagstukken volledig uitgewerkte oplossingen te geven. Dat bleek ook wel tijdens de besprekingen. Van diverse kanten ging men juist in op de praktische consequenties van de in het rapport uitgestippelde lijnen, die men soms onvoldoende in het rapport besproken had gezien en die, zo er aandacht aan besteed was, toch niet zo eenvoudig lagen als het rapport zou doen voorkomen. Deze aanmerkingen heeft de werkgroep zich wel aangetrokken, zij het dat zij van oordeel bleef dat op dit moment, nu deze problematiek zo volop ter discussie is en allerwege publikaties over dit onderwerp verschijnen, er geen behoefte bestaat aan het zeer gedetailleerd uitwerken van de in het rapport neergelegde gedachtengang.

De financiën kwamen in de discussie op de conferentie het eerst aan de orde. De betreffende paragraaf in het rapport is geschreven voor de eerste periode van de gewesten. Willen de gewesten van de grond komen dan zullen er o.a. voldoende geldmiddelen moeten zijn, waaronder doeluitkeringen. De werkgroep is van mening dat de methode, welke in het rapport is aangegeven, juist voor de eerste periode, wel toereikend is. Moeilijkheden levert echter op de kwestie van de onrendabele en gedeeltelijk onrendabele investeringen. Wanneer daar geen oplossing voor gevonden wordt, zo werd in de discussie gesteld, dan komt men niet verder dan tot verschuiving van de gemeentelijke financiële problemen naar de gewesten. Meerjaren-planning van het programma van deze uitgaven van de gemeenten, zowel voor de uitvoering als de exploitatie van grote kapitaalswerken, moet tot stand komen in gewestelijk verband, op basis waarvan met de rijksoverheid overeenstemming moet worden bereikt. Op deze wijze kan men er enigermate van verzekerd zijn dat de financiering van urgente kostbare voorzieningen, welke in de regio tot stand gebracht moeten

[1] Beschouwing, opgesteld namens de werkgroep „Bestuurlijke vormgeving", over de partijconferentie op 13 oktober 1969, waar het preadvies van deze werkgroep behandeld is.

worden, op evenwichtige wijze aansluit bij de financiële mogelijkheden op rijksniveau. Slechts op deze wijze bestaat er ook een kans dat dergelijke voorzieningen „op tijd" gerealiseerd kunnen worden. Natuurlijk zullen de gewesten, evenals de gemeenten dat vandaag doen, met elkaar blijven concurreren om zoveel mogelijk bij het rijk aan hun trekken te komen. Het recht van de sterkste, zo men wil van de handigste, zal wel blijven gelden. Niettemin kan deze centrale regeling van de financiering van de gewestelijke onrendabele investeringen een effectief middel zijn om de prioriteiten van de gewestelijke projecten ook in het kader van het nationale beleid, metterdaad te honoreren, méér dan het nu het geval is met de plannen van de gemeenten individueel.

De werkgroep heeft bewust gekozen voor het handhaven van drie bestuurslagen. Uitgangspunt is daarbij geweest het adequaat vervullen van de overheidstaken waarvoor men zich gesteld ziet. Daarbij dient het laagste niveau zo dicht mogelijk te liggen bij de burger wiens belangen worden behartigd. Dat niveau zal het lokale bestuur moeten zijn. Het hoogste niveau zal onvermijdelijk de rijksoverheid zijn. Daartussen past een bestuurslaag, die sterk genoeg is om een tegenwicht te vormen tegen de centralisatie-tendens en dicht genoeg staat bij het lokale bestuur, om de voeling met de burger (kiezer) te houden en om te kunnen weten wat in de verschillende gemeenten gebeurt en dient te gebeuren. Wanneer deze middelste laag het gewest is, met voldoende bevoegdheden en een uitgesproken bestuurskracht, is er geen behoefte meer aan nog een tussenlaag (provincie). Dit zou onvermijdelijk hinderlijke doublures opleveren, procedures zouden onnodig verlengd worden e.d., terwijl de provincie zich, naarmate de gewesten sterker worden, steeds meer zullen ontwikkelen als middelen in de hand van de rijksoverheid om de centralisatie te perfectioneren. Een argument dat bovendien hierbij speelt is de betrokkenheid van de burger bij het bestuur: burgerschap. Daarom kiest de werkgroep voor een gewest met individuele gemeenten, boven een grote mammoetgemeente of gebiedscorporatie. Dit laatste zou sterk tenderen in de richting van twee bestuurslagen. Dit leert de ontwikkeling rond de verhouding rijk — grote gemeenten.

Op de conferentie is uitvoerig gediscussieerd over de omvang van de gewesten, de criteria welke bij de vaststelling van de grenzen een rol moeten spelen, zoals inwonertallen, sociaal-geografische eenheid. Zonder nu aan te geven welke exacte normen men daarvoor moet hanteren, is de werkgroep gekomen tot een aantal van 30 à 40 gewesten. In de gedachtengang van de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening in Nederland is een dergelijk aantal zeer wel passend. Noodzakelijk is het echter, en daar heeft de werkgroep in haar rapport dan ook sterk op aangedrongen, dat op korte termijn de suggestie van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening wordt gevolgd om een structuurschets voor de bestuurlijke indeling te ontwerpen, opdat een duidelijke indicatie wordt gegeven van de meest wenselijke wijze waarop de bestuurlijke herindeling (territoriaal) moet worden tot stand gebracht.

Men zal er hierbij van uit moeten gaan de bestaande grenzen weg te denken, om vandaar-uit een nieuw kaartbeeld te ontwerpen. Anders is het gevaar groot achter de feitelijke en maatschappelijke ontwikkelingen aan te lopen. Met het getal van 30 gewesten heeft de werkgroep in ieder geval aangegeven dat het niet gezocht moet worden in het formeren van kleine gewesten.

Ook uit het ter conferentie gevoerde pleidooi voor organisatie van de politie op dezelfde regionale schaal, blijkt de noodzaak van een spoedige tot standkoming van een dergelijke structuurschets; immers, de politieorganisatie staat niet op zichzelf, zij zal moeten passen in het beeld dat men voor ogen heeft van de toekomstige bestuurlijke indeling van Nederland; waar ook de politieorganisatie — daarover bestaat in bestuurs- en politiekringen geen verschil van mening — op veel grotere leest zal moeten worden geschoeid, zal een tijdig totstandkomen van bedoelde structuurschets kunnen voorkomen, dat politie en bestuur (verdere) incongruentie gaan vertonen.

Dit geldt overigens ook in breder verband: aan doorzichtigheid en efficiency zou veel kunnen worden gewonnen, wanneer allerlei meer of minder tegen het bestuur aanleunende instanties en organisaties met een districtsgewijze opbouw (van districtgezondheidsdiensten, regionale brandweren, woonwagenregio's tot afdelingen van verenigingen) zich zouden kunnen oriënteren aan zo'n structuurschets voor de bestuurlijke indeling van ons land. Weliswaar zullen voor vele organisaties natuurlijke of technische belemmeringen gelden (waterschappen en telefoondistricten), aan het huidige beeld van elkaar half of heel overlappende bestuurskavels zou veel kunnen worden verhelderd.

In de discussie is er op aangedrongen dat voorkomen moest worden dat door het instellen van nieuwe bestuurlijke organisaties verstarring en ondoorzichtigheid in de hand wordt gewerkt. De werkgroep heeft zich dit terdege gerealiseerd. Het gaat er om dat een juridisch kader tot stand komt dat op soepele en dynamische wijze de sociale en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke ontwikkelingen kan opvangen. Voorwaarde is dat daarbij soepele procedures tot stand komen.

De praktijk zal zijn dat ondanks een uniform kader pluriforme gewesten ontstaan. De specifieke problemen van elke regio afzonderlijk zullen immers overal een eigen aanpak vragen. Wat in het ene gewest noodzakelijk blijkt te ondernemen, is in een ander gewest van veel minder belang. Niettemin dienen de structuur, de bevoegdheden en de minimumtaken van de gewesten in globale zin wettelijk geregeld te worden, wil men althans een verantwoorde en harmonieuze ontwikkeling van deze nieuwe bestuursvorm garanderen.

De voorkeur van de werkgroep om de gebieden waarin gewestelijke samenwerking tot stand dient te komen bij wet aan te wijzen en vervolgens gewestelijke samenwerking bij wet of algemene maatregel van bestuur aan de gemeenten op te leggen, is op de conferentie uitvoerig besproken. Het groeien van onderop van de gewestvorming — beklemtoond werd dat er sprake moest zijn van een

proces, van een ontwikkeling — acht de werkgroep stellig waardevol en niet onbelangrijk. Men moet echter niet te hoop koesteren dat de bereidheid van alle gemeenten binnen een regio om vrijwillig mee te werken aan de totstandkoming van gewestelijke samenwerking, van een intensiteit, zoals de werkgroep dat noodzakelijk acht, erg groot is. Zo die bereidheid er al is, zal er toch slechts sprake zijn van zeer lichte gewesten. Wanneer de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wordt „opengebroken" zou dit wel in gunstige zin kunnen veranderen, maar dat is geenszins zeker. Het opleggen van een regeling in een fase waarin blijkt dat de gemeenten onderling niet tot overeenstemming komen — deze mogelijkheid van opleggen laat ook de nota van de Minister van Binnenlandse Zaken open — ligt psychologisch zeer moeilijk. Op nationaal niveau zal men er in die omstandigheden huiverig voor zijn om in te grijpen in een zo netelige zaak en de praktijk zal zijn dat men slechts zeer voorzichtig regelingen voorschrijft en daartoe slechts dan overgaat wanneer er in het gebied zelf een initiatief duidelijk in die richting dringt. Bovendien, is het nu wel zo wenselijk het aan de gemeenten over te laten in hoeverre ze gebruik maken van samenwerkingsmogelijkheden? Het is nu eenmaal niet gemakkelijk voor een gemeenteraad — gesteld dat de opvattingen van dit lichaam representatief zijn voor die van de bevolking — om op lokaal niveau de verderreikende belangen af te wegen. Vaak zullen toch de „eigen" belangen hoger gewaardeerd worden en men zal daar de raadsleden geen verwijt van kunnen maken. Tenslotte hebben zij (onder ede) beloofd de belangen van de gemeente met al hun vermogen voor te staan en te bevorderen. Het proces van een voor de regio logische en uitermate noodzakelijke ontwikkeling kan daardoor ernstig worden vertraagd. Het is duidelijk dat het accepteren van een opgelegde gewestelijke samenwerking wordt vergemakkelijkt, naarmate de gemeenten zelf de bereidheid daartoe opbrengen. Daarom zullen initiatieven tot gewestvorming van onderop krachtig gestimuleerd moeten worden.

De werkgroep heeft zich ook gerealiseerd dat de achtergrond van de poging om de nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen op te vangen in de opengebroken Wet Gemeenschappelijke Regelingen, eigenlijk niet acceptabel is. Men moet niet de indruk wekken dat het slechts gaat om een variatie op de organisatorische structuur van het lokaal bestuur, dat er eigenlijk weinig elementairs aan de hand is en dat slechts een aanpassing door het openbreken van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen voldoende is. Wanneer de gewesten de bevoegdheid krijgen dirigerend werkzaam te zijn en uiteindelijk uit te voeren wat de gemeenten nalaten uit te voeren en sancties te stellen met betrekking tot het gedrag van de gemeenten, dan is hier sprake van een nieuwe structuur die niet meer past in de entourage van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Aan de orde is geweest de kwestie van de uitbreiding der taken, waartoe de gewestraad zelf, binnen het juridisch raam van de wet — aldus het rapport — zou moeten kunnen besluiten. Gevreesd werd dat in gewesten met een sterke centrumgemeente dit nauwelijks gerealiseerd zou kunnen worden, wanneer niet

van bovenaf duidelijke richtlijnen zijn gegeven. Het zou blijken dat in de praktijk het op deze wijze ingrijpen in de huishouding van een dominerende en actieve centrumgemeente — waar het gewest voor de uitvoering voor een belangrijk deel op is aangewezen — niet geaccepteerd zou worden. Als het gewest moet beslissen over het aantrekken van nieuwe taken ten koste van de gemeenten, dan zou er weinig kans van slagen zijn om die taken effectief te kunnen uitvoeren.

De werkgroep heeft deze moeilijkheid wel onder ogen gezien; het gewest moet een taken-pakket hebben dat enig gewicht heeft. Wil het gewest uit de voeten kunnen, ook in de jaren na de beginperiode, dan mag men de bevoegdheid om nieuwe taken aan te trekken aan het gewest niet onthouden. Daarbij is het noodzakelijk een sanctie-mogelijkheid in te bouwen ten opzichte van die gemeenten binnen het gewest die zich daaraan niet willen houden. De werkgroep erkent dat hierover in de praktijk veel problemen, en ook duidelijke geschillen tussen het gewest en de gemeenten en de gemeenten onderling kunnen ontstaan. Daarom zal het noodzakelijk zijn dat een constructie wordt ontworpen voor het permanent samenwerken en medebeslissen van de verschillende gemeente-besturen. Gedacht zou kunnen worden aan een college van samenwerking, samengesteld b.v. uit de leden van de gemeenteraden, wethouders of burgemeesters, dat naast de gewestraad opereert en als taak heeft het elkaar op de hoogte houden en het doorspreken en voorbereiden van allerlei zaken die juist de verhouding gewest-gemeente betreffen. Dit kan een geïnstitutionaliseerd orgaan zijn. Evengoed kan echter ook op het informele vlak dit betrekken van de gemeentebesturen bij het gewest gestalte krijgen.

Hiermee samenhangend is de wijze van verkiezing van de gewestelijke organen, omdat ook via deze weg iets van de integratie van de gemeenten in het gewest kan worden gerealiseerd. De werkgroep heeft gepleit voor rechtstreekse verkiezing van de gewestraad, zich daarbij realiserend dat waar twee organen, die hun mandaat rechtstreeks aan de kiezer ontlenen, op hetzelfde territoir opereren en zich voor een belangrijk deel met dezelfde taken bezighouden, duidelijk kortsluitingskansen aanwezig zijn. Om eensgezindheid van de samenwerkende gemeenten te krijgen en innerlijk verband te doen ontstaan in het gewest, is het gewenst allerlei informele relaties en personele unies te creëren tussen het gewest en de gemeenten. Ook op deze wijze kunnen misschien het aantal competentiegeschillen en de hoeveelheid conflictstof worden verminderd. Of deze verbindingen echter moeten liggen bij de dagelijkse besturen van het gewest en de gemeenten is voor de werkgroep de vraag. Een combinatie van deze functies zal in de praktijk stellig tot ongewenste gevolgen leiden. Andere personele unies, zoals wethouders als lid van de gewestraad, zullen zeker niet moeten worden uitgesloten.

Wanneer de gewesten met een politieapparaat zouden worden uitgerust — in het voorgaande werd de wenselijkheid hiervan reeds even aangestipt — zal ook dit sterk pleiten voor rechtstreekse verkiezing van de gewestelijke organen. Een gewest met een eigen politiemacht zal moeten beschikken over een typisch

„democratisch" instrumentarium, waardoor voor het politiebeleid op een juiste wijze verantwoording kan worden afgelegd.

Hoe de positie van de gemeente binnen het gewest wordt, zal uiteraard voor een belangrijk deel van de zwaarte van de individuele gemeente zelf afhangen. Het gewest zal er in ieder geval niet zijn om de zwakke gemeenten op de been te houden. De werkgroep is er van uitgegaan dat het gewest voor allerlei sectoren de planning maakt die nodig is en dat de gemeenten zoveel mogelijk worden ingeschakeld bij de uitvoering, waarbij het zoveel mogelijk slaat op de feitelijke mogelijkheid (personeel, materieel, e.d.) waarover de gemeente beschikt om die uitvoering daadwerkelijk en efficiënt te concretiseren.

Dat de taak van de gemeenten als gevolg daarvan meer bewust komt te liggen op het vlak van het bevorderen van het typisch lokaal welzijn, zal zijn te verwachten. Er is dan echter meer sprake van een afstoten van taken aan de uitvoering waarvan de gemeenten in het verleden noodgedwongen begonnen zijn, dan een uitholling van de specifieke gemeentelijke taken.

Merkwaardigerwijs is in de discussie eigenlijk weinig aandacht besteed aan de door de werkgroep geschetste ontwikkeling van het langzaam (maar zeker) verdwijnen van de provincies. Natuurlijk kon worden geconstateerd dat onvoldoende was uitgewerkt wat de consequenties daarvan waren. Het is duidelijk dat er allerlei praktische punten zijn die om de hoek zullen komen kijken en waarvoor niet direct een pasklare oplossing is te vinden. Met name speelt dit bij het overhevelen van tot nu toe provinciale taken (en dus ook de instanties) naar het rijk of het gewest. Vast staat echter — en die ontwikkeling heeft de werkgroep onder woorden willen brengen — dat naarmate de gewesten sterker worden de (huidige) provincies aan invloed en betekenis zullen inboeten en te verwachten valt dat zij als consequentie daarvan op de duur zullen moeten verdwijnen.

Het heeft de werkgroep verheugd dat er over de grote lijnen van het rapport blijkens de discussie op de conferentie een vrij grote mate van eenstemmigheid bestond. Opmerkelijk was het in ieder geval dat de discussie veel minder defensief vanuit de gemeenten gevoerd is dan men zou verwachten in dit milieu van bestuurders. Stellig zou een aantal jaren geleden in deze kring sterk verzet zijn aangetekend tegen deze door de werkgroep wenselijk geachte ontwikkeling, met name wat betreft de provincies.

Hoewel geen concrete uitspraken aan het slot van de conferentie zijn gedaan, kan zeker worden geconcludeerd dat men vrij algemeen van oordeel was dat een overzichtelijke en efficiënte bestuurlijke indeling van Nederland gediend wordt met sterke gewesten die op een actieve en krachtige wijze het bestuur in de regio bepalen. De wetgever zal daarvoor de nodige ruimte en de geldmiddelen moeten scheppen.

Tegengestelde doelstellingen zullen blijven bestaan, maar kunnen terugge-

bracht worden tot proporties waarin ze niet langer een verlammende werking hebben. Daar zijn de gemeenten, maar ook de rijksoverheid mee gediend.

Door steeds maar de ontwikkelingen af te wachten en te aarzelend te zijn met ingrijpen in de bestaande bestuursstructuren, kan men uiteindelijk bestuurlijk ver achterop raken. Daarom is een snelle en krachtige aanpak om de wenselijk geachte oplossingen te concretiseren zeer urgent.

★

BOEKBESPREKING

Dr. Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* Uitg. J. H. de Bussy, Amsterdam, 1968. 228 blz. Prijs *f* 14,50.

Het waardevolle boek dat wij hier aankondigen is een door de schrijver zelf verzorgde bewerking van zijn eerst in de Verenigde Staten van Amerika verschenen studie: *The politics of accomodation: Pluralism and democracy in the Netherlands.*

Het werk bestaat uit twee delen, een „praktisch" deel, getiteld: *Eenheid en verdeeldheid in Nederland,* en een deel *Theoretische beschouwingen.* Vooral voor het eerste gedeelte, dat handelt over de huidige politieke situatie in Nederland, getekend tegen de historische achtergrond, willen wij hier aandacht vragen.

De schrijver heeft met zijn boek een duidelijke bedoeling: „Dit boek stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de discussies over de waarschijnlijkheid en de wenselijkheid van de mogelijke richtingen waarin de Nederlandse democratie zich verder zal of moet ontwikkelen door middel van een analyse van de richting *waaruit* de tegenwoordige Nederlandse democratie is voortgekomen" (blz. 16).

In een inleidend hoofdstuk constateert dr. Lijphart dat de Nederlandse politiek zich momenteel in een overgangsfase bevindt, dat er een vrij algemeen onbehagen bestaat en zelfs dat ons democratisch schip van staat op drift dreigt te raken. Dat onbehagen openbaarde zich reeds enkele jaren geleden naar buiten, onder meer bij het huwelijk van Prinses Beatrix en vooral bij de verkiezingen van 1966 en 1967, toen de kleinere partijen zowel bij het verkiezen van leden van Provinciale Staten en gemeenteraden als bij dat van leden der Tweede Kamer grote stemmenwinst boekten. Weliswaar bleef verreweg het grootste deel van de kiezers trouw aan de grote partijen, maar in de Tweede Kamer gingen 18% van de zetels (omstreeks 21% van de uitgebrachte stemmen) naar de kleinere partijen. Deze uitslag is voor Lijphart „de beste algemene indicator van de kentering".[1]

Ook binnen de partijen bestaat toenemend onbehagen bij velen die tot dusver nog trouw zijn gebleven. Er is momenteel geen algemeen vertrouwen meer in het kabinet, in de Staten-Generaal, in de partijen.

De schrijver verwacht voor de nabije toekomst nog grotere veranderingen,

[1] A. Lijphart, *Kentering in de Nederlandse politiek,* in: *Acta Politica,* IV (1968/69), april 1969, blz. 232.

ook sterkere tegenstellingen. Anderzijds is hij ervan overtuigd dat de historisch gegroeide verdeeldheid in ons partijwezen, zoals wij dat tot vandaag toe kennen, bezig is te vervagen; evenals elders is ook in ons land een „end of ideology" te zien: de godsdienstige, levensbeschouwelijke tegenstellingen worden minder scherp, terwijl ook in sociaal-economisch opzicht de standpunten heel wat dichter bij elkaar zijn gekomen. Er blijven natuurlijk verschillen van opvatting, vooral ten aanzien van de politieke praktijk, maar ze worden heden ten dage in het algemeen heel wat minder ideologisch opgevat als weleer.

Als wij aannemen dat deze constateringen juist zijn — en wie zal ontkennen dat er heel wat van waar is? —, komt de vraag op ons af waar die kentering vandaan komt en in welke richting democratie en partijwezen in ons land zich verder zullen ontwikkelen.

Het is wel enigszins te verwachten dat bij de beantwoording Lijphart als de belangrijkste kwestie in dit verband ziet het verschijnsel van wat men sinds enige tijd noemt „verzuiling". Dit begrip wordt tegenwoordig vrij veel gebruikt, meestal in vage en tegelijkertijd tendentieuze zin. Lijphart wil dat vage en tendentieuze vermijden en zich van een waardeoordeel onthouden. Onder *zuil* verstaat hij niet meer dan een *bevolkingsgroep,* nadrukkelijk niet een bepaalde organisatie of instelling op levensbeschouwelijke grondslag. Zo vormen de rooms-katholieken een bepaalde zuil, maar niet de K.V.P. of de K.R.O.

Zo opgevat kan inderdaad met Lijphart worden vastgesteld dat het Nederlandse volk is verzuild, en wel zowel verticaal als horizontaal. Verticaal, doordat — al sedert de 16e eeuw — de godsdienst scheiding heeft gebracht: rooms-katholieken, protestanten en een „algemene", niet-godsdienstige zuil. Horizontaal, omdat ons volk is verdeeld naar economische scheidslijnen en klassentegenstellingen: deze scheidslijn loopt niet alleen door de „algemene" zuil heen (liberalen en socialisten), maar verdeelt ook de rooms-katholieke en protestants-christelijke zuilen.

Het is bekend dat de zuilen, dus de bevolkingsgroepen, niet *met* elkaar leven, maar gescheiden *naast* elkaar; er is weinig onderling contact. Wel vervagen thans de scheidslijnen, de godsdienstige sneller dan de sociaal-economische,[2] maar nog steeds zijn de zuilen intern hecht georganiseerd.

In feite zijn alle Nederlandse politieke partijen in de een of andere zuil onder te brengen. Dat geldt ook voor de diverse belangenorganisaties, voor de omroepverenigingen en voor het grootste deel van de Nederlandse pers. Het onderwijs is wel het sterkst verzuild.

Deze verzuildheid wordt, volgens Lijphart, nog versterkt en gestabiliseerd door de vier elites, die — nu gaandeweg de *formele* banden tussen de verwante organisaties binnen één zuil zijn weggevallen — door het verenigen van verschillende functies in één persoon (met een Amerikaanse term genoemd „interlocking directorates") informeel de banden handhaven. De schrijver geeft lijsten

[2] a.w., 237.

van deze „interlocking directorates" uit omstreeks 1962 en constateert dat de politieke partijen in het scheppen van banden tussen de leiders van de verscheidene organisaties binnen de zuil de hoofdrol spelen (blz. 73).

Deze „interlocking directorates" komen steeds alleen *binnen* de zuil voor, waardoor er in de zuil een sterke samenhang wordt gerealiseerd, de verzuildheid dus nog wordt versterkt.

Volgens de theorie van het pluralisme, in het „theoretische", tweede deel van zijn studie behandeld, moet deze verzuildheid op politiek gebied leiden tot onstabiliteit, daar immers de samenleving dreigt uiteen te vallen in geïsoleerde groepen, die slechts uit zijn op de verdediging van eigen belangen.

In Nederland gaat evenwel deze stelling niet op, omdat de elites, hoewel zij enerzijds de verzuildheid door hun „interlocking directorates" in stand houden en zelfs nog versterken, anderzijds het gevaar onderkennen en de verbinding leggen met de elites van de andere zuilen, waardoor de Nederlandse democratie kan worden gaande gehouden. Sedert 1917, toen er een einde kwam aan de grote politieke tegenstellingen inzake onderwijs en kiesrecht, heerst de pacificatie-politiek, is er een nauwe samenwerking tussen de elites der zuilen, waarbij de elites zich houden aan een aantal spelregels.

Deze samenwerking tussen de elites betekent evenwel geen toenadering tussen de zuilen zelf. De geïsoleerdheid is gebleven. Door de invoering van het evenredigheidsbeginsel, eveneens in 1917, werd de politieke verzuildheid zelfs nog vergroot.

De pacificatie-politiek houdt dus in dat de elites regeren; de kiezer, zelfs het partijlid, heeft praktisch geen invloed op de gang van zaken. In feite beslissen binnen de partij steeds de hoogste partijorganen, heerst er een sterke oligarchie: „De elites van de zuilen oefenen inderdaad een soort autocratische macht uit binnen de zuilen, die ongetwijfeld de persoonlijke vrijheid beperkt" (blz. 175); het blijkt onder meer uit het veronachtzamen van de uitspraak der kiezers bij kabinetsformaties, waarvan Lijphart verscheidene voorbeelden geeft.

Tot dusver is de kiezer in het algemeen trouw gebleven aan de elites, enerzijds getrokken door de sterk ideologische toon, waarmee de leiders tot hun volgelingen spreken (in tegenstelling tot het zakelijk karakter van de betrekkingen met de andere zuil-elites), anderzijds uit passiviteit, uit respect voor de leiders vanwege hun hoge kwaliteiten, e.d.

Dit oligarchisch, autocratisch element is volgens de schrijver een gevolg van de verzuildheid. Hoe moet het anders in onze verzuilde samenleving, willen de zaken blijven gaan? Eerst als de verzuildheid afneemt, kan het democratische stelsel met minder autocratie toe.

Zo komt de schrijver tot een antwoord op de vraag naar de richting die wij politiek hebben te gaan: de verzuildheid moet verminderen; daarnaast moet het door wijziging van het kiesstelsel aan de kleinere partijen iets moeilijker worden gemaakt om in de Staten-Generaal te komen. Maar het belangrijkst is voor Lijphart de vraag „of de elites in staat zullen zijn om tegemoet te komen aan de gerechtvaardigde wensen naar een zuiverder democratie, waarin de burgers

zelf meer rechtstreeks betrokken zijn bij de besluitvorming en waarin een grotere openheid betracht zal worden".

Tot zover de beknopte weergave van de inhoud van dit interessante boek. Ten overvloede wellicht wijzen wij er nog op dat voor Lijphart de ontzuiling behalve toenemende sociale communicatie inhoudt deconfessionalisering en ontideologisering van de politieke programma's.[3] De auteur verwacht dat op den duur de organisatorische verzuildheid op politiek en sociaal-economisch gebied zal verdwijnen, en hij hoopt daar ook op. Met dit alles blijven natuurlijk voorshands de zuilen zelf in ons land bestaan.

Lijphart slaagt goeddeels in zijn streven om zonder vooroordelen zuiver wetenschappelijk-analyserend bezig te zijn. Maar — en dat is zijn goed recht — hij verbergt toch niet zijn sympathieën en zijn bezwaren. Zowel de georganiseerde verzuildheid in ons land als ook de elitevorming en de politieke versnippering door het optreden van een veelheid van kleine partijen acht hij een minder gunstige zaak. Hij ziet deze drie trouwens nauw met elkaar verbonden. De grote „schuldige" is voor hem dan de georganiseerde verzuildheid en daarachter het zuilen-isolement zelf, de „schotjesgeest".

Lijphart's boek is te beschouwen als een veelszins waardevolle bijdrage tot het gesprek over de toekomst van de Nederlandse politiek. Wat hij schrijft over de „interlocking directorates" achten wij van groot belang; het vraagstuk van de verhouding tussen elite en volgelingen komt goed uit de verf. Dat de verzuildheid dé grote oorzaak is van dit elite-verschijnsel, is door de schrijver o.i. niet bewezen. Uit zijn betoog blijkt ons wel hoe grote bezwaren het elitestelsel heeft. Anderzijds willen wij de schrijver gaarne toestemmen dat de partijleiders grote verdiensten hebben in het bestuurbaar houden van onze zozeer verzuilde maatschappij.

Dat het optreden van teveel kleine partijen een bedreiging is voor de bestuurbaarheid van ons land en daarmee voor onze democratie, moeten wij ten volle erkennen. Het lijkt ons uitermate moeilijk een reële en rechtvaardige weg te vinden om daar iets tegen te doen. De schrijver is hier niet erg concreet. Wel wil hij door wijziging van het kiesstelsel het de „snipperpartijen" *iets* moeilijker maken om zetels in de Kamers te verwerven, maar hoeveel is dat „iets"? Hij voert niet het pleit voor herinvoering van het districtenstelsel, dat immers — en ook uit de gegevens van dit boek blijkt het weer — ten voordele van de grote partijen zal werken. En daardoor zal voor ons de kracht van het onbehagen grotendeels verborgen blijven. Het is — ook daarin vallen wij de schrijver bij — voor de leiders der grotere partijen een niet ongezonde waarschuwing, als de kleinere partijen een behoorlijke stemmenwinst weten te behalen, zoals in 1966 en 1967. Het vraagstuk lijkt ons niet definitief af te doen met wijziging van het kiesstelsel, aangenomen dat dat op waarlijk billijke

[3] a.w., 237.

wijze kan geschieden. De oorzaken van het onbehagen zijn er, en het lijkt ons beter toe die oorzaken zoveel mogelijk weg te nemen, hoe ongehoord moeilijk dat ook mag zijn.

De schrijver hoopt dat er op den duur een einde zal komen aan de politieke verzuildheid. Als wij vragen naar de grond van dit verlangen, bemerken wij dat die grond nagenoeg geheel berust op zijn wetenschappelijke analyse naar de methode en maatstaven van de politicologie. En daarin ligt o.i. een zwak punt. De door Lijphart bedoelde ontzuiling, die inderdaad valt te constateren, is namelijk méér dan alleen maar een politieke en sociale zaak, het is een van de vele symptomen van een totale verschuiving in heel het cultuurbeeld van de 20e eeuw, waardoor vrijwel alles wat er is aan godsdienst en levensbeschouwing, aan normen en waarden, in de crisis is gekomen. Wanneer men de verzuilde, levensbeschouwelijke partijvorming alleen met de analyses van de politieke wetenschap te lijf gaat, doet men aan de zaak te kort. De partijverhoudingen in ons land zijn niet voor niets verzuild geraakt. Het valt ons in dit verband op dat in Lijpharts historisch betoog (waarin naast enkele historische vergissingen of minder juiste formuleringen heel wat waardevols staat) nimmer wordt gevraagd naar de motieven die speelden bij het begin van welke politieke of andere richting ook in ons land. Evenmin of die motieven thans nóg spelen, of er nog motieven zijn om de bestaande partijen in stand te houden. Enkele notities over emancipatie, schoolstrijd, sociale vraagstuk e.d. geven nog geen afdoende verklaring.

Lijphart geeft tegen zijn aanvankelijke bedoeling in een waardebepaling van de verzuildheid, en daarmee van de rol die de levensbeschouwing in politicis speelt. Zo'n waardebepaling kan natuurlijk niet uitsluitend afhankelijk zijn van een bepaalde wetenschap. Wij zeggen hier niet dat de schrijver dat wel denkt, maar zijn boek wekt — wellicht ongewild — die indruk.

Met ontzuiling, ontideologisering, deconfessionalisering zijn wij niet zo gemakkelijk klaar. Wat houdt dat alles in, waar komt het vandaan? Wat is van dit alles de achtergrond? De politicologische methode heeft het antwoord nog niet gegeven, en kan dat alléén ook niet. Daar komt heel wat meer aan te pas, cultuurgeschiedenis, filosofie; het is zelfs een zaak van geloof of levensbeschouwing.

Het bovenstaande is natuurlijk geen aanval op de grote waarde van de politicologie als wetenschap. Integendeel. Maar wij menen dat in deze zaken zij niet alléén de weg kan wijzen. Haar mogelijkheden zijn beperkt. Zij kan veel constateren, en Lijphart is daar waarlijk een meester in! Maar bij het zoeken naar nieuwe wegen is meer nodig dan „een analyse van de richting waaruit de tegenwoordige Nederlandse democratie is voortgekomen" (blz. 16, hierboven geciteerd); want in het kiezen van nieuwe wegen zit natuurlijk een normatief element. Ook en zelfs zeer nadrukkelijk in de waardebepaling van ontzuiling, in de zin die Lijphart daaraan toekent.

H. G. Leih

TEN GELEIDE

Ter voorbereiding van het program van actie 1971-1975 zal op 13 en 14 februari a.s. een brede partijconferentie belegd worden.

Toen deze datum bekend werd, heeft de centrale commissie van het College van Advies aan hen, die ten behoeve van de partij programmatische studiën verrichtten, gevraagd hun werkzaamheden zo in te delen, dat de resultaten van hun arbeid bij de gedachtenwisseling op de conferentie betrokken zouden kunnen worden. Dit betekende een aanmerkelijke verkorting van de voor deze studies beschikbare tijd en daarmee een niet geringe verzwaring van de aanvankelijk gestelde opgaven. Desondanks hebben alle betrokkenen begrip getoond voor de situatie. De centrale commissie wil haar grote erkentelijkheid uitspreken voor de zo vlot en zo energiek betoonde medewerking.

Overleg tussen de organiserende partijinstanties, de centrale commissie en de redactie van Anti-Revolutionaire Staatkunde heeft geleid tot de beslissing, het aanwezige materiaal uit de kring van het College van Advies, samen met het materiaal waarover de redactie de beschikking kreeg, voorzover betrekking hebbend op de thema's van de conferentie, te bundelen in een speciaal uit te geven conferentienummer van A.R. Staatkunde. Dit nummer wordt de lezer hierbij aangeboden.

Op de conferentie worden de volgende vier onderwerpen behandeld: welzijn, bestuurlijke vormgeving, internationale politiek, sociaal-economisch beleid.

Toen de conferentie werd vastgesteld, waren over het onderwerp *welzijn* geen studies in voorbereiding; daarom zal men over dit onderwerp geen bijdragen aantreffen. Het beschikbare materiaal over de andere onderwerpen is in een drietal hoofdstukken bijeengebracht.

Wat betreft de afzonderlijke bijdragen het volgende:

Nota vorming en inrichting van stads- en streekgewesten. Deze nota is opgesteld door een commissie van het College van Advies, die als volgt was samengesteld: drs. J. de Koning (voorzitter), drs. J. Achterstraat, drs. K. Dobben (rapporteur), ir. G. van der Heide, dr. A. J. Hendriks (adviseur), C. A. van der Hooft, mr. J. G. H. Krajenbrink (secretaris), ir. F. Ch. Prillevitz, mr. W. R. van der Sluis, ir. G. Stallinga, ir. T. T. Wind. Deze commissie is voortgekomen uit een initiatief van wijlen ir. G. Krabbe, die tot aan zijn overlijden op 29 maart 1969 zelf deel uitmaakte van de commissie en daarin een stuwende kracht was.

Tot goed begrip moge dienen dat de nota slechts een deel bestrijkt van het complex van vraagstukken, dat met de vorming en inrichting van gewesten samenhangt.

De nota richt zich vooral op het verschijnsel van de zich uitbreidende bevolkingskernen en de toenemende vervlechting van deze kernen in één ruimtelijk kader. De vraagstukken van de sanering van de binnensteden en verouderde woonwijken blijven buiten beschouwing.

Nota over aspecten van de defensieproblematiek, in het bijzonder met betrekking tot Europa. Deze nota is opgesteld door een werkgroep, die als volgt was samengesteld: dr. C. Boertien (voorzitter), drs. P. F. van Herwijnen (secretaris), drs. R. Th. Jurrjens, prof. mr. P. H. Kooijmans, M. H. von Meyenfeldt (rapporteur), L. van der Put, dr. G. van Roon, ds. N. A. Schuman, prof. dr. W. H. Velema.

Met het instellen van de werkgroep werd beoogd, de centrale problemen van de defensiepolitiek, als onderdeel van de internationale politiek, aan de orde te stellen. Daarbij werd ook gedacht aan het vraagstuk van de kernwapens.

Het stond van te voren vast, dat deze complexe materie niet uitputtend behandeld kon worden. Definitieve standpunten zouden niet binnen het bereik liggen. Daarom had de werkgroep niet primair tot opdracht het compromis te zoeken, wat uiteenlopende standpunten in een bepaalde formule zou kunnen samenbrengen. Hoofddoel was, in een nota de problematiek te bewerken en te systematiseren en eventueel afwijkende standpunten te motiveren, zodanig dat daarmee een gedisciplineerde gedachtenwisseling ondersteund zou worden.

Nota geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden. Deze nota is opgesteld door een commissie van het College van Advies, die als volgt was samengesteld: dr. B. J. Brouwer (voorzitter en rapporteur), P. Bouma, drs. P. F. van Herwijnen (secretaris), mr. P. J. A. Idenburg, B. van Kaam, ds. R. J. van der Veen.

De commissie had slechts een beperkte opdracht, namelijk feitelijke informatie te verschaffen over de mogelijkheden en effecten van het geweldloze verzet in de moderne samenleving. Deze opdracht is aan de commissie verstrekt, omdat de gedachtenwisseling over het geweldloze verzet als alternatief tegenover de oorlog dikwijls vastloopt wegens gebrek aan inzicht, met als gevolg een uitsluitend emotionele stellingname. Met de opdracht aan de commissie werd beoogd het politieke denken over dit onderdeel van de problematiek over het oorlogsvraagstuk te stimuleren.

Mr. P. J. A. Idenburg, *Buitenlands beleid nieuwe stijl.* De heer Idenburg had geruime tijd geleden deze bijdrage aan de redactie van A.R. Staatkunde toegezegd. De centrale commissie was hiervan op de hoogte, omdat overwogen werd deze bijdrage op een nader te bepalen wijze in de werkzaamheden van het College van Advies te doen dienen. In de gegeven omstandigheden is plaatsing in dit conferentienummer de meest voor de hand liggende oplossing.

Jhr. mr. M. W. C. de Jonge, M. H. von Meyenfeldt, drs. H. Volten, *Vrede - oorlog - defensiebeleid.* De bezinning op de samenhang van de internationale politiek en de defensiepolitiek, daarbij inbegrepen het oorlogsvraagstuk, heeft in a.r. kring een belangrijke stimulans gekregen door het artikel van M. H. von Meyenfeldt en drs. H. Volten, opgenomen in het juni/juli-nummer van de jaargang 1969 van A.R. Staatkunde. Daarom leek het zinvol een reactie op dit artikel, samen met een antwoord van de twee auteurs, in dit conferentienummer te plaatsen.

Nota technologische ontwikkeling en werkgelegenheid. Deze nota is opgesteld door een commissie van het College van Advies, welke als volgt was samengesteld: prof. dr. W. Albeda (voorzitter), drs. P. F. van Herwijnen (secretaris), mr. J. Hollander, prof. dr. J. A. de Jonge, dr. G. J. Leibbrandt.

Aan de commissie is gevraagd een studie te maken over de te verwachten gevolgen van de technologische ontwikkeling voor de omvang en de soort werkgelegenheid.

De wijze waarop dit speciale conferentienummer is ontstaan duidt er reeds op, dat de opgenomen studies niet pretenderen het laatste, laat staan het verlossende woord te spreken. De centrale commissie van het College van Advies en de redactie van Anti-Revolutionaire Staatkunde zijn echter van oordeel, dat de studies een nuttige bijdrage kunnen leveren voor de meningsvorming, reden waarom zij verheugd zijn tot publikatie in dit speciale conferentienummer te kunnen overgaan.

P. J. VERDAM
(voorzitter centrale commissie van het College van Advies)

W. P. BERGHUIS
(voorzitter redactie A.R. Staatkunde)

W. C. D. HOOGENDIJK
(directeur Dr. A. Kuyperstichting)

★

INHOUD VAN DIT NUMMER:

BESTUURLIJKE VORMGEVING

Nota: Vorming en inrichting van stads- en streekgewesten 53
I. Inleiding 53
II. Probleemstelling 58
III. Samenstelling en afgrenzing van stads- en streekgewesten 60
IV. Het inrichtingsproces 65
V. Nog enkele suggesties 76
Bijlagen 77

INTERNATIONALE POLITIEK

Nota: Aspecten van de defensieproblematiek, in het bijzonder met betrekking tot Europa 93
Inleidende gedachten 93
Mondiale en regionale aspecten 94
De NAVO 98
Het nationale defensiebeleid 100

Nota: Geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden 105

Mr. P. J. A. Idenburg: Buitenlands beleid nieuwe stijl 116

Vrede - Oorlog - Defensiebeleid? Een bijdrage in de discussie 131
Jhr. mr. M. W. C. de Jonge 131
M. H. von Meyenfeldt en H. Volten 136

SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

Nota: Technologische ontwikkeling en werkgelegenheid 145
Hoofdstuk I 145
Hoofdstuk II 154
Hoofdstuk III 158
Hoofdstuk IV 161
Hoofdstuk V 174
Samenvatting 177

VORMING EN INRICHTING VAN STADS- EN STREEKGEWESTEN

I. INLEIDING

In toenemende mate krijgt de Nederlander te maken met ruimtelijke problematiek. Niet alleen in de gangbare opvatting van een toenemend tekort aan beschikbare grond, maar ook in die zin dat er regelmatig allerlei wijzigingen optreden in de bestaande ruimtelijke samenhang(en) en in het gebruik van de ruimte.

Zo kan men wijzen op functiewijzigingen in het landelijke gebied. Aan bepaalde landbouwgronden wordt hun bestemming ontnomen en in plaats daarvan krijgen zij bijvoorbeeld een recreatieve functie toebedeeld. Eveneens valt wat het stedelijk grondgebruik betreft in verschillende steden bijvoorbeeld te wijzen op een daling van het aantal inwoners in oude wijken, naarmate zakenpanden e.d. steeds meer de plaats innemen van de woningen en de veroudering van de bebouwing leidt tot nieuwbouw, met een geringere bebouwingsdichtheid dan de oorspronkelijke bebouwing. Een verdergaande scheiding tussen woon- en werkgebieden wordt merkbaar, niet het minst vanwege de enorme verkeersdrukte in de spitsuren. Er is een verandering in het ruimtegebruik op gang gekomen. Dat vindt zijn uitdrukking in een hergroepering van de elementen, welke ruimtelijke samenhang(en) bepalen, te weten gezinnen, bedrijven en (overige) instellingen [1]. Het is geen statische zaak maar een beweeglijk, dynamisch proces.

Maatschappelijke veranderingen

Het bovenstaande hangt nauw samen met de omstandigheid dat wij leven in een samenleving, die steeds meer verstedelijkt. De maatschappelijke veranderingen welke zich sinds de vorige eeuw in ons land voltrekken zijn daarvoor verantwoordelijk. Wij noemen in dit verband een verschuiving in het werkgelegenheidspatroon: de omvang van de agrarische werkgelegenheid neemt af ten opzichte van die in de industriële en dienstensector. Zelfs zijn er aanwijzingen, dat de industriële werkgelegenheid afneemt en dat de dienstverlenende instellingen voor de verschaffing van werkgelegenheid steeds belangrijker worden. De vormen van produktie onderscheidde men gewoonlijk in primaire (landbouw e.d.), secundaire (industrie) en tertiaire (handel, verkeer en vervoer en bepaalde diensten als onderwijs, gezondheidszorg). Thans wordt

[1] Vgl. G. A. Hoekveld, *Over de theorie en de stand van de stadsgeografie, T.E.S.G.* 1968 no. 1, blzz. 1 e.v. Eveneens, van dezelfde schrijver: *Onze ruimtelijke orde een urbane orde? Stedebouw en Volkshuisvesting,* sept. 1968, blz. 331.

door sommigen reeds gesproken van een vierde — kwartaire — produktievorm. Men doelt hiermee op die vorm van produktie — binnen de andere hiervoor genoemde vormen —, die betrekking heeft op analyse, onderzoek, verwerven van informatie en het nemen van beslissingen. De opkomst van deze kwartaire produktievorm hangt nauw samen met de vooruitgang der techniek, die o.a. tot uiting komt in de mechanisering en automatisering van het produktieproces [2].

Verder valt te wijzen op de snelle toename van de bevolking in ons land. Tevens op de verbeteringen op het gebied van de communicatie in de ruimste zin, waardoor afstandverkleining en milieuverruiming, zo men wil: schaalvergroting, kan worden gerealiseerd. De verbeterde communicatie maakt een grotere ruimtelijke keuzevrijheid mogelijk [3]; men is vrijer dan voorheen in het kiezen van de plaatsen van vestiging van bedrijven, woningen e.d. en het bezoek eraan.

Gewestvorming

Deze maatschappelijke veranderingen hebben in eerste aanleg tot gevolg gehad een toenemende samenballing van mensen en activiteiten in steden. Daarbij is het echter niet gebleven. Er treedt — met name na de tweede wereldoorlog — een spreiding op van de stedelijke bevolking en activiteiten op grond van de grotere ruimtelijke keuzevrijheid. De motorisering van het verkeer speelt daarbij een belangrijke rol.

Die spreiding is niet willekeurig, maar geconcentreerd rond een of meerdere stedelijke kernen. Zij brengt samenhang tussen kernen van verschillende grootte, tussen een stad — soms ook meerdere steden — en omliggende kleinere plaatsen. Maar ook vanuit het gebied buiten de centrale stad (steden) is de samenhang bevorderd, door de toenemende gerichtheid van de mensen op de centrale stad (steden) voor het werken, de culturele activiteiten, het winkelen e.d. Zo is vooral in de dichtstbevolkte delen van ons land een min of meer functioneel samenhangend gebied ontstaan, dat men een *gewest* kan noemen.

Het begrip gewest is in deze nota opgevat als een *sociaal-ruimtelijke eenheid,* op basis van ruimtelijke samenhang(en) tussen gezinnen, bedrijven en instellingen. Deze opmerking staat in verband met het feit, dat momenteel verschillende gewesten in *bestuurlijke* zin functioneren, op basis van afspraken tussen een dergelijk gewest en de daarbinnen gelegen gemeenten over gemeenschappelijk te verrichten taken. De omvang van deze bestuurlijke gewesten komt niet steeds overeen met die van de planologische gewesten. Overigens wordt een illustratie van de noodzaak tot vorming van gewesten in bestuurlijke zin

[2] Vgl. Hoekveld, in navolging van J. Gottmann, in zijn artikel *Urbane orde,* blzz. 337 e.v. Vgl. ook: J. Gottmann-R. A. Harper, *Metropolis on the move,* 1967, blzz. 138 e.v. en met name blzz. 142 e.v. Vergelijkbaar met de door Friedman onderscheiden groepen van intellectuelen, bestuurders en ondernemers in: *Cities in social transformation,* artikel in: *Regional Development and Planning,* 1967, blzz. 351 e.v.

[3] W. Steigenga, *Planologie van het Wonen,* in: *Wonen, vandaag en morgen,* 1968, blzz. 73 e.v. Idem, *Moderne Planologie,* 1964, blzz. 91, 94.

gegeven in de bijlagen I en II. De intergemeentelijke samenwerking in de „regio" Gouda presenteert zich daarin als een bonte mengeling van uitgeoefende taken. De vervlechting van verantwoordelijkheden is duidelijk en dwingt naar een gewestelijke aanpak.

Gewestvorming treedt evenwel ook op in minder dichtbevolkte delen van ons land en zonder een duidelijk zichtbare uitwaaiering van stedelijke elementen vanuit een of meer centra over een gebied. Dat is het geval waar door verschuiving van de werkgelegenheid in de agrarische sector naar de industriële en/of dienstensector een pendel ontstaat van werkenden uit kleinere kernen naar een of meer grote(re). Een samenbindende werking gaat daar verder uit van het feit, dat de plattelandsbevolking in dergelijke streken zich voor de behoeftenvoorziening ten aanzien van cultuur, voortgezet onderwijs, speciale goederen en diensten e.d. eveneens op die grote(re) — meer stedelijke — kernen richt. In de praktijk zullen beide ontwikkelingen in verschillende mate optreden en allerlei mengvormen laten zien. Het ontstaan van gewesten is een zaak die in het hele land speelt. Er is sprake van een ruimtelijke uitbreiding van het lokale naar het gewestelijke milieu [4].

Stads- en streekgewesten

De gewesten zijn te onderscheiden in *stads-* en *streek*gewesten.

Een *stadsgewest* is een samenhangend gebied, een leefeenheid, vanwege de wederkerige betrokkenheid van een aantal kleinere plaatsen en een centrale stad, alsmede vanwege de betrokkenheid van die kleinere plaatsen op elkaar. Soms kan het een betrokkenheid zijn op meer dan een centrale stad, bijvoorbeeld in het geval van Twente (Enschede-Hengelo-Almelo).

Daarnaast zijn er de gebieden waar een stedelijk centrum van voldoende niveau (nog) ontbreekt. De samenhang welke daar ontstaat rond één of meer centrale verzorgingskernen noemt men wel een *streekgewest.* In feite is er geen principieel maar een gradueel verschil tussen beide soorten gewesten, namelijk in de mate van stedelijkheid [5]. In cijfers uitgedrukt kan men in gedachten houden dat van een stadsgewest veelal sprake zal zijn bij aanwezigheid van een centrale stad van ten minste 50.000 inwoners en een totaal aantal inwoners van het gewest van minimaal 100.000. Bij kleinere aantallen zal meestal sprake zijn van een streekgewest [6].

In gebieden waar een stuk verstedelijking is opgetreden — bijvoorbeeld in de randstad Holland — kunnen de betrekkingen tussen dicht bij elkaar gelegen stadsgewesten zo intens worden, dat er een verstrengeling optreedt. Zo kan er

[4] Vgl. Chr. van Paassen, *Over vormverandering in de sociale geografie,* 1965, blz. 17; A. Bours, *Van Stad en Gewest naar Stadsgewest,* in: *Drie aspecten van de agglomeratie problematiek,* 1966.

[5] *Preadviezen Studiedag Stadsgewestvorming van het K.N.A.G.,* 1968. Bijdragen van A. Bours, J. G. Lambooy, P. Ph. Dordregter, blzz. 2, 60.

[6] Idem blzz. 3, 23, 24.

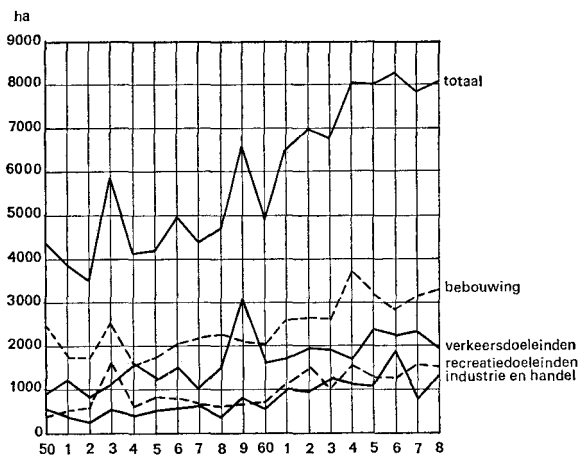
bijvoorbeeld tussen Den Haag-Delft-Rotterdam-Dordrecht een eenheid van hogere orde optreden, de *conurbatie.* De samenhang berust daar op de betrekkingen, die voortvloeien uit de uiteenlopende overheersende specialisatie van elk stadsgewest. Dit punt valt echter buiten het kader van deze nota.

Vormen van verstedelijking

Het is van belang er nog op te wijzen dat verstedelijking zich globaal genomen in twee vormen voordoet.

Er is de *duidelijk waarneembare* uitbreiding en aaneensluiting van steden en stedelijke kernen, en spreiding van stedelijke elementen over daaraan grenzende landelijke gebieden, wat zowel door aansluiting bij bestaande kernen als door vorming van nieuwe steden gebeurt. Dit verschijnsel duidt men aan met de term *fysieke verstedelijking.* Zij doet het niet-agrarisch grondgebruik toenemen. Aardige illustraties daarvan vormen de volgende grafiek en tabel [7]:

Toeneming van het niet-agrarisch grondgebruik (ha).



[7] Vgl. F. C. Prillevitz, *Gronden uit de cultuur, Landbouwkundig Tijdschrift,* 81, 1969, blz. 313.

(Bron: *Statistisch Zakboek 1968*, Centraal Bureau voor de Statistiek)

	1963	1964	1965	1966	1967
In gebruik genomen voor					
bebouwing	2639	3738	3256	2912	3159
industrie en handel	1201	1119	1081	1864	765
recreatiedoeleinden	1007	1533	1294	1275	1568
verkeersdoeleinden	1914	1669	2410	2253	2307
Totaal	6761	8059	8041	8304	7799
Waarvan onttrokken aan:					
cultuurgrond	3505	4040	4375	3701	3530
bos	203	254	259	162	271
woeste grond	77	245	156	492	316
de voorraad toekomstig bouwterrein	2825	3405	2959	3775	3567
andere gronden	151	115	292	174	115
Totaal	6761	8059	8041	8304	7799

Een tweede vorm van verstedelijking zou men de *maatschappelijke verstedelijking* kunnen noemen, die vooral een gevolg is van de sterk verbeterde communicatiemiddelen in de ruimste zin van het woord. Zij is *minder direct waarneembaar,* maar desalniettemin van niet te onderschatten betekenis. Het betreft hier veranderingen in levensstijl (steeds verder doordringende stedelijke denk- en gedragswijzen) en wijzigingen in de beroepenstructuur (overal toename van „stedelijke" beroepen: die van de industrie- en dienstensector). Beide vormen van verstedelijking dragen bij tot de vorming van gewestelijke samenhang.

Ook in ontwikkelingslanden

Verstedelijking is niet een typisch kenmerk van ons land of van de zogenaamde welvarende landen. Het proces van verstedelijking speelt eveneens in de ontwikkelingslanden. Karakteristiek voor veel steden daar is de opeenhoping van plattelanders in zeer armoedige buitenwijken. Onder hen zijn veel werklozen die, van hun dorpen losgeraakt door het daar heersende gebrek, de stad hebben opgezocht in de hoop op een beter bestaan; meestal een ijdele hoop. Een weg terug is er niet, want het platteland biedt in feite geen uitzicht uit de ellende. Hieraan nog toegevoegd het hoge geboorteoverschot en men ziet in belangrijke mate verklaard de uitgebreide stedelijke agglomeraties.

Overigens ziet men daarnaast in enkele ontwikkelingslanden, waar de industrialisatie op gang komt, ook verschijnselen optreden van spreiding van de bevolking door concentratie in nieuwe steden.

II. PROBLEEMSTELLING

De snelle verstedelijking gaat gepaard met allerlei moeilijkheden. Deze betreffen bijvoorbeeld de zorg voor woongebieden, voor verkeers- en vervoersvoorzieningen, voor recreatieve voorzieningen, voor mogelijkheden tot agrarische produktie in stedelijke gebieden e.d. Een extra moeilijkheid vormt daarbij de bestaande infrastructuur — zowel in de stedelijke als in de landelijke gebieden — omdat zij niet is berekend op het opvangen van de huidige ontwikkeling. Men denke o.m. aan de wegen en de waterhuishouding.

Het is duidelijk, dat in een dergelijke situatie de menselijke ontplooiingsmogelijkheden gevaar lopen; het menselijk welzijn is hier in geding. De werkgroep is van mening, dat deze problematiek voor een belangrijk deel kan worden opgelost door het beleid met betrekking tot de stedelijke en het beleid met betrekking tot de landelijke ontwikkeling, veel meer dan nu gebeurt, op elkaar af te stemmen. Het inbouwen van nieuwe functies betreffende het wonen, het werken enz., het aangeven van de plaats waar en de tijd wanneer dat gebeuren moet, alsmede het omvormen (de reconstructie) van de bestaande infrastructuren, dit alles zal geïntegreerd moeten plaatsvinden. Hierop wordt gedoeld als in deze nota sprake is van *inrichting*.

De verruiming van het lokale naar het gewestelijke milieu kan daarbij van belangrijke betekenis zijn. De stads- en streekgewesten zullen immers naar alle waarschijnlijkheid het stramien vormen waarlangs de maatschappelijke ontwikkeling in toenemende mate zal verlopen. Het gewest zou dan ook het raam kunnen zijn voor het realiseren van een integrale en planmatige aanpak van de inrichting van zowel het stedelijke als het landelijke gebied.

Als dan het verstedelijkings- en inrichtingsproces voor een belangrijk deel zullen verlopen via het gewest, moet op dat niveau ook aan tal van — vaak uiteenlopende — aanspraken recht worden gedaan.

Nu is er in hoofdstuk I op gewezen dat de elementen gezinnen, bedrijven en instellingen ruimtelijke samenhang(en) bepalen. Deze elementen zijn ook te omschrijven als *activiteiten* of *krachten* die de ruimtelijke samenhang(en) vormen en hervormen. Men onderscheidt dan gewoonlijk activiteiten samenhangend met het wonen, het werken (agrarische, industriële, dienstensector), de verzorging, de cultuur en de ontspanning, en het verkeer en het vervoer, dat op voorgaande activiteiten moet zijn afgestemd. Zij presenteren zich politiek in de diverse belangen, die zich aandienen en die geïntegreerd tot gelding zullen moeten komen.

Door een aanpak als zojuist geschetst, moet het kunnen gelukken de menselijke ontplooiingsmogelijkheden te bevorderen, zowel door het opheffen van bestaande knelpunten als door het voorkomen van nieuwe. In die zin is het dan welzijnsbevordering. Naast een aantrekkelijker leefklimaat is het mogelijk een redelijke mate van zekerheid te scheppen voor hen, die bij omzettingen in grondgebruik — zowel in de stedelijke als landelijke sfeer — zijn betrokken. Die

zekerheid heeft o.a. betrekking op het tijdstip van uitvoering en op de hantering van de financiële regelingen. Dergelijke zaken hangen nauw samen met politieke keuzen, d.w.z. met de visie op de ontwikkeling van een gewest, en met het aangeven van middelen, wegen en tempo om aan die visie vorm te geven.

Wat het stedelijke deel van een gewest betreft zou men er op kunnen wijzen, dat het belangrijk is te weten wanneer maatregelen getroffen zullen worden betreffende grondverwerving, bouwrijp maken van gronden, inrichting van recreatieterreinen, woningbouw, sanering/reconstructie, treffen van utiliteitsvoorzieningen, verzorgende voorzieningen, sociaal/culturele voorzieningen, aanleg van wegen, werkgebieden, de financiële vergoeding aan eigenaars van gebouwen en gebruikers van bedrijfspanden.

Voor het landelijke gebied van een gewest kan men zeggen, dat het van groot belang is wanneer voor een termijn van 10 à 20 jaar in grote lijnen vaststaat welke gebieden op welke termijn aan het agrarisch gebruik zullen worden onttrokken ten behoeve van woningbouw, wegenaanleg, industrievestiging en recreatie enz.; welke prijs aan de eigenaars c.q. gebruikers van deze gronden zal worden betaald; welke maatregelen (verkaveling, ontsluiting, boerderijverplaatsing) zullen worden getroffen om het overblijvende gebied in te richten voor optimaal agrarisch gebruik; welke gronden gedurende een bepaalde termijn en op bepaalde voorwaarden voor agrarisch gebruik zijn te benutten.

Samengevat, lijkt de verwachting gerechtvaardigd, dat een geïntegreerde aanpak van het inrichtingsproces een belangrijke bijdrage zal leveren aan het welzijn van de mens.

Het bovenstaande heeft betrekking op de specifieke problematiek van de stads- en streekgewesten. Gelet op de ruimtelijke samenhang in westeuropees verband, kan men deze benadering aanduiden als één die speelt op microplanologisch niveau [8], d.w.z. men gaat dan uit van een ruimtelijke samenhang op het „laagste" niveau: dat, waar men dagelijks verkeert [9].

[8] Deze typering is wat arbitrair en zou mogelijk verzet kunnen oproepen bij degenen, die vinden dat de gewestelijke vraagstukken zich op een hogere trap aandienen (mesoplanologisch niveau). Reeds in 1965 is er echter op gewezen dat de milieuverruiming van een lokale eenheid (bijvoorbeeld dorp) tot een regionale eenheid (gewest), in feite geen verandering betekent. Er treedt dan op een differentiatie van de lokaliteit, in een lokaliteit in engere zin en een in ruimere zin. G. J. van den Berg, *Het regio-begrip in de geografische planning,* gepubliceerd in: *Tijdschrift K.N.A.G.,* 1966, blz. 37. Vgl. eveneens G. A. Wissink, *Plaats en taak van de Nederlandse gemeenten in de regionale ontwikkeling;* preadvies voor congres d.d. 8 juni 1966 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten „De gemeenten en de regio", in *Bestuurswetenschappen,* 1966, blz. 131.

[9] Daarmede is ook de afgrenzing gegeven tegenover het rapport *Toekomst voor Randstads groene ruimte* (uitgave van de Anti-Revolutionaire Partijstichting, 1966), dat de ruimtelijke vraagstukken met betrekking tot de inrichting van de „groene ruimte" in het westen van ons land beziet op meso-planologisch niveau. Daar ging het om de vraag wat de plaats van het „groene hart" is ten opzichte van de aaneenschakeling van stadsgewesten (conurbaties), welke zich er rondom vormen. Dit niveau gaat uit boven dat van de gewestelijke eenheid.

III. SAMENSTELLING EN AFGRENZING VAN STADS- EN STREEKGEWESTEN

In het voorafgaande is de gewestelijke samenhang in grote lijnen aan de orde gekomen, tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen. Enkele punten verdienen nog nadere aandacht. Wil men zich immers bezighouden met inrichting van gewesten, dan is het noodzakelijk te weten hoe de afgrenzing en de samenstelling ervan kan worden bezien. Want voor het inrichtingsbeleid is het nodig te weten, naast het *wanneer* van de inrichting, *waar* het zal moeten gebeuren en in welke samenhang.

A. Samenstelling

Verplaatsingssysteem

In aansluiting op de gegeven omschrijving van stads- en streekgewesten wordt onderstreept, dat door de toenemende communicatie, in de meest uitgebreide zin, een ruimere leefeenheid voor de mensen is ontstaan en stedelijke kern(en) en dorpen sterker op elkaar betrokken zijn geraakt. De mogelijkheden daarvoor (verkeersverbindingen en -middelen) en de behoeften daartoe vertoonden en vertonen zich vrij gelijktijdig.

Ten aanzien van de behoeften is te wijzen op de behoefte van de stedeling aan ontspanning, rust, goed wonen. Voor hem krijgt het „platteland" naast zijn oorspronkelijke agrarische produktiefunctie er andere bij: recreatieve en woonfuncties, ja zelfs werkfuncties, vanwege „afstoting" daarvan door steden. Aanwijsbaar is echter ook een behoefte van de plattelander, deel te nemen aan „stedelijk" leven. Voor hem is de stad steeds belangrijker geworden als draagster van functies op het gebied van voortgezet onderwijs, van culturele vorming, medisch-sociale voorzieningen enzovoort.

Kenmerkend is dat activiteiten, die vroeger veelal gepaard voorkwamen in een plaats, bijvoorbeeld wonen en werken, steeds meer gescheiden optreden over een ruimer gebied. Er treedt een ruimtelijke „specialisatie" op. Men werkt in A, woont in B, bezoekt de schouwburg in C en gaat voor zijn inkopen naar D. Evenals vroeger is er sprake van samenhang, nu echter tot uitdrukking komend in intense verkeersrelaties tussen verschillende kernen. Men noemt een gewest daarom ook wel een *verplaatsingssysteem* [10]. In dit gebied is sprake van veel voorkomende verplaatsing van personen, goederen, ideeën, tussen de diverse kernen.

Gewestkwartieren

Binnen een gewest kan men verschillende eenheden onderscheiden op grond van bepaalde overheersende functies erdoor uitgeoefend, bijvoorbeeld verzor-

[10] *Preadviezen,* blz. 26. Aan genoemde preadviezen zijn verschillende gedachten, neergelegd in dit hoofdstuk, ontleend. Zie ook de Engelse weergave in *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie,* mei/juni 1969, blzz. 141 e.v.

gende, agrarische, industriële, recreatieve e.d. Deze gespecialiseerde delen hebben elkaar nodig en vullen elkaar aan. Samen vormen zij de leefeenheid, welke men stads- en streekgewest noemt. Deze delen kan men (stads)*gewestkwartieren* noemen [11].

Wij menen, dat deze kwartieren van belang kunnen zijn als eenheden van gemeentelijk niveau. Op grond van de spreiding van functies over het gewestelijk gebied en de onderlinge betrokkenheid van de erbinnen gelegen kernen kan een kader geboden worden voor gemeentelijke herindeling, inzover deze in het kader van de gewestelijke ontwikkeling geboden is. Bovendien is een bepaling van deze eenheden en de daar uitgeoefende functies van belang voor de inrichting ervan en dus voor de inrichting van het gewest.

Zoals gezegd vullen de gewestkwartieren elkaar veelal aan. Een voorbeeld daarvan is dat verschillende kernen in de omgeving van een centrale stad soms sterk gespecialiseerde woonfuncties voor die stad vervullen. Men noemt dit verschijnsel wel *complementariteit.*

De specialisering per gewestkwartier heeft echter wel te maken met niveauverschillen, met hiërarchische verhoudingen. Het voorzieningenniveau is niet in elk deel gelijk. Zo zullen winkels, welke in dagelijkse behoeften voorzien, gespreid over het gewest voorkomen. De winkels van meer gespecialiseerde aard zullen veelal slechts in grote dorpen en stadsdelen te vinden zijn, terwijl warenhuizen meestal gevestigd zijn in de kern van een centrale stad. Er is dus zowel sprake van hiërarchie als van complementariteit [12]. Bij de inrichting van stads- en streekgewesten zal men hiermee rekening moeten houden.

Alvorens de afgrenzing van een gewest ter sprake te brengen, zal nog iets moeten worden gezegd over de activiteiten, welke de ruimtelijke samenhang(en) — dus ook die van een gewest — bepalen. Hoewel het ondoenlijk is in dit bestek er diepgaand over te spreken, wordt toch kort en globaal de betekenis ervan aangegeven voor de samenstelling van een gewest.

Wonen

Wij beginnen met het wonen [13]. Men mag aannemen dat door de toename van vrije tijd en inkomen en door stijgende eisen ten aanzien van het woongerief, de betekenis van het wonen voor de ruimtelijke ontwikkeling nog meer zal toenemen.

Let men verder op de bevolkingsgroei, de verlaging van de gemiddelde huwelijksleeftijd, afnemende woningbezetting en bijvoorbeeld de noodzaak van

[11] Vgl. *Preadviezen,* blzz. 21, 25, 60.

[12] *Preadviezen,* blz. 58. *Verzorgingskernen,* publikatie Sociografisch Bureau De Meerlanden, 1969.

[13] Het vooropstellen hiervan gebeurt in navolging van Van Paassen, *Vormverandering,* blzz. 20 e.v. en anderen. Vgl. eveneens Wissink, a.w. blzz. 132 e.v.

krotopruiming en stadsvernieuwing, dan is het een duidelijke zaak, dat aanspraken van woonbelangen op de in te richten ruimte van een gewest zich terdege zullen doen gelden.

Werken

Een volgende ruimtelijk werkzame kracht is het *werken,* onderverdeeld naar de agrarische, industriële en dienstensector. Om een indruk te krijgen van de ontwikkeling van de beroepsbevolking in de verschillende sectoren, volgt hieronder een overzicht [14].

Sociaal-economische structuurveranderingen in Nederland (1849-1980) op basis van de indeling van Fourastié

Sector	Mannelijke beroepsbevolking			Beroepsbevolking in manjaren		
	1849	1930	1960	1950	1960	1980
primaire werkgelegenheid of produktie van grondstoffen	44,9	24,6	14,3	14,1	10,4	5,0
secundaire of industriële werkgelegenheid	28,5	39,9	46,2	40,5	41,4	40,7
tertiaire werkgelegenheid of dienstverlening	23,6	34,2	36,6	45,4	48,2	54,3
restgroep	3,0	1,3	2,9			
Totaal	100	100	100	100	100	100

a. Ten aanzien van de *agrarische sector* kan men er op wijzen dat zij in een verstedelijkende samenleving sterker in een spanningsveld komt te liggen, zowel wat betreft het aan de agrarische produktie onttrekken van grond als het nog verder afnemen van de agrarische beroepsbevolking. Deze ontwikkeling gaat veelal gepaard met een functieverschuiving in die zin, dat de agrarische sector zich meer gaat toeleggen op het voortbrengen van gespecialiseerde kwaliteitsprodukten. Overigens zal deze ontwikkeling verschillend zijn naarmate de verstedelijking in een gewest verder is voortgeschreden.

Duidelijk is dat de agrarische aanspraken op ruimte ook in gewesten moeten worden opgenomen in een geïntegreerde programmering en inrichting van het gewest om te vermijden dat de agrarische activiteiten blootgesteld worden aan een willekeurige niet gerichte zuigkracht van stedelijke uitbreiding. Een integrale planning kan voorkomen dat de agrarische sector slechts hetgeen overschiet ter beschikking houdt.

b. In verband met de betekenis van de *sector industrie* voor de gewestelijke ontwikkeling kan men als kenmerk noemen een toenemende „vlucht" van

[14] Ontleend aan W. Steigenga, *De planologie van het wonen,* in: *Wonen, vandaag en morgen,* blz. 65.

industriële bedrijven uit de centra van steden naar de rand ervan of naar plaatsen buiten de stad. Daar bestaat in elk geval de mogelijkheid voor verdere uitbreiding. Chemische en metallurgische industrieën vertonen sterk de neiging zich buiten de centrale agglomeratie (de aaneengesloten stedelijke bebouwing) te vestigen, het liefst aan goed (vaar)water. Vaak zijn zij daar evenwel de veroorzakers van verdergaande opeenhoping van bedrijven en dragen zo bij tot een voortgaande uitgroei van de centrale agglomeratie.

c. Wat de *dienstensector* betreft valt op dat deze globaal bezien vrij sterk geconcentreerd is in de centrale agglomeratie van een stadsgewest. De toegankelijkheid en de mogelijkheid tot uitbreiding zijn echter essentieel. Ontbreken deze in voldoende mate, dan nemen dienstverlenende instellingen als grossierderijen, warenhuizen, vervoersbedrijven, universiteitscomplexen, ziekenhuizen e.d. vestigingsplaatsen in aan de rand van een centrale agglomeratie of daarbuiten.

De ruimtelijke consequenties van de dienstensector worden voor een belangrijk deel bepaald door de *verzorgende activiteiten* daarvan. Het gaat daarbij om de spreiding, dus de vestigingsplaatsen en de rangorde van instellingen, die voorzien in de behoefte aan levensmiddelen, kleding, medische artikelen, culturele produkten enzovoort. In het algemeen geldt dat hoe sterker de specialisering is in verzorgende goederen en diensten, des te groter het voor de afzet ervan benodigde verzorgingsgebied is. Hierbij is echter van belang de grootte van de bevolking in een bepaald gebied en de mate van de spreiding ervan.

De spreiding van de bevolking over een ruimer gebied brengt in een bepaalde mate ook een spreiding en vestiging van nieuwe verzorgende instellingen. De aanvankelijke duidelijke rangorde in niveaus van voorziening van de diverse in omvang verschillende kernen lijkt minder te worden. Gelijktijdig kan men echter constateren, dat onderling tussen de kernen een zekere taakverdeling gaat optreden.

Hier speelt hetgeen hiervoor is gezegd over hiërarchie en complementariteit. Een en ander heeft zijn gevolgen voor de planning van de gewestelijke inrichting.

De culturele en recreatieve activiteiten

Deze activiteiten nemen als ruimtelijk werkende krachten in onze samenleving een steeds belangrijker plaats in. De toename van de „stedelijke" bevolking, de vrije tijd, het ontwikkelingspeil, het inkomen doen de behoefte aan culturele en recreatieve mogelijkheden toenemen. Voor het gewest zijn, gelet op de benodigde reistijd, van deze activiteiten diè essentieel, welke gedurende een gedeelte van de dag (vaak de avond) of de hele dag worden uitgevoerd (dagrecreatie buiten de centrale agglomeratie(s)).

Verkeer

De toenemende verplaatsingen in verband met wonen, werken, ontspanning en cultuur e.d. vinden hun „neerslag" in toenemende verkeersintensiteit op ge-

westelijk niveau. Tevens wordt door het verkeer aangetoond dat een gewest geen statisch geheel is, maar aan voortdurende veranderingen onderhevig. Door voortdurende wijzigingen in de ruimtelijke samenhang(en) is een aanpassing van de verkeersbanen dikwijls noodzakelijk. Met name dient in dit verband te worden gewezen op de „autoverstikking", die in de dichtbevolkte gebieden steeds duidelijker kan worden geconstateerd. In een geïntegreerde gewestelijke planning zal men aan de modernisering van het openbaar vervoer een hoge prioriteit dienen te geven.

B. Afgrenzing

Wij komen nu terug op het begrip gewest als verplaatsingssysteem. De relaties tussen de kernen in een stads- of streekgewest, vooral tot uitdrukking komend in regelmatige en intense verplaatsing van personen en goederen, zijn te meten. Daardoor zijn maatstaven te geven voor afgrenzing tegenover een ander gewest. Op dit punt bestaat nog geen algemeen erkende indeling. Wel zijn verschillende pogingen gedaan om tot een zo juist mogelijke afgrenzing van gewesten te komen [15], [16], [17]. Hiervoor zij verwezen naar bijlage III: „Criteria voor de afgrenzing van (stads)gewesten".

Het rapport Stadsgewestvorming in Midden-Limburg toont een vrij groot aantal maatstaven ter begrenzing van een gewest. Dat is belangrijk, want daardoor kan een zo nauwkeurig mogelijk beeld gegeven worden van gewestelijke ruimtelijke eenheden. Tevens kunnen deze eenheden een kader bieden voor de vorming van bestuurlijke gewesten, dat wil zeggen een gebiedseenheid zijn voor de inplanting van gewestelijke bestuurlijke taken.

Overigens is dergelijk onderzoekwerk zeer kostbaar en tijdrovend. Geen enkel gewest is immers gelijk aan een ander. In het ene is de industrie belangrijk, in het andere de handel en in een derde zijn agrarische bedrijfstakken dat. Bovendien gelden voor alle gewesten niet dezelfde drempelwaarden, welke bij de verplaatsingen betreffende het wonen, werken, onderwijs, verzorging en recreatie moeten worden vastgesteld [18]. Dit zijn waarden op grond waarvan de overgang te bepalen is naar een ander gewest (kwartier). Deze waarden verschillen, naar gelang de mate van stedelijkheid, van gewest tot gewest. Steeds zal onderzoek ter plaatse moeten uitwijzen waar maatschappelijk wezenlijke grenzen liggen. De werkgroep pleit ervoor, dat dit onderzoek met kracht wordt bevorderd door de nationale overheid. De nieuwe bestuurlijke gewesten [19] dienen immers gedragen te worden door reële sociaal-ruimtelijke eenheden.

[15] Wissink, a.w. 1966, blzz. 125 e.v.
[16] J. Schmitz, *Maandschrift C.B.S.*, oktober 1966.
[17] *Stadsgewestvorming in Midden-Limburg*, 1968.
[18] *Preadviezen*, blz. 57.
[19] Zie o.a. preadvies *Bestuurlijke vormgeving, A.R. Staatkunde*, oktober 1969.

Tenslotte: de ruimtelijke vervlechting van activiteiten is gecompliceerd en verschillend over het gehele land. Elke samenhang in deze heeft in feite een uniek karakter. De stadsgewestelijke opbouw verschilt van gewest tot gewest, gelet op onder andere de bevolkingsdichtheid, de aard van de activiteiten, de graad van het voorzieningenniveau, de sociale verhoudingen, de historische ontwikkeling. Een stadsgewest Den Haag bijvoorbeeld heeft bepaald een ander karakter, vanwege o.a. de invloed van de overheidsdiensten en de woonfunctie op de ruimtelijke structuur, dan een stadsgewest Twente, waar o.a. textiel- en metaal-industriële activiteiten de ruimtelijke structuur in betekenende mate hebben beïnvloed.

Het inrichtingsproces van stads- en streekgewesten, zoals dat vervolgens in dit rapport aan de orde komt, zal dan ook — rekening houdend met de geschakeerdheid van de gewestelijke eenheden — zich toespitsen op het aangeven van globale lijnen, tegen de achtergrond van de voortschrijdende verstedelijking van ons land.

IV. HET INRICHTINGSPROCES

Het is zinvol de stedelijke en landelijke inrichtingsproblematiek van het gewest afzonderlijk te bespreken, alvorens in te gaan op de noodzaak van een geïntegreerd beleid in dezen.

Dit hoofdstuk is vooral geschreven vanuit de situatie van de stadsgewesten, omdat daar de problematiek het meest urgent is.

Inrichting van stedelijk gebied

Er zijn, zoals gezegd, vele ontwikkelingen gaande die tot gevolg hebben, dat een voortgaande omzetting van grondgebruik zal moeten plaatsvinden van agrarische bestemmingen naar stedelijke bestemmingen. Deze ontwikkelingen spreken wellicht het sterkste in gebieden rond onze grote steden, maar zij zijn in meerdere of mindere mate overal in ons land te onderkennen.

Zij kunnen in enkele hoofdlijnen worden aangegeven:

— een toenemende behoefte aan grote oppervlakten haven- en industrieterreinen om de toenemende transportbehoeften te kunnen opvangen en om het industriële apparaat te kunnen vernieuwen en uitbreiden;
— bevolkingsgroei;
— dalende gemiddelde bezetting per woning, waardoor voor het huisvesten van een bepaald bevolkingsgetal een aanzienlijk groter aantal woningen nodig is dan enkele tientallen jaren geleden;
— stijgende eisen aan de woonomgeving, waardoor een geringere bebouwingsdichtheid wordt toegepast;
— een grote behoefte aan recreatieterreinen in verband met de toenemende betekenis van de vrije tijd;
— een toenemende behoefte aan grote terreinoppervlakten voor het verkeer.

Ter illustratie van de snelheid waarmede de omzetting van het grondgebruik ten gevolge van bovengenoemde factoren in de afgelopen tientallen jaren heeft plaatsgevonden, kan er op worden gewezen, dat bijvoorbeeld de oppervlakte van het stedelijk gebied van Amsterdam in de naoorlogse periode is verdubbeld, terwijl van groei van het inwonersaantal in diezelfde periode aanvankelijk slechts in zeer beperkte mate sprake was, terwijl de laatste jaren het inwonersaantal binnen de gemeentegrens van Amsterdam zelfs afneemt.

Daarnaast wordt meer en meer duidelijk, dat de oudere gedeelten van stedelijke gebieden dringend vernieuwing behoeven. Ook hier geldt, dat dit wellicht het sterkst speelt in onze grotere steden, maar dat niettemin dit element in alle oudere bebouwde kommen een rol speelt.

De woningen tonen vele gebreken, zoals te kleine vertrekken, onvoldoende licht- en luchttoevoer en onvoldoende sanitaire voorzieningen. Gebouwen zijn bouwvallig. De straten zijn te smal voor het verkeer; parkeervoorzieningen buiten de openbare weg ontbreken geheel, zodat de toch al smalle straten gevuld zijn met geparkeerde auto's. Roept dit reeds het beeld op van een onaantrekkelijke woonomgeving, dit wordt nog versterkt door schaarste aan speelruimte voor de jeugd, aan groenvoorzieningen en aan recreatiemogelijkheden.

De woonbuurten in de historische delen van onze binnensteden en in de 19de-eeuwse wijken daaromheen vertonen doorgaans dit beeld. Doordat vele bedrijven zich in de loop der jaren in de oorspronkelijke woonbuurten hebben gevestigd, wordt het woonmilieu verder aangetast. Ook de omstandigheden, waaronder de bedrijven moeten produceren, zijn echter weinig ideaal. Vooral de bereikbaarheid per vrachtauto is doorgaans slecht, omdat het stratenstelsel daar eigenlijk niet op is berekend.

De veroudering van de genoemde stadsdelen voltrekt zich des te sneller, naarmate nieuwe wijken in gebruik worden genomen. De bewoners gaan hun oude buurten met andere ogen bezien. Geleidelijk vertrekken er; de blijvers en de nieuwkomers gaan steeds meer de kenmerken van één of enkele bepaalde groepen uit de samenleving vertonen. De mate, waarin dit selectieproces zich kan voltrekken, hangt uiteraard ook sterk samen met de grootte van de oude stadsdelen.

Wat de bedrijven betreft, doen zich eveneens selectieprocessen voor, welke ertoe leiden, dat steeds meer marginale bedrijven in de oude buurten terecht komen.

In de gegeven beschrijving komen de factoren, welke tot de veroudering leiden, uit het stadsdeel zelf. Er zijn evenwel ten opzichte van een stadsdeel ook externe factoren, die tot veroudering leiden. Er is dan sprake van een structurele veroudering, hetgeen betekent, dat door de ontwikkeling van het stedelijk gebied als geheel de bestemming van een bepaald stadsdeel niet meer in overeenstemming is met de behoeften van de totaliteit.

Het verkeer en het vervoer spelen hierbij doorgaans een belangrijke rol, alsmede de groei van bepaalde stedelijke functies.

De beschreven verouderingsprocessen tonen de noodzaak aan van hetgeen in het algemeen de doelstelling van vernieuwing moet zijn, n.l. de zowel uiterlijk als „innerlijk" versleten stadsdelen zodanig geschikt te maken, dat zij in sociaal, cultureel en economisch opzicht weer een volwaardig deel van de stad worden.

De aanpak van dit vraagstuk zal in het algemeen leiden tot omvangrijke ruimtelijke aanspraken op andere gebieden. Immers, vooral in binnenstadsdelen zullen aanspraken van zich uitbreidende dienstverlenende bedrijven tot uiting komen, waardoor bijvoorbeeld de ter plaatse gesloopte woningen elders zullen moeten worden vervangen. Tevens zal in die gebieden, waar geen bestemmingswijziging zal plaats vinden, in het algemeen een veel geringere bebouwingsdichtheid worden gehanteerd, waardoor vervanging van een groot deel van de aanwezige bebouwing eveneens elders zal moeten plaatsvinden.

Uit het bovenstaande mag de conclusie worden getrokken, dat de situatie, die in de afgelopen tientallen jaren in onze grotere steden reeds zo duidelijk aan de dag is getreden, n.l. dat de vraagstukken van ruimtelijke indeling over de gemeentegrenzen heen lopen, zich zal blijven voordoen op steeds bredere schaal.

De bovenbedoelde „autonome" uitdijing van stedelijke gebieden en de samenhang tussen wat er in de stadskern moet gebeuren en het ruimtebeslag op de omgeving, brengen beide schaalvergroting met zich mee en maken een gewestelijke aanpak noodzakelijk.

Daarnaast zijn er een aantal andere vraagstukken aan de orde, welke op gewestelijk niveau moeten worden aangepakt. Een van de belangrijkste is dat van het verkeer en het vervoer. Voor de grote stadsgewesten zal het openbaar vervoer door de belanghebbenden gezamenlijk, via de door hen gekozen bestuurders, naar een toestand moeten worden geleid, waarin één van de wezenlijke kenmerken van de moderne tijd, nl. de mobiliteit, niet verloren gaat in de autovloed, maar blijvend mogelijk wordt gemaakt door het ontwerpen van nieuwe openbaar vervoerstelsels over de rail.

Een ander vraagstuk betreft de verontreiniging van water, bodem en lucht alsmede de vuilafvoer en -vernietiging.

Het is duidelijk dat met de te verwachten voortgaande uitbreiding en de nog slechts pas begonnen vernieuwing van stedelijke gebieden aanzienlijke financiële belangen van particuliere eigenaren en gebruikers zijn gemoeid.

Per gewest zal grote aandacht moeten worden gegeven aan een samenhangende reële uitvoeringsplanning, zodat voldoende coördinatie tot stand kan komen tussen particuliere en overheidsbestedingen, teneinde kapitaalvernietiging te vermijden.

Een zorgvuldige bestudering en onderlinge vergelijking van de wetgeving en de gebruiken ten aanzien van vergoedingsregelingen voor eigenaren en gebruikers van onroerend goed in de stedelijke en agrarische sfeer is nodig. Dit is echter meer een nationale zaak dan een gewestelijke.

De vraagstukken die zich voordoen zijn tot nu toe dikwijls zo goed mogelijk opgelost door overleg tussen twee gemeenten, door vrijwillige samenwerking van meerdere gemeenten, door bemiddeling van provinciale besturen e.d. Evenwel, het zijn slechts de meest urgente problemen die worden opgelost. Van een geïntegreerde aanpak en uitvoering van de inrichting op grote schaal, i.c. van een gewest, is vaak geen sprake. Met alle gevolgen van dien, zoals: doublures; veelheid en onoverzichtelijkheid van overleg; gemiste kansen ten aanzien van het in onderlinge samenhang uitvoeren van werken; langdurige onzekerheid voor eigenaren en gebruikers van onroerend goed, zowel in de stedelijke als in de agrarische sfeer.

Inrichting van landelijk gebied

Binnen een stads- of streekgewest wordt de ruimte ingenomen door bebouwde kernen van verschillende omvang en vorm, met ertussen de open ruimte, die voor landbouw, bos of recreatie kan worden benut. Door de groei van de bebouwde kernen wordt de groene zône daartussen voortdurend kleiner. De tabel op blz. 57 illustreerde reeds de afname van het agrarisch grondgebruik. Volgens de laatste prognoses zal Nederland omstreeks het jaar 2000 ongeveer 17 miljoen inwoners hebben. De behoefte aan „groene ruimte" voor openluchtrecreatie, buiten wonen e.d. kan in dat jaar op ongeveer 750.000 ha worden becijferd. Daarvan is zo'n 220.000 ha voor landbouwdoeleinden te gebruiken. De benodigde oppervlakte aan niet-agrarische groene ruimte bedraagt dan dus 530.000 ha. Als men weet, dat de beschikbare oppervlakte thans 330.000 ha bedraagt, is het duidelijk dat in de periode tot het jaar 2000 een tekort van 200.000 ha moet worden opgeheven, gemiddeld ongeveer 7.000 ha per jaar. Voegt men daar nog bij de ongeveer 8.000 ha, die jaarlijks uit cultuur wordt genomen ten behoeve van stadsuitbreiding, industrievestiging en verkeersvoorzieningen, dan dient jaarlijks 15.000 ha landbouwgrond een bestemmingswijziging te ondergaan[20]. Dat is een ingrijpende zaak, die niet door incidentele beslissingen te regelen is, maar slechts door een geïntegreerd beleid ten aanzien van het landelijk en stedelijk gebied.

Uitgaande van de in de Tweede Nota over de ruimtelijke ordening omschreven visie met betrekking tot het toekomstige verstedelijkingspatroon (gebundelde deconcentratie) wordt het behoud van open ruimte tussen de bebouwde kernen gezien als een elementair onderdeel van het ruimtelijk beleid. Wil men aan deze opvatting uitvoering geven, dan zal reeds in een vroeg stadium een beslissing moeten worden genomen over de maximale ontwikkeling en vormgeving van de bebouwde kernen en de grenzen van het te sparen open gebied.

Het is gebruikelijk de landelijke gebieden in de directe omgeving van de steden te onderscheiden in een gebied, dat zich in de directe omgeving van de be-

[20] Vgl. J. Post/E. Denig, *Herstructurering van landelijke gebieden,* in: *Bouw,* 11 oktober 1969.

bouwde kernen bevindt en binnen afzienbare tijd van bestemming zal veranderen, en een gebied, dat zich buiten de directe invloedssfeer van de uitbreidingsdrang van de kernen bevindt.

Het eerstgenoemde gebied, dat men als *overgangsgebied* kan aanduiden vanwege de te verwachten bestemmingswijziging, wordt in belangrijke mate gekenmerkt door onzekerheid met betrekking tot de continuïteit van het grondgebruik en de toekomstige bestemming hiervan. Deze onzekerheid wordt in de praktijk wel beperkt maar niet weggenomen door de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen.

Als een afzonderlijke gebiedscategorie dienen wij vervolgens te noemen het zgn. *buffergebied,* dat wij kennen in de nabijheid van een aantal grote steden. Deze gebieden zijn gedacht als zones met het karakter van goed verzorgde groene ruimte, zodanig dat de betreffende steden zelf belang hebben in het voortbestaan ervan. Voorbeelden van buffergebieden zijn die tussen Delft en Rotterdam en die tussen Amsterdam-West en Haarlem.

Het gebied dat zich buiten de directe invloedssfeer van de uitbreidingsdrang der kernen bevindt kan men aanduiden als *„blijvend landelijk".*

Achtereenvolgens wordt thans een korte uiteenzetting gegeven over deze drie gebiedscategorieën.

Overgangsgebieden

Vooral voor de overgangsgebieden, met als kenmerk een onzekere continuatie van de huidige bestemming, is een duidelijk geïntegreerd planologisch inrichtingsbeleid noodzakelijk, om de periode van onzekerheid voor de betrokken bewoners en grondgebruikers zo kort mogelijk te houden. Dit voorkomt o.m. onzekerheid ten aanzien van het investeringsbeleid, zowel van de overheid als van particuliere bedrijven in deze gebieden. Het is daarom van het grootste belang hier bestemmingsplannen op korte termijn te verwezenlijken en duidelijk een fasering van de wijziging van de bestemming van de grond in het plan op te nemen. Dit is ook van belang in verband met het volgende.

In het algemeen lopen de tijdstippen waarop bijvoorbeeld woonwijken worden aangelegd lang tot zeer lang vooruit op het realiseren van de hierbij behorende recreatieve voorzieningen in de vorm van parken, volkstuincomplexen, sportparken en bosgebieden. Het gelijktrekken van de aanleg van beide dient een punt van voortdurende zorg bij een geïntegreerd inrichtingsbeleid van een gewest te zijn.

Buffergebieden

De vaststelling van de grens tussen het gebied, dat wel en dat niet meer voor bouwterrein mag worden ingericht, vormt in het planologisch beleid met betrekking tot de inrichting van gewesten een fundamentele beslissing.

Het begrip bufferzône is nog van recente datum. In streek- en bestemmingsplannen wordt er in beginsel rekening mee gehouden bij het beleid, zonder dat echter bewuste en objectieve maatstaven worden gehanteerd bij het nemen

van beslissingen. Hierover is nader onderzoek zeer gewenst, temeer daar de beslissing over de grensafbakening reeds in een vroegtijdig stadium moet worden genomen om ongewenste situaties te kunnen voorkomen. Bepalend voor de omvang van het buffergebied tussen de bebouwde kernen is uiteraard de toekomstige functie en bestemming van dit gebied.

Hierbij valt te denken aan:

— de functie:
  milieubescherming (vermindering lucht- en watervervuiling, handhaving flora en fauna);
  economische functie (naast voedselvoorziening, recreatie, ruimte voor toekomstige ontwikkeling o.a. met betrekking tot verkeersdoorstroming);
  sociale functie (contact tussen mens en natuur, onderbreking woondichtheid, uitzicht);
— de bestemming: cultuurgrond, bos, recreatie, wegen.

Al deze factoren zijn van invloed op de omvang van de te sparen open ruimte. Het is duidelijk, dat het in dit verband niet mogelijk is kwantitatief de invloed van bovengenoemde factoren op de wenselijke omvang vast te stellen. In het algemeen geldt, dat naarmate de bestaande kernen een grotere omvang en woondichtheid vertonen, de omvang van de open ruimte ook hierbij zal moeten worden aangepast. Anderzijds zal deze ruimte, voorzover deze als land- en tuinbouwgrond in gebruik is, een zodanige omvang moeten hebben als voor een rendabele exploitatie van deze bedrijven nodig is. Hierbij speelt niet alleen de exploitatie van de grond, maar tevens de aanvoer en afvoer van de produkten een rol. Nader onderzoek is nodig met betrekking tot deze aspecten en de eisen, die uit milieutechnisch oogpunt aan de te sparen open ruimte moeten worden gesteld. Het is dringend gewenst in verband met de snelle ontwikkeling in de stedelijke sfeer dit onderzoek op korte termijn te intensiveren.

Het op papier vaststellen van de grens tussen het toekomstige woon- en werkgebied en de te sparen open ruimte alleen is, hoewel van fundamentele betekenis, niet voldoende; het komt er op aan, deze grens ook in de praktijk te handhaven. Hiertoe is een integrale, planmatige aanpak nodig door een krachtig bestuur, dat het uitgestippelde ruimtelijk beleid vastberaden uitvoert.

De inrichting van het buffergebied vraagt bijzondere aandacht, gezien de verschillende functies, die deze groenzône in het stadsgewest zal kunnen vervullen. Het komt er op aan collectieve behoeften van de bevolkingsconcentraties ten aanzien van het open gebied zo goed mogelijk te verenigen met de noodzakelijke vrijheid binnen de werkruimte, die de particuliere grondgebruikers voor een efficiënte bedrijfsvoering nodig hebben. In het bijzonder verdient aandacht de aanleg van allerlei communicatielijnen tussen de groeiende woon- en industriekernen, die het open gebied doorsnijden en een efficiënt gebruik hiervan ernstig kunnen schaden of zelfs onmogelijk maken. Het is van belang, dat deze communicatielijnen — autowegen, vaarwegen, railverbindingen, gas- en oliepijpleidingen, electriciteitsleidingen — zoveel mogelijk gebundeld in

één tracé het open gebied doorsnijden. De vrijheid van bestemming in het overige deel van het gebied blijft dan zo groot mogelijk.

De beslissing een gebied tot buffergebied te verklaren betekent voor de grondgebruikers, dat de onzekerheid met betrekking tot de bestemming van hun grond in de onmiddellijke nabijheid van de groeiende woonkernen wordt opgeheven. Hiermee is tevens het nut van en het perspectief voor toekomstige investeringen in de bedrijven aanzienlijk verruimd. Echter zal door de functie, die deze gebieden krijgen binnen de stadsgewesten, een aantal collectieve voorzieningen nodig zijn, die ingrijpend de ruimtelijke structuur van het gebied kunnen wijzigen. Een algehele reconstructie van het gebied is daarom van groot belang. Bij deze reconstructie — waarvoor een wettelijke basis in voorbereiding is — zal voorzover zij het agrarische gedeelte betreft, duidelijk rekening moeten worden gehouden met de ontwikkeling in de landbouw. De ontwikkeling van de techniek en de bedrijfsomvang brengen met zich mee dat buffergebieden — indien zij voor de landbouw bestemd blijven — niet te klein kunnen zijn en goede externe produktie-omstandigheden moeten hebben.

Het blijvend landelijk gebied

Ondanks de snelle groei van de woonkernen ligt een belangrijk gedeelte van de grond op zodanige afstand van deze kernen, dat niet te overzien is, of die in de eerstkomende tientallen jaren voor woon- of industrievestiging zal worden gebruikt. In de regel vertonen deze gebieden een sterk agrarisch karakter en wordt de grond als cultuurgrond gebruikt. Daarnaast treedt in een aantal van deze gebieden ook de recreatieve waarde van het landschap naar voren, met name in gebieden met karakteristieke landschapselementen.

In het kader van een gewestelijke indeling is ook voor deze gebieden een beleid, gericht op (her)inrichting van de ruimte, noodzakelijk in verband met:

— de technische ontwikkeling in de landbouw, die binnen de sterk verouderde perceels- en kavelstructuur onvoldoende kan worden benut, en tot een aanzienlijke schaalvergroting noopt;
— de aanleg van nieuwe verkeersverbindingen en het steeds drukker worden van het verkeer op bestaande wegen, waardoor de bedrijfsvoering in de landbouw wordt geschaad;
— het handhaven of verbeteren van de recreatieve functie van deze gebieden door het ontsluiten van recreatie-objecten; het bewaren of verbeteren van karakteristieke elementen in het landschap.

Bij het inrichtingsbeleid voor deze gebieden zal uiteraard met de overwegend agrarische bestemming rekening moeten worden gehouden. De eisen van de moderne bedrijfsvoering in de landbouw verdienen, zoals meer gezegd, een hoge prioriteit.

Mede met het oog op de sterk groeiende produktiecapaciteit in de landbouw en de onvoldoende afzetmogelijkheden staat de Europese Commissie een beleid voor, waarbij landbouwgrond uit cultuur wordt genomen (vgl. het zgn. Plan-

Mansholt). Een dergelijke maatregel heeft consequenties: voor de agrarische ondernemers en werknemers in deze gebieden; voor de toeleverende en de verwerkende industrie; voor de vorming van het landschap en de bewoonbaarheid in het gebied. De betrokken ondernemers en werknemers moeten uiteraard schadeloos worden gesteld. De uit cultuur genomen grond zal afhankelijk van de plaatselijke situatie een andere bestemming kunnen verkrijgen — woonpark, natuur- en recreatiegebied — met eventueel een zeer extensieve vorm van grondgebruik op basis van openbaar beheer of via beheersovereenkomsten.

Noodzaak van integratie

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, dat, en met name in de stadsgewesten, dringend behoefte bestaat aan het op elkaar afstemmen van de inrichting van landelijke en stedelijke gebieden. De praktische ontwikkeling — wrijvingen op het gebied van het verkeer, de recreatie, de waterhuishouding, de zandwinning e.d. — dwingt in de richting van een geïntegreerde aanpak van het inrichtings- en reconstructieproces. Dit sluit overigens aan bij de gedachten over het gewestelijke milieu. Een integrale aanpak zal ook voor de streekgewesten van toenemend belang worden.

Een integrale aanpak van de inrichting van een gewest kan tevens de reconstructie van landelijke gebieden versnellen. Ook is het mogelijk stedelijke elementen te realiseren in een van tevoren opgebouwde infrastructuur. Dat biedt de gelegenheid „werk met werk" te maken; bijvoorbeeld het maken van een zandwinning in het landelijke gebied, welke zand levert voor de stedelijke uitbreiding, geeft tevens mogelijkheden voor recreatie (bv. de Maarseveense plassen). Hiervoor is een operationeel plan ten aanzien van voorbereiding, grondaankoop en uitvoering nodig op gewestelijk niveau.

Voorlopige becijferingen hebben aangetoond dat een versnelling van de landelijke reconstructie, mits goed afgestemd op de bouw van de stedelijke elementen, zeer waarschijnlijk geen buitensporige verhoging van de kosten meebrengt (nationaal-economisch bezien), maar wel een enorme verbetering van het leefklimaat mogelijk maakt.

Voor een toelichting op het huidige en het wenselijke inrichtingsproces wordt verwezen naar bijlage IV. A. laat zien een snelle groei van stedelijke elementen en een nog niet begonnen reconstructie van het landelijke gebied. Indien het tempo van reconstructie van het tussen- en aanliggende gebied wordt aangepast aan de snelle groei van de stedelijke elementen, ontstaat een veel gunstiger situatie, zoals B. toont.

Bij het bepalen van de aard en het tempo van het tweede proces moet er rekening mee worden gehouden, dat het levenspatroon van de moderne mens zich vrij snel wijzigt. Het inrichtingsproces moet gebaseerd zijn op een duidelijke visie op deze ontwikkeling, maar moet tevens ruimte laten voor mogelijkheden tot aanpassing van de inrichting aan nieuwe wensen en de snelle groei van de ruimteconsumptie per hoofd van de bevolking.

Het zichtbare resultaat van de reconstructie van een landelijk gebied wordt

dikwijls eerst na lange tijd bereikt, terwijl stedelijke ontwikkelingen op korte termijn tot stand komen. Een huis of een flat is immers veel sneller gebouwd dan een boom is uitgegroeid.

Tenslotte nog een enkele opmerking over grondaankopen. Een versnelling van de landelijke reconstructie in stedelijke gebieden brengt een versnelling met zich mee van de grondwerving. Op zichzelf kan men zich indenken dat dit op financiële bezwaren zou stuiten. Om na te gaan in hoeverre dergelijke bezwaren reëel zijn, is een becijfering opgesteld betreffende de grondaankopen, waarbij twee mogelijkheden zijn vergeleken:

A. gronden kopen op het moment van uitvoering;

B. vroegtijdig gronden aankopen en deze tijdelijk exploiteren.

Men zie in verband hiermee de bijlagen V1, V2 en V3.

Zonder te willen beweren dat de becijferingen aantonen, dat een vroegtijdig aankopen en tijdelijk exploiteren van gronden zonder meer verantwoord is, is toch wel de voorzichtige conclusie te trekken dat zoiets op zichzelf financieel niet onmogelijk hoeft te worden geacht.

Ruimtelijke elementen en hun aanspraken

Dat in ons land diverse belangen zich verdringen om aanspraken te doen gelden op de ruimte, is gelet op het aantal inwoners alleen reeds duidelijk. Toch zal ook minder afhankelijk van de bevolkingsdichtheid dat verschijnsel zich voordoen. Immers, stéédS staat men voor de vraag hoe een zo goed mogelijke ruimtelijke organisatie van de samenleving te bewerkstelligen. Dit is een zaak waarop alle „belang"-hebbenden zich moeten bezinnen bij hun drang zoveel mogelijk aan hun trekken te komen. Vooral de overheid zal zich moeten afvragen welke uiteindelijke ontwikkeling de meest gewenste is. Haar visie, of het nu het landelijke of bijvoorbeeld het gewestelijke niveau betreft, zal van wezenlijke betekenis zijn bij het tot stand brengen van een rechtvaardige afweging van de belangen die zich aandienen. Die afweging moet vervolgens leiden tot het nemen van beslissingen. Op gewestelijk niveau moet er vanzelfsprekend rekening mee gehouden worden welke taak aan een gewest, of het gebied waarin het gelegen is, is toebedeeld op grond van het nationaal ruimtelijk beleid.

Politieke beslissingen op gewestelijk niveau betreffen uiteenlopende ruimtelijke aanspraken. Zij hebben betrekking op beleidsvraagstukken die samenhangen met het wonen, het werken, de verzorging enzovoort. Er moeten beslissingen worden genomen ten aanzien van bouwterreinen, industriegebieden, wegenaanleg, verzorgende instellingen, stadsvernieuwing en krotopruiming, e.d., alsmede ten aanzien van de bijbehorende planning en financiering. Ook komt de vraag aan de orde welke taken aan de overheid en welke aan het particuliere initiatief moeten worden toevertrouwd. Door middel van een stuk economische, sociale, culturele, financiële planning wordt aan beleidsvoorbereiding gedaan. Dit geheel van beslissingen moet worden ingebracht in een totaal-conceptie: de ruimtelijke planning.

Planning

In het voorgaande is de behoefte aan een integraal en harmonisch inrichtingsproces op gewestelijk niveau onderstreept. Nu komt de vraag aan de orde hoe daaraan uitvoering te geven. Immers in een vroeg stadium moet bekend zijn hoe, waar en wanneer de verschillende voorzieningen in een gewest in te „planten". Naarmate de mensen meer op elkaar betrokken raken is de kans groter, dat ieders speelruimte beperkter wordt. Daarom is ordening nodig om voldoende ontplooiingsmogelijkheden te waarborgen voor de huidige en toekomstige generaties. Ordening berust op een visie, die vertaald moet worden in uitgewerkte plannen, zowel in de lengte als in de breedte. In de lengte, in die zin dat men een ontwikkeling in de tijd globaal aangeeft, zonder dat men zich definitief vastlegt, maar ruimte overlaat voor aanpassingen en wijzigingen. In de breedte zal het betekenen een rekening houden met de diverse belangen. Zo is meer zekerheid te scheppen voor de uiteenlopende groepen van belanghebbenden. Planning is ook hier geen doel op zichzelf maar een middel om de leefbaarheid van ons land op langere termijn te bevorderen.

Een vereiste is de mogelijkheid tot inspraak. Planning en democratie dienen samen te gaan. Zo niet, dan zal planning gemakkelijk ontaarden tot bureaucratisch bedillen. De werkgroep is van mening, dat de plaatselijke en regionale afdelingen van politieke partijen een belangrijke taak hebben bij het realiseren van de inspraak van burgers op het ruimtelijk beleid. Zij zullen attent en actief, mede door o.a. het instellen van werkgroepen en het houden van hearings, een beroep moeten doen op de verantwoordelijkheid van de betrokken burgers voor het te voeren beleid.

Een planmatige aanpak zal, zoals de praktijk toont, een periode van tenminste tien jaar moeten beslaan. Uitgaande van de te verwachten ontwikkelingstrend van de elementen wonen, recreatie enz. kan een *ontwikkelingsplan* worden opgesteld.

Overigens beseft de werkgroep dat een dergelijke planmatige opzet geen absolute garantie biedt het gehele proces volstrekt te beheersen. Het hoge tempo van veranderingen op vrijwel elk terrein van de samenleving brengt o.a. met zich mee, dat plannen voor ruilverkavelingen, wegen, havens, stadsuitbreidingen e.d. dikwijls moeten worden gewijzigd en aangepast. In onze dynamische maatschappij zullen zich telkens allerlei onvoorzienbare ontwikkelingen voordoen. Wij zullen ons daarop moeten instellen; wij zullen moeten leren met de veranderlijkheid te leven en deze positief te waarderen. Het planningsproces dient daarom soepel en open te zijn, zodat het maatschappelijke veranderingen kan „opvangen". Men kan bij de ruimtelijke planning niet meer volstaan met het toewerken naar een afgerond eindplan.

Een open planning is te realiseren door het plan zo globaal mogelijk te houden en geen details aan te geven, die in afgeleide plannen (nl. die op middellange en korte termijn) ook geregeld kunnen worden.

Naarmate het uitvoeringsstadium dichterbij komt, vindt overschakeling plaats op plannen op kortere termijn; deze plannen bevatten dan meer details en zijn daardoor minder soepel.

Volledige detaillering vindt eerst plaats bij bestekgerede plannen. Wijziging hiervan is zeer moeilijk en daardoor kostbaar, vooral wanneer een uitvoering reeds ter hand is genomen.

De hierna te beschrijven planprocedure is mede ontworpen om de mate van flexibiliteit voor de lange termijnplanning zo groot mogelijk te houden.

Ontwikkelingsplan

De uitvoering van een ontwikkelingsplan kan verlopen naar de volgende planprocedures:

a. planning op lange termijn (langer dan 10 jaar, in structuur- en streekplannen);
b. planning op middellange termijn (4—10 jaar, in bestemmingsplannen);
c. planning op korte termijn (minder dan 4 jaar, gericht op uitvoering).

In de uitwerking komt de ingewikkeldheid van de problematiek tot uitdrukking. Daarom is dit gedeelte als bijlage opgenomen. Men zie in dit verband de bijlagen VI en VII.

De geschetste planprocedure is duidelijk gefaseerd. Elke fase wordt afgesloten met een overzicht van de resultaten van de activiteiten en een programma van datgene, wat er in de volgende periode dient te geschieden. Uiteraard zal afhankelijk van het gebied het aantal en de aard van de basisgegevens, de organisatie van het onderzoek en de deelnemers daaraan kunnen verschillen.

Economische waarde van een ontwikkelingsplan

De diverse facetten in een ontwikkelingsplan moet men samenbrengen tot een integraal programma. Vele keuzemogelijkheden zijn denkbaar, ieder met een eigen lasten- en baten-patroon. Gezocht zal moeten worden naar die oplossing welke in de verschillende fasen van het ontwikkelingsplan een zo evenwichtig mogelijke verhouding van lasten en baten vertoont. Dat is niet eenvoudig. Een juiste afweging van lasten en baten wordt bemoeilijkt door het feit dat aan de batenzijde inkomsten voorkomen, die niet gemakkelijk in een geldbedrag zijn uit te drukken. Te denken valt aan recreatieve voorzieningen in de open lucht, beveiliging van open ruimten, vermindering van luchtverontreiniging e.d.

De lastenzijde van de balans wordt sterk beïnvloed door de mate waarin het mogelijk is „werk met werk" te maken. Globaal genomen kunnen een zorgvuldige planning en fasering van alle onderdelen van het ontwikkelingsplan en een goede coördinatie leiden tot behoorlijke besparingen op de investeringen.

V. NOG ENKELE SUGGESTIES

Wil een geïntegreerde en planmatige aanpak van de inrichting van stads- en streekgewesten kans van slagen hebben, dan zullen er op diverse terreinen maatregelen moeten worden genomen. Een aantal suggesties daartoe volgen hieronder.

Bestuurlijk

Er bestaat dringend behoefte aan een bestuurlijk kader, waarbinnen een gecoördineerd inrichtingsprogramma kan worden opgesteld en uitgevoerd. Dit vereist een bestuurlijke reorganisatie, die leidt tot gewestelijke besturen met voldoende bevoegdheden. Wat taak en bevoegdheden van het gewestelijk bestuur betreft zij o.m. verwezen naar eerder genoemd preadvies over bestuurlijke vormgeving (zie noot 19). De gewesten zijn qua gebiedsomvang en inwonertal af te perken door sociaal-geografisch c.q. planologisch onderzoek (vgl. hoofdstuk III).

Het is tevens gewenst, dat op rijksniveau een goede coördinatie van de gewestelijke infrastructuurprogramma's wordt nagestreefd. Vele werken worden immers door rijksdiensten uitgevoerd (b.v. wegenaanleg), terwijl andere met behulp van rijkssubsidies worden gerealiseerd (o.a. recreatie-elementen). Bij de opstelling van gewestelijke inrichtingsprogramma's zal men daarom enerzijds rekening moeten houden met de activiteiten van de centrale overheid; anderzijds zal men er naar moeten streven allerlei wensen met betrekking tot de gewestelijke inrichtingsprogramma's medebepalend te doen zijn voor een prioriteitenbepaling van de desbetreffende rijksactiviteiten.

Planologisch

Aansluitend aan hetgeen zojuist is opgemerkt dient er een sterkere coördinatie plaats te vinden op planologisch gebied. Het planologische instrumentarium dat ons land kent heeft tot voor kort vooral geopereerd vanuit het gezichtsveld van de stedelijke sector. Het landelijk gebied werd nogal vaak als een restfactor beschouwd. Een aanpak op gewestelijk niveau biedt een mogelijkheid een dergelijke eenzijdige gerichtheid te doorbreken (vgl. wetsontwerp reconstructie Midden-Delfland).

Sociaal

Het reconstructieproces van een gewest kan ook in sociaal opzicht een ingrijpend proces zijn. Verschuivingen in de woonomstandigheden, de werkgelegenheid e.d., zullen sociale spanningen met zich mee brengen. Daarom mag een begeleiding van de overgang naar de nieuwe situatie, zowel van particuliere zijde als van de zijde van de overheid, niet achterwege blijven.

Financieel/Economisch

De financiering van een ontwikkelingsplan zal uit diverse bronnen moeten plaats vinden. De directe baten (verkoop van terreinen en zand, uitgiften in

pacht en erfpacht, e.d.) zullen onvoldoende zijn om de uitgaven te dekken. Daarnaast zullen financiële middelen beschikbaar moeten komen in de vorm van overheidssubsidies en leningen.

Het is duidelijk, dat de lasten van een geïntegreerd inrichtingsprogramma vrij aanzienlijk zijn. Daar staan weliswaar baten tegenover, maar die zijn zoals reeds werd opgemerkt niet zo eenvoudig in geld uit te drukken (milieuhygiëne, recreatie e.d.). De economische waarde van een dergelijk programma is voor velen in eerste aanleg niet duidelijk. Vanzelfsprekend is een financiële analyse van kosten en baten belangrijk. Zij mag echter niet het doorslaggevende criterium zijn bij de beoordeling van de vraag of een plan moet worden uitgevoerd. Argumenten ontleend aan de zorg voor het welzijn van de huidige en toekomstige bevolking kunnen leiden tot de beslissing, dat een op zichzelf niet rendabel plan toch dient te worden uitgevoerd. In de behartiging van het menselijke welzijn ligt de rechtsgrond voor een bijdrage van overheidswege besloten.

Technisch

Het zal nodig zijn een coördinatie van allerlei technische diensten en instellingen tot stand te brengen, zodat de doelstellingen van het ontwikkelingsplan binnen de gestelde termijnen worden bereikt. Zoveel mogelijk moet het principe „werk met werk" maken worden doorgevoerd, wanneer men op grond van het ontwikkelingsplan alle technische facetten in gefaseerde deelplannen en uitvoeringsprogramma's gaat uitwerken. Deze coördinatie heeft o.a. te maken met het verkeer (een goed systeem van op elkaar afgestemde wegen), het vervoer (een samenhangend openbaar vervoerssysteem), grondverzet (coördinatie levert aanzienlijke besparingen op; verder moet voorkomen worden de aan- of afvoer van grote hoeveelheden grond over grote afstand), milieuhygiëne (coördinatie in het voorkomen en bestrijding van lucht-, water- en bodemverontreiniging), reconstructie agrarisch gebied (het „blijvende" agrarische gebied aanpassen aan de nieuwe situatie).

Bijlage I

INTER-GEMEENTELIJKE SAMENWERKING IN DE REGIO GOUDA

1. *Administratief/Technisch*

Hierbij valt te denken aan gemeenschappelijke gemeentesecretarieën in kleine gemeenten, waar veelal reeds de functie van burgemeester en/of gemeentesecretaris is gecombineerd.

Voorts zijn er vele gemeenten die gezamenlijk een bouwtechnische dienst instandhouden en zodoende in staat zijn deskundig personeel aan te trekken. Eenzelfde motief en beperking van kosten ligt ten grondslag aan het voornemen van een aantal gemeenten om een streekarchief op te richten.

Een nieuw element van administratieve samenwerking vindt men bij de administratieve automatisering. Vele gemeenten zullen een gemeenschappelijke regeling

aangaan voor de automatisering van de gemeente-administratie. De Stichting tot ontwikkeling van de automatisering bij de gemeenten (SOAG), uitgaande van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, stelt zich ten doel met inachtneming van de belangen en behoeften van andere openbare lichamen, de administratieve automatisering te ontwikkelen ten dienste van het bestuur en de administratie, zowel van gemeenten afzonderlijk als van gemeenten die in regionale verbanden samenwerken overeenkomstig de doelstelling, de grondslag en de werkwijze van de Stichting.

Ons land wordt daartoe in 8 regio's verdeeld, te weten:

1. Groningen, Friesland en Drente;
2. Gelderland en Overijssel;
3. Midden-Nederland (Utrecht en een gedeelte van Zuidholland);
4. Noordholland;
5. Zuidholland;
6. Zuidholland-zuid (Rotterdam en ten zuiden daarvan) en Zeeland;
7. Noordbrabant
8. Limburg.

Elke regio moet ongeveer één miljoen inwoners omvatten wil de automatisering goed tot haar recht komen en financieel haalbaar zijn — óók voor kleine gemeenten. Dit wil zeggen dat vele gemeenten opnieuw een samenwerking aangaan in een gemeenschappelijke regeling, waardoor de vervlechting van verantwoordelijkheden nog meer toeneemt.

Er zal voor elke regio een computercentrum komen — óf een eigen óf van een dienstverlenende onderneming (DOA - Alphen aan den Rijn; Cevi - Utrecht; de Raadt - Arnhem; Staatsmijnen - Maastricht; gemeente Rotterdam e.a.).

In Midden Nederland werken terzake 35 gemeenten samen (w.o. Gouda en Waddinxveen) met een inwoneraantal van bijna 900.000. Hieronder zijn ook kleinere gemeenten als Bunnik - IJsselstein e.a.

2. *Openbare orde*

Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de oprichting van centrale woonwagenkampen. De zorg voor de „rijdende bevolking" kan in de bestaande woonwagenkampen niet meer tot haar recht komen. Behoorlijke accommodatie, onderwijs enz. kunnen slechts in groter verband worden aangepakt. In de regio Gouda is een gemeenschappelijke regeling in voorbereiding; elders bestaan reeds gemeenschappelijke regelingen voor dit punt.

3. *Openbare veiligheid*

Samenwerking met betrekking tot de handhaving van de Openbare Veiligheid behoort tot de oudste regelingen. Onderlinge hulpverlening bij brand is daarvan een voorbeeld. Na de laatste wereldoorlog werd deze samenwerking uitgebreid voor de bestrijding van rampen in oorlogs- en vredestijd, waartoe de kringen Bescherming Bevolking werden opgericht. In de regio Gouda vormen 22 gemeenten de kring Zuidholland. De gemeente Boskoop is opgenomen in een andere kring.

Voorts moet bij deze samenwerking genoemd worden de instelling van een regionaal politiekorps. De genoemde 23 gemeenten plegen daartoe overleg.

4. *Gezondheidszorg*

Alle 23 gemeenten zijn aangesloten bij gemeenschappelijke vleeskeuringsdiensten. Hiervan zijn er drie in de regio Gouda werkzaam. Twee gemeenten zijn aangesloten bij diensten die ook gemeenten buiten de genoemde regio omvatten.

Voor de keuring van waren (Warenwet) valt de regio Gouda in vier delen uit-

een, resp. ressorterende onder de keuringsdiensten gevestigd te Den Haag, Rotterdam, Utrecht en Haarlem.

Ook het steeds groter wordende probleem voor de verwerking van huisvuil doet de gemeenten besluiten tot samenwerking om te kunnen komen tot b.v. vuilvermaling en -verbranding.

In de regio Gouda is een gemeenschappelijke regeling in voorbereiding, waaraan naast de 16 in het overzicht aangegeven gemeenten nog vijf andere gemeenten gaan deelnemen.

Met uitzondering van de gemeente Gouda, die een eigen dienst heeft, hebben de overige gemeenten zich in vier verschillende regelingen samengevoegd voor de instandhouding van een schoolartsendienst.

De tandverzorging op de scholen vindt plaats in 19 gemeenten in deze regio dank zij een drietal samenwerkingsverbanden, waarbij ten dele ook gemeenten buiten de regio betrokken zijn.

De logopaedische zorg voor de schooljeugd kwam tot stand in vijf gemeenten d.m.v. een tweetal regelingen.

Plannen voor de oprichting van een regionale Geneeskundige en Gezondheidsdienst met een ambulancedienst zijn in de regio Gouda in voorbereiding.

5. *Onderwijs*

In de eerste plaats kan genoemd worden de samenwerking van veertig gemeenten die lid zijn van het Scholenbouwteam Midden-Holland. Dit scholenbouwteam is het gelukt een moderne school (basisschool, kleuterschool en m.a.v.o.-school) te ontwerpen, die door de hoogste daartoe bevoegde instanties is goedgekeurd. De procedure vóór de bouw is verkort van vaak enkele jaren tot hoogstens twee maanden.

Uit de Goudse regio doen de volgende gemeenten mee:

Gouda	
Moordrecht	Waddinxveen
Nieuwerkerk aan den IJssel	Boskoop
Zevenhuizen	Bodegraven
Haastrecht	Woerden
Gouderak	Berkenwoude
Capelle aan den IJssel	Lekkerkerk

Ook kan in dit verband worden genoemd de gemeenschappelijke regeling tot instelling van een orgaan voor overleg inzake de oprichting van gemeentelijke scholen voor voortgezet onderwijs, die anderhalf jaar geleden door vele gemeenten werd aanvaard.

In de regio Gouda nemen hier deel:

Gouda	Woerden
Nieuwerkerk aan den IJssel	Schoonhoven
Waddinxveen	Lekkerkerk
Bodegraven	Krimpen aan den IJssel

Een streek-ULO (MAVO)school kwam tot stand door samenwerking tussen de gemeenten Waddinxveen, Zevenhuizen en Reeuwijk.

6. *Recreatie*

Beperkte de recreatie-voorziening zich voorheen tot sport- en ontspanningsvoorzieningen voor de eigen inwoners (sportvelden, zwembad, park, e.d.), de huidige normen stellen veel verdergaande eisen om tegemoet te komen aan de

groeiende recreatieve behoeften, waartoe de openheid van het platteland nog ruimte biedt. Om deze boven-gemeentelijke taak te kunnen opvangen is nauwe samenwerking vereist tussen gemeentelijke, provinciale en rijksorganen.

Een 16-tal gemeenten in Midden-Zuidholland, waartoe 8 gemeenten van de regio Gouda behoren, pleegt overleg om met medewerking van provincie en rijk een gezamenlijk landschapsplan op te stellen.

In een drietal gemeenten in deze regio is reeds een gemeenschappelijke regeling tot stand gekomen voor de uitwerking van een deelplan (Reeuwijkse Plassen e.o.).

Voor de bevordering van het toerisme kwam een samenwerking tot stand van de in de Krimpenerwaard gelegen gemeenten van de regio Gouda. In Lekkerkerk en Krimpen aan de Lek wordt door samenwerking een zwembad instandgehouden.

7. *Maatschappelijk werk*

In enkele gemeenten in de regio, die op zich te klein zijn om een maatschappelijk werkster aan te stellen, werd door samenwerking in deze leemte voorzien. De stichting Maatschappelijk Werk Haastrecht e.o. en de commissie in Zevenhuizen/Moordrecht zijn voorbeelden daarvan.

Sociale werkplaatsen voor minder-validen kwamen tot stand door samenwerking, o.a. in Woerden en omgeving.

8. *Handel en Nijverheid*

Hier kan genoemd worden de gemeentelijke samenwerking bij de totstandkoming van de Borgstellingsfondsen voor de middenstand, waarbij alle gemeenten in de regio al jaren zijn aangesloten.

9. *Nutsbedrijven*

Voor de levering van gas, water en electriciteit is een inter-gemeentelijke samenwerking onontbeerlijk. Alle gemeenten in de regio werken daartoe samen met andere gemeenten binnen of buiten de regio. De historische groei van deze samenwerking is er de oorzaak van dat de grenzen van het verzorgingsgebied een grillig verloop hebben. Door de opheffing van kleine bedrijven gaat de samenwerking zich meer en meer concentreren. Thans zijn de gemeenten in de regio Gouda voor de levering van gas en/of water en/of electriciteit aangesloten bij negen verschillende regelingen.

10. *Woningbouw*

Ook voor de woningbouw werd het aantrekkelijk samen te werken, namelijk door een groter aantal woningen aan de markt te kunnen brengen en daardoor de curveprijs te kunnen halen, die door de regering wordt bepaald. Om de beurt wordt er gebouwd in de samenwerkende gemeenten. Het betreft hier een pakket van woningwetwoningen, premiewoningen en vrije sectorwoningen (voor verkoop).

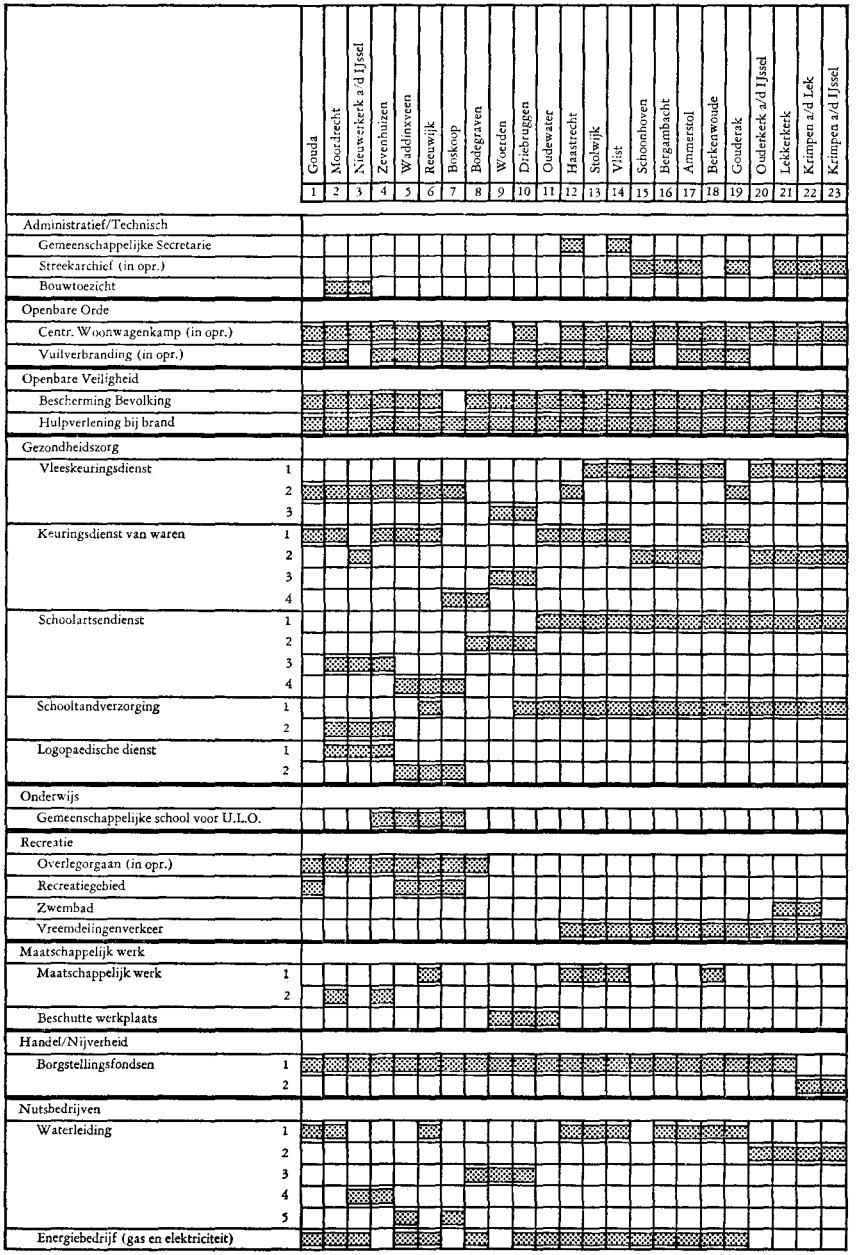
In de regio Gouda werken de volgende gemeenten samen:

Nieuwerkerk aan den IJssel, Moordrecht, Stolwijk, Gouderak, Haastrecht.

Gemeenten buiten deze kring doen ook mee.

Bijlage II

INTER-GEMEENTELIJKE SAMENWERKING IN DE REGIO GOUDA



Bijlage III

CRITERIA VOOR DE AFGRENZING VAN (STADS)GEWESTEN

a. Een gebruikelijk criterium is het meten van forensenstromen. Uitgangspunt bijvoorbeeld is omliggende gemeenten tot een bepaald stadsgewest te rekenen indien het percentage beroepspersonen, dat dagelijks naar het kerngebied van het stadsgewest reist om daar te gaan werken, groter is dan 15; het eventuele percentage beroepspersonen gericht op het kerngebied van een ander stadsgewest moet dan minstens 5 percentagepunten geringer zijn (zie noot 14).

b. Een andere mogelijkheid is die, toegepast bij een bepaling van de reikwijdte van Groot-Amsterdam, aan de hand van de volgende criteria.

1. meer dan 50% van de woonforensen (woonachtig in de randgemeente) is in Amsterdam werkzaam;
2. deze in Amsterdam werkzame forensen maken tenminste 15% uit van de totale ter plaatse wonende beroepsbevolking;
3. van de totale ter plaatse wonende beroepsbevolking mag niet meer dan 30% in de bedrijfstak landbouw werkzaam zijn (zie noot 15).

c. In een rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (noot 16) zijn ook criteria gegeven. Uitgangspunt is dat een (stads)gewest een verplaatsingssysteem is. De volgende verplaatsingen worden geanalyseerd: woongerichte, werkgerichte, recreatiegerichte, verzorgingsgerichte en onderwijsgerichte verplaatsingen. Eveneens het totaal der verplaatsingen: verkeer en vervoer. Gebruikte criteria:

A. *Arbeidsmarkt*

1. het percentage van de plaatselijk woonachtige beroepsbevolking dat pendelt naar de centrale agglomeratie;
2. het percentage der woonforensen dat pendelt naar de centrale agglomeratie;
3. het percentage der employé-woonforensen dat pendelt naar de centrale agglomeratie;
4. het percentage der totale beroepsbevolking dat werkzaam is in de verschillende sectoren;
5. het percentage der hoofden van huishoudens dat in verschillende beroepen werkzaam is;
6. het aantal arbeidsplaatsen in de industrie per gemeente of groepen van gemeenten.

B. *Woningmarkt*

1. het aandeel in de bevolkingsgroei door immigratie in vergelijking met het geboorte-overschot;
2. de toename van de nieuwbouw en de aard daarvan;
3. de migratie uit en naar de centrale agglomeratie en andere stedelijke agglomeraties.

C. *Onderwijsgebieden*

1. het percentage der v.h.m.o.-leerlingen dat naar een bepaalde centrale agglomeratie trekt;
2. het percentage der leerlingen dat naar een bepaalde u.l.o. of l.t.s. trekt;
3. het bezoeken van bibliotheken.

D. *Recreatie*

Het bezoeken van:

1. zwembaden en wandelplaatsen;
2. danslokaliteiten e.d.;
3. schouwburgen en concerten.

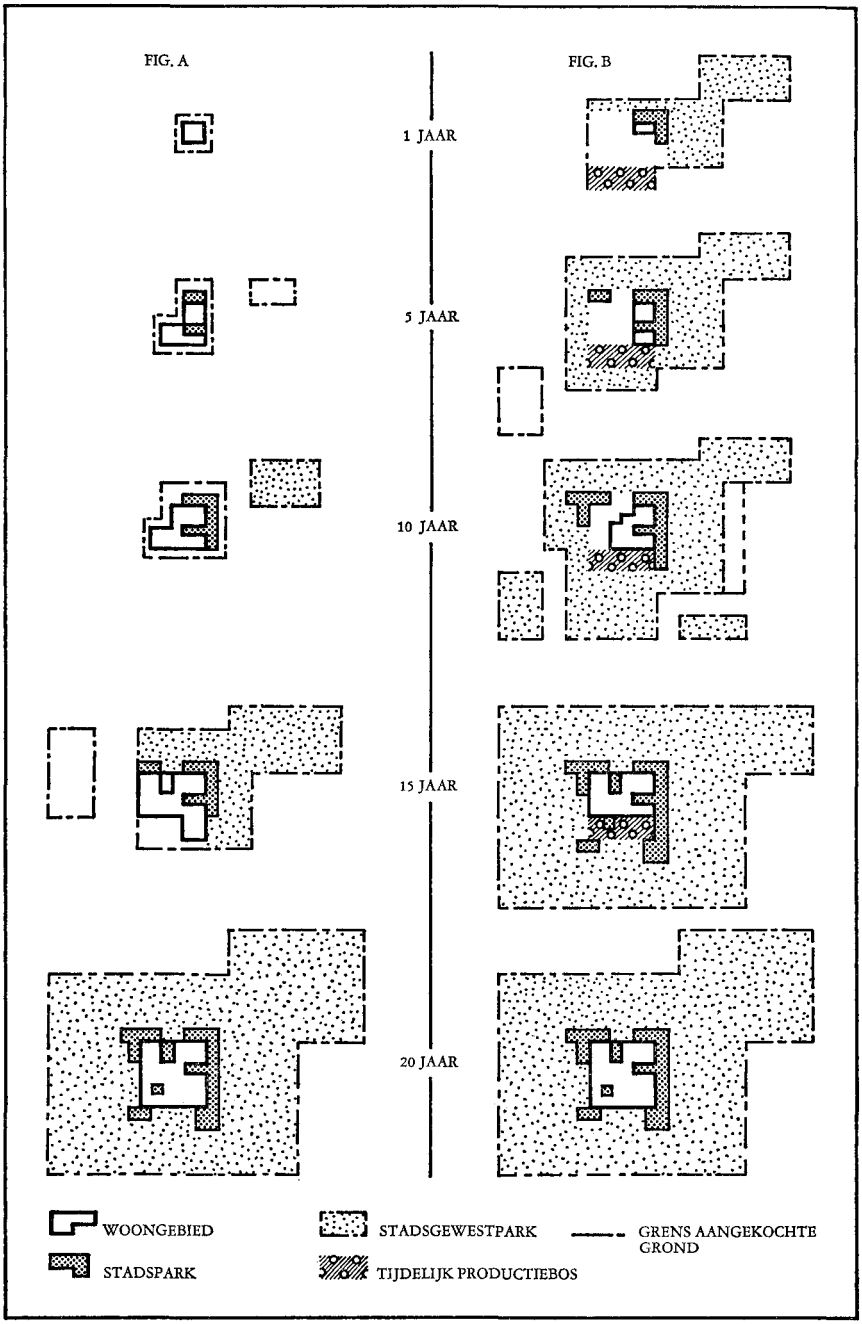
E. *Voorzieningen*

Het betrekken van:

1. dagelijks benodigde goederen of diensten;
2. wekelijks of maandelijks benodigde goederen of diensten;
3. incidenteel benodigde goederen of diensten.

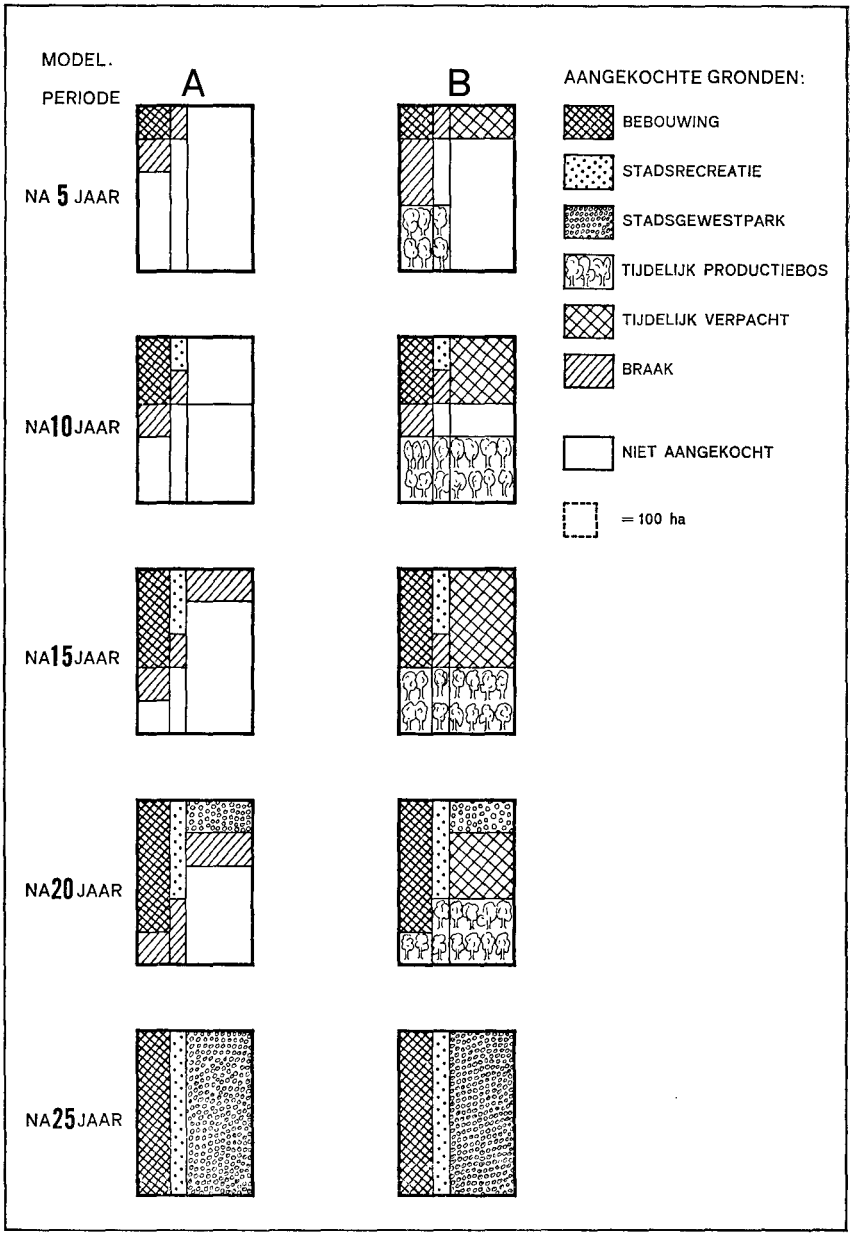
Bijlage IV

SCHEMA INRICHTING STADSGEWESTEN



Bijlage V 1

SCHEMA GRONDVERWERVING IN STEDELIJKE GEBIEDEN



Periode	Hoeveelheid		Totaal
0-5 jaar *Kosten:*	250 ha	Grondaank. sted. geb. à 2,20/m² . . .	5.500.000,—
		Rente over 2½ jaar (½ per.) 2½ × 6%	825.000,—
			6.325.000,—
		Opbrengst	6.325.000,—
		Saldo	0
5-10 jaar *Kosten:*	150 ha	Grondaank. sted. geb. à 2,65/m² . . .	3.975.000,—
		Rente 15%	596.000,—
			4.571.000,—
		Opbrengst	4.571.000,—
		Saldo	0
10-15 jaar *Kosten:*	350 ha	Grondaank. sted. geb. à 3,20/m² . . .	11.200.000,—
		Rente 15%	1.680.000,—
			12.880.000,—
		Opbrengst	12.880.000,—
		Saldo	0
15-20 jaar *Kosten:*	400 ha	Grondaank. sted. geb. à 3,85/m² . . .	15.200.000,—
		Rente 15%	2.280.000,—
			17.480.000,—
		Opbrengst	17.480.000,—
		Saldo	0
20-25 jaar *Kosten:*	600 ha	Grondaank. sted. geb. à 4,65/m² . . .	27.900.000,—
		Rente 15%	4.185.000,—
			32.085.000,—
		Opbrengst	32.085.000,—
		Saldo	0

	Hoeveelheid			Totaal
Kosten:	250 ha	Grondaank. in sted. geb. à 2,20/m² . .		5.500.000,—
	600 ha	Grondaank. in agr. geb. à 1,65/m² . .		9.900.000,—
		Rente over 2½ jaar (½ per.) 2½ × 6%		2.310.000,—
				17.710.000,—
Opbrengst:		Opbrengst sted. geb. zie A	6.325.000,—	
	200 ha	Verpacht. (gem. 2½ jaar) à 210,—/jaar	105.000,—	
				6.430.000,—
		Nadelig saldo t.a.v. A		11.280.000,—
Kosten:	100 ha	Grondaank. sted. geb. à 2,65/m² . . .		2.650.000,—
	600 ha	Grondaank. agr. geb. à 2,00/m² . . .		12.000.000,—
		Rente 15%		2.198.000,—
				16.848.000,—
Opbrengst:		Opbrengst sted. geb. zie A	4.571.000,—	
	400 ha	Pachtopbrengst 5 jaar à 250,— . . .	500.000,—	
				5.071.00,—
		Nadelig saldo		11.777.000,—
		Nad.saldo vorige periode + 30% rente		14.664.000,—
		Totaal		26.441.000,—
Kosten:	250 ha	Grondaank. in sted. geb. 3,20/m² . .		8.000.000,—
		Rente 15%		1.200.000,—
				9.200.000,—
Opbrengst:		Opbrengst sted. geb. zie A	12.880.000,—	
	600 ha	Pachtopbrengst 5 jaar à 300,— . . .	900.000,—	
				13.780.000,—
				4.580.000,—
		Nadelig saldo tot heden + 30% rente		34.373.000,—
		Blijft nadelig		29.793.000,—
Kosten:	— ha	Grondaankoop		—,—
Opbrengst:		Opbrengst sted. geb. zie A	17.480.000,—	
	400 ha	Pachtopbrengst 5 jaar à 360,— . . .	720.000,—	
	100 ha	Opbrengst produktiebos 12.000,—/ha .	1.200.000,—	
				19.400.000,—
				19.400.000,—
		Nadelig saldo tot heden + 30% rente		38.733.000,—
		Blijft nadelig		19.333.000,—
Kosten:	— ha	Grondaankoop		—,—
Opbrengst:		Opbrengst sted. geb. zie A	32.085.000,—	
	400 ha	Pachtopbrengst gem. 2½ jaar à 330,—	330.000,—	
	600 ha	Verkoop produktiebos 14.000,—/ha .	8.400.000,—	
				40.815.000,—
				40.815.000,—
		Nadelig saldo tot heden + 30% rente		25.133.000,—
		Voordelig saldo t.o.v. A		± 15.000.000,—

Bijlage V 3

Vergelijking grondaankopen t.b.v. stadsuitbreiding en inrichting stadsgewestpark door: A. Gronden te kopen op het moment van uitvoering. B. Vroegtijdig de grond aan te kopen en tijdelijk te exploiteren.

Het model:
Het voor berekening gebruikte model is opgezet voor een terrein van 1.750 ha met de volgende bestemmingen: 30% bebouwing (= ± 500 ha); 15% stadsrecreatie (= ± 250 ha); 55% stadsgewestpark (= ± 1.000 ha).
De tekening geeft aan hoe het verloop van grondaankoop en inrichting in de verschillende jaren vordert. Om de vergelijking grondaankoop in een vroeger of later stadium goed uit te laten komen zijn de tijdstippen van inrichting (bebouwing, recreatiegebieden) gelijk gehouden.

Aangenomen prijzen:
Aangenomen is dat de prijzen stijgen met 4% per jaar (geldontwaarding) en het benodigde geld wordt aangetrokken tegen een rentevoet van 6% per jaar.
Voorts is aangenomen dat de grondprijzen nabij de stad (in wording) *f* 2,— per m^2 en verder van de stad (vroegtijdige aankopen in het agrarisch gebied) *f* 1,50 per m^2 bedragen. In het voorbeeld brengt verpacht land *f* 200,—/ha op (netto) en het nettorendement van het produktiebos is *f* 500,— per jaar + *f* 200,— pacht (d.i. voor een 15-jarig bos ± *f* 10.000,—).

Opzet berekening: Hierin zijn opgenomen:
1. Kosten:
   a. grondaankopen tegen 2 prijzen (dure en goedkope grond).
   b. renteverliezen (over de halve periode van 5 jaar en over het nadelig saldo van model B).

2. Baten:
   a. voor model A wordt aangenomen dat de grondverwerving op de één of andere manier wordt gefinancierd (dus saldo: kosten — opbrengst = 0).
   b. voor model B bestaan de opbrengsten uit pacht en opbrengst van de (te) vroeg verworven gronden in de vorm van verkoop van hout uit produktiebossen.
   c. voorts is als opbrengst opgevoerd hetzelfde bedrag als voor model A is aangehouden.
   d. over het nadelig saldo van model B wordt 6% rente gerekend.

Door het gelijk oplopen van de inrichting zijn alle overige kosten en opbrengsten geëlimineerd.

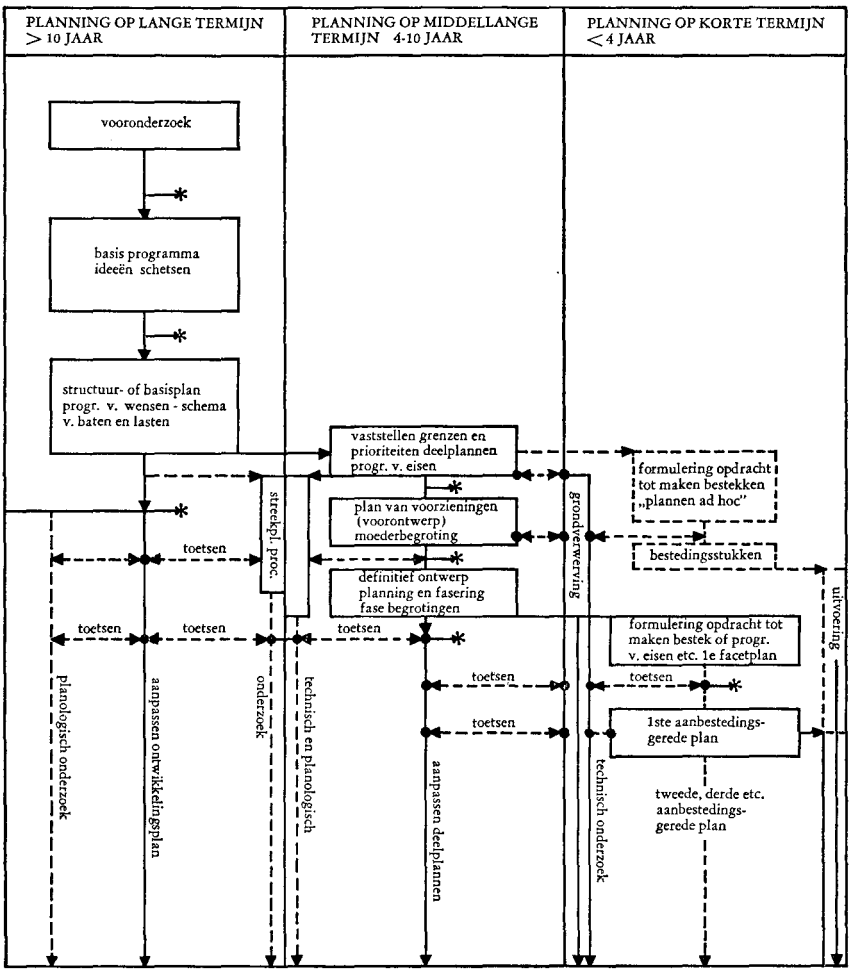
Conclusie:
1. Het model is opgezet aan de hand van een aantal veronderstellingen die zeer discutabel zijn, b.v.: de „winst" van *f* 15 miljoen slaat om in een „verlies" van *f* 5 miljoen wanneer over het nadelige saldo van model B 8% i.p.v. 6% rente verschuldigd is.
2. Bij grondverwerving volgens model A zal de mogelijkheid bestaan tot onteigening terwijl het bij model B grotendeels op vrijwillige verkoop zal berusten. Hierdoor wordt het prijsverschil tussen de gronden in de uitbreidingsplannen (stedelijk gebied) en verder van de stad (agrarisch gebied) eveneens discutabel.
3. In het model is een verhouding stedelijk gebied/agrarisch gebied (toekomstig

stadsgewestpark) aangehouden van 45 : 55%. Verkleining van deze verhouding b.v. 20 : 80% doet opbrengst van A dalen en dus het nadelig saldo van B stijgen (met een ongunstiger resultaat).

4. In het model is geen rekening gehouden met eerdere inrichting van stadspark of stadsgewestpark. Dit zou ongunstig zijn voor model B door:
rente geïnvesteerd kapitaal 6% minus een prijsstijging van 4%. Voorts opbrengstderving (pacht, produktiebos) met daartegen onderhoudskosten van het ingerichte gebied.

Bijlage VI

STANDAARDSCHEMA VAN VOORBEREIDING EN UITVOERING PLAN PROCEDURE ONTWIKKELINGSPLAN PERIODE VAN 12 JAREN



TIJDSTIP RAPPORTERING AFSLUITING OF AANVANG FASE VAN ONDERZOEK

Bijlage VII

PLANPROCEDURE ONTWIKKELINGSPLAN

a. *Planning op lange termijn*

In de eerste fase van een planning op lange termijn zal een vooronderzoek dienen plaats te vinden. Dit houdt o.m. in vaststelling van een globale begrenzing van het gewest en een gebiedsverkenning (zie hoofdstuk III). Daarnaast is nodig inventarisatie van gegevens over de topografie, bodemgebruik, bodemkunde, waterhuishouding, geologie, hydrologie, landschap en eigendom; tevens de opstelling van een overzicht van de bestaande plannen.

Vervolgens komt men tot formulering van inleidende gedachten betreffende de noodzaak tot het opstellen van een basisplan, en een globale aanduiding van in te bouwen functies. Dit planningswerk heeft tot doel de betekenis van het tot ontwikkeling te brengen gebied vast te stellen. Aan de bestuurders van het gewest is dan de beslissing of overgegaan zal worden tot de volgende fase van de lange termijnplanning, de studie van de ruimtelijke alternatieven (keuzemogelijkheden). In die jaren moet opsporing en afweging van ruimtelijke aanspraken plaatsvinden. De resultaten van deze studie leveren de gegevens op, op grond waarvan de bestuurders besluiten een opdracht te geven voor het opstellen van een basisplan.

Een basisplan dient de grond te vormen voor een verdere uitwerking van de planning. De genoemde opsporing en afweging van belangen brengt met zich mee de aanbieding van verschillende ruimtelijke ontwikkelingsmodellen aan de bestuurders. Daaruit dienen zij te kiezen en hun keuze te verantwoorden. Naar de mening van de werkgroep dient een dusdanig flexibel ruimtelijk model te worden gekozen dat een zo groot mogelijke harmonie van belangen garandeert. Voor een „model" inzake opsporen, afwegen en harmoniëren van belangen met betrekking tot de ruimtelijke ordening zie men het rapport *Toekomst van Randstads groene ruimte.*

Een basisplan omvat dus een bepaald ruimtelijk model, dat wil zeggen een programma van wensen, waarin de nodig geachte bestemmingsveranderingen worden geformuleerd en toegelicht, een indelingsplan en een richtinggevend inrichtingsplan, die in kaartvorm de wensen vastleggen, alsmede een financiële balans.

Bij overeenstemming over dit plan vormt het de weergave van de gemeenschappelijke visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gewest, de basis voor verdere uitwerking. Nu kan begonnen worden met activiteiten, welke meer op de verwerkelijking zijn gericht: vaststelling prioriteiten en aan de hand daarvan opstelling van de planning en de fasering. Tevens zal er een naar de tijd gefaseerd investeringsplan moeten komen.

b. *Planning op middellange termijn*

Nu dient te worden overgegaan tot een verdere detaillering van de planning. In het algemeen brengt dit met zich mee een splitsing van het project: in ruimtelijk opzicht in deelgebieden, in planningsopzicht in deelplannen.

Het zou aanbeveling verdienen de deelgebieden te laten samenvallen met de (stads)gewestkwartieren (zie hoofdstuk III). Dat zijn immers de in meer of mindere mate homogene eenheden binnen een gewest. De planning op het niveau van de gewestelijke eenheid kan zo nader gedetailleerd worden op het niveau van de gewestkwartieren.

Met betrekking tot de deelplannen valt op te merken dat zij aan de volgende criteria moeten voldoen:

1. realisering moet mogelijk zijn in een niet te groot aantal jaren;

2. er moet zekerheid bestaan omtrent het blijvend nut van de in te bouwen functies;
3. zij moeten passen in het kader van het basisplan en eén geheel vormen;
4. het multiple-purpose-principe, het „werk met werk maken", waarop de uitvoering wordt gebaseerd, moet volledig tot zijn recht komen. (Het meest duidelijke voorbeeld in dit opzicht is de grondbalans. De kosten van grondverzet worden immers voor een belangrijk deel bepaald door het transport. Het is dus zaak deze grondbalans per deelgebied in evenwicht te krijgen door het grondverzet in één integraal plan uit te voeren.)

Het prioriteitenschema geeft aan met welk deelplan zal worden begonnen. Overigens is gelijktijdige voorbereiding en uitvoering van meerdere deelplannen mogelijk (zie bijlage VIII).

Voor het eerste deelplan wordt een globaal of beknopt programma opgesteld, afgeleid uit het basisplan. Het is o.m. bestemd om in een vroege fase van het uit te voeren project invloed te kunnen uitoefenen op de keuze van verschillende mogelijkheden. De in te bouwen functies worden nader berekend en omgewerkt tot een evenwicht van de benodigde ruimten en de daaraan te stellen eisen.

Uit de gegevens van het globale programma wordt een programma van eisen voor het betreffende deelplan opgesteld. Dit programma is in feite de door de opdrachtgever gedetailleerde uitwerking van de opdracht aan de ontwerpers, de stedebouwkundige of landschapsarchitect voor de vormgeving en een ingenieursbureau voor de technische voorbereiding en de controle op de uitvoering van het deelproject.

Het programma van eisen is een stuk, waarop wijzigingen — in de zin van terugkomen op genomen beslissingen — moeten worden vermeden. Dit programma geeft informatie over de structuren en de grootte van de in te bouwen functies en de gegevens van andere deelplannen, welke van betekenis zijn voor dit deelplan. Daarnaast houdt het meer gedetailleerd eisen en voorwaarden in, waaraan de in te bouwen functies moeten voldoen. Tenslotte wordt zo mogelijk een prioriteitenschema van deze eisen en voorwaarden opgesteld.

Aan de hand van het programma van eisen wordt nu een voorlopig ontwerp met een globale begroting, het definitieve ontwerp en de (moeder) begroting van het plan van voorzieningen voor het eerste deelplan opgesteld, in nauw overleg met de juist genoemde ontwerpers.

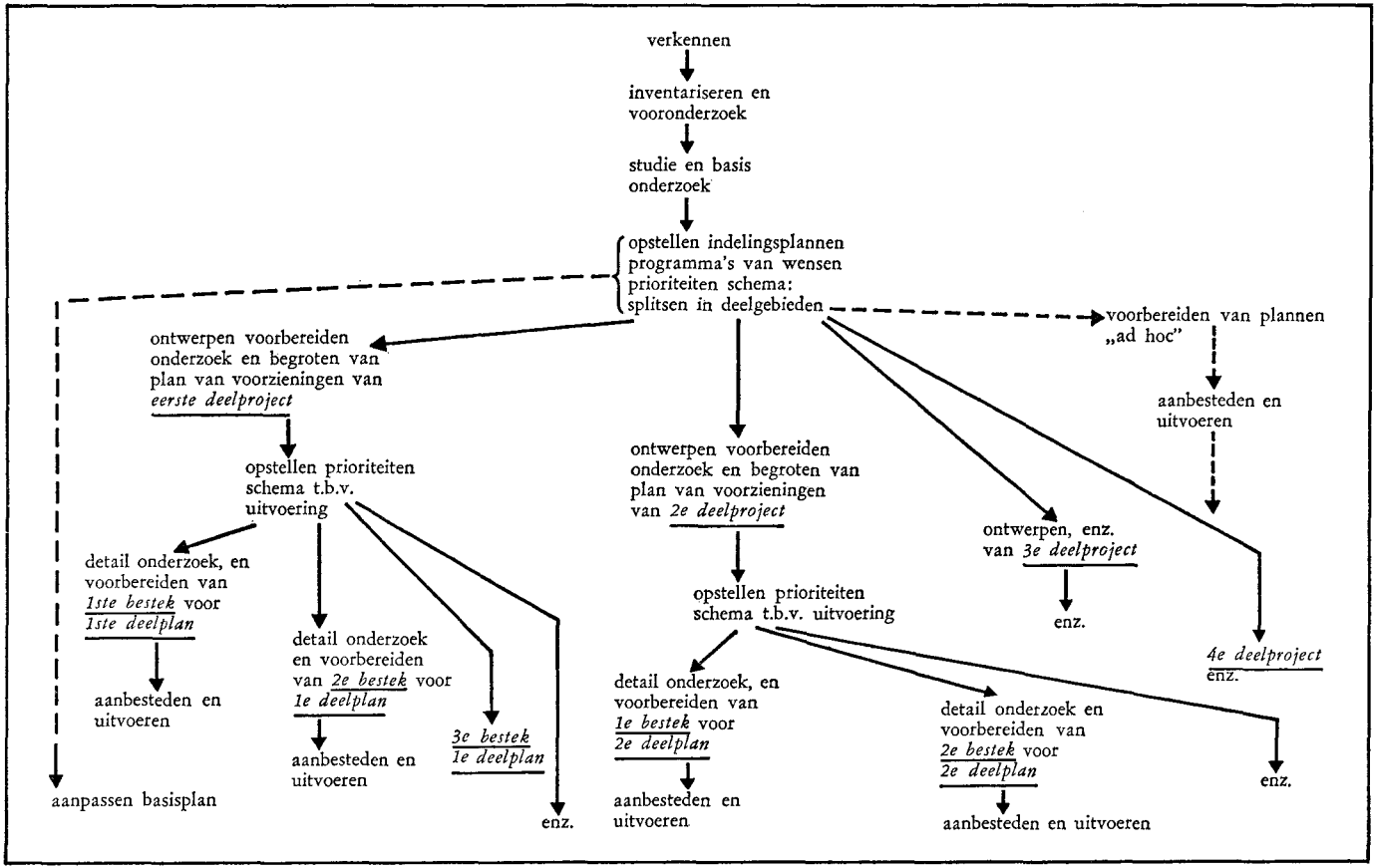
Nadat het definitieve ontwerp en de begroting van het plan van voorzieningen zijn getoetst aan het basisplan en het de goedkeuring heeft van de opdrachtgevers kan opstelling van een werkplan voor het eerste deelgebied plaatsvinden, in overleg tussen de opdrachtgever, de ontwerpers en de controlerende instanties. Aan de hand van dit werkplan wordt het plannings- en faseringsschema opgesteld voor de uitvoering van het plan van voorzieningen, behorende bij het eerste deelplan en de bijbehorende fasebegrotingen.

c. *Planning op korte termijn*

Deze planning is vooral gericht op besteksgerede plannen. Het plannings- en faseringsschema voor de uitvoering laat zien welk onderdeel het eerst moet worden uitgevoerd.

De opdrachten tot het voorbereiden van de eerste besteksgerede plannen kunnen nu worden gegeven. Het zal als regel niet mogelijk zijn om een deelplan met een uitvoeringstype van ongeveer 10 jaar in één bestek uit te voeren. Verder zijn afzonderlijke bestekken voor bebouwing, beplanting, wegenaanleg, riolering e.d. nodig. Het „werk met werk maken" speelt ook hier. Het spreekt vanzelf dat men het best „werk met werk maakt" door het totale grondwerk van één deelplan zoveel mogelijk onder te brengen in één bestek.

STANDAARDSCHEMA VAN VOORBEREIDING EN UITVOERING (TE VERRICHTEN WERKZAAMHEDEN)



ASPECTEN VAN DE DEFENSIEPROBLEMATIEK, IN HET BIJZONDER MET BETREKKING TOT EUROPA

INLEIDENDE GEDACHTEN

Het catastrofale karakter van de moderne oorlog versterkt de actualiteit van de vraag, hoe in de relaties tussen de volken, de gerechtigheid Gods moet en kan doorwerken. Het zoeken naar en zo mogelijk geven van een antwoord op deze vraag plaatste de leden van de werkgroep in een grote verlegenheid. Zij zijn zich bewust slechts een aantal aspecten van de complexe problematiek te hebben aangesneden. En waar dit al gebeurt, worden zeker geen pasklare oplossingen geboden. De werkgroep hoopt een bijdrage geleverd te hebben tot een voortgaande discussie over dit vraagstuk. De gecompliceerdheid van het probleem mag immers niet tot gevolg hebben, dat men er zich van afwendt of simplificaties toepast, die een verdieping van inzicht in het vraagstuk tegengaan.

De regering behoort zich bij de bepaling, vaststelling en doorvoering van haar beleid bewust te zijn van haar mondiale en regionale verantwoordelijkheid.

Het buitenlands beleid heeft zich te richten op de bevordering van een geordende en rechtvaardige internationale samenleving. Dit impliceert onder meer, dat, uiteraard onder erkenning van de belangrijke waarde van de instandhouding van nationale en regionale eenheden en culturen, nationaal egocentrisme wordt tegengegaan. Voorts dat de ontspanning actief wordt bevorderd door mee te werken aan de vermindering en beëindiging van tegenstellingen tussen groepen van mensen en tussen volken onder meer op politiek, militair, economisch en sociaal gebied.

Voor het bepalen van het in de toekomst te voeren defensiebeleid dient de huidige situatie als uitgangspunt. Onze medeverantwoordelijkheid daarvoor is duidelijk en moet door onze partij worden aanvaard. Hierbij behoeft de huidige situatie niet te worden gesanctioneerd. Een wijziging van het te voeren defensiebeleid op grond van veranderde opvattingen is echter, naar de mening van de werkgroep, eerst dan aanvaardbaar, wanneer verantwoorde alternatieven zijn gevonden en de gevolgen daarvan zijn onderkend.

De gecompliceerdheid van de huidige internationale samenleving en de snelle ontwikkelingen o.a. op technisch gebied leiden er toe dat de beleidsbepaling in beginsel niet meer kan zijn dan het aangeven van alternatieve richtingen en het creëren van voorwaarden om in een gegeven situatie een verantwoorde keuze te kunnen doen.

Bij de gedachtenwisseling over het in de toekomst te voeren defensiebeleid mag niet worden voorbijgegaan aan herhaalde en indringende oproepen van kerken, die zij op grond van hun eigen verantwoordelijkheid richten tot over-

heden, om met betrekking tot de zorg voor de veiligheid zo verantwoord mogelijk te handelen. Van de zijde van kerken wordt met name gewezen op de grote waarde van een mondiale rechtsorde, op de noodzaak tot een geleidelijke afschaffing van bestaande concurrerende veiligheidssystemen en de beperking c.q. afzien van het bezit en gebruik van massa-vernietigingsmiddelen.

MONDIALE EN REGIONALE ASPECTEN

De bloedige en langdurige conflicten in Biafra, het Midden Oosten en Vietnam, en het feit dat het lidmaatschap van China nog steeds niet geregeld kon worden, zijn even zovele bewijzen van het niet of onvoldoende functioneren van de Verenigde Naties.

De werkgroep heeft uitgebreid stilgestaan bij de vraag aan welke factoren dit moet worden toegeschreven. Dit vraagt een dermate brede studie, dat deze binnen het bestek van onze opdracht niet mogelijk was. Zij is echter wel zeer gewenst.

Volstaan wordt met op te merken, dat toelating van China tot de organisatie der volken moet worden bevorderd, zonder dat dit overigens zal leiden tot automatische verwijdering van Taiwan. De Nederlandse regering zal dienovereenkomstig druk moeten uitoefenen op Amerika om bedoelde toelating te realiseren.

Voorts zal de regering van haar kant moeten bevorderen dat in gevallen van binnenlandse militaire conflicten alleen door de Verenigde Naties wordt geïntervenieerd.

Het beleid behoort zich ook te richten op een optimalisering van de activiteiten van specifieke V.N.-organisaties en intergouvernementele organisaties die gelieerd zijn aan de V.N. als UNESCO, UNICEF en WHO. Het verdient aanbeveling humanitaire organisaties als het Rode Kruis een vastere volkenrechtelijke rechtsbasis te verschaffen.

De Oost-West verhouding

Het begrip „Oost-West verhouding", zoals dit in het dagelijkse politieke spraakgebruik voorkomt, verdient nadere toelichting. Want ondanks het bestaan van het Pact van Warschau tegenover het Noordatlantisch bondgenootschap, en ondanks een ideologische tweespalt die volken en structuren verdeeld houdt, kan niet zonder meer worden gezegd dat Oost en West als twee gelijkwaardige, coherente en onveranderlijke machten naast of tegenover elkaar staan. Eerder gaat het hier om een complex van antagonistische internationale machtsrelaties. Bij het begrip „Oost-West verhouding" wordt dan in het bijzonder gedacht aan:

a. de controverse tussen de Verenigde Staten en de Sowjet Unie, voorzover hun onderlinge betrekkingen worden bepaald door het feit dat beide landen wereldmogendheden zijn en zich dienovereenkomstig als rivalen ten opzichte van elkaar gedragen;

b. de controverse tussen de Verenigde Staten met hun Westeuropese bond-

genoten enerzijds en de Sowjet Unie met haar Oosteuropese bondgenoten anderzijds, waarbij — althans met betrekking tot de Oost-West verhouding — van grote betekenis is, dat de bondgenoten, zij het op verschillende wijze, rekening moeten houden met de politieke wil van hetzij Washington, hetzij Moskou. In verband met dit laatste manifesteert de Oost-West verhouding zich in Europa duidelijk zichtbaar in een scheidslijn tussen Westeuropese landen aan de ene kant en — aan de andere kant — dié Oosteuropese landen die, onder druk van het huidige bewind te Moskou, in een politiek isolement worden gehouden.

Controverse Verenigde Staten-Sowjet Unie

Het is zeker op kortere termijn nauwelijks denkbaar, dat tussen de Verenigde Staten en de Sowjet Unie harmonieuze en vreedzame betrekkingen zullen ontstaan. Dit is grotendeels te wijten aan ideologische controversen en de daaruit volgende impasse op het gebied der militaire machtsmiddelen *(balance of terror)*. Dat natuurlijke machtspolitieke drijfveren, welke nu eenmaal zijn gelegen in het streven van *elke* wereldmogendheid, evenzeer een rol spelen is een duidelijke zaak. Geen van de beide wereldmachten kan aanvaarden, dat de ander zijn macht en invloed zozeer over de wereld uitbreidt, dat het bestaande evenwicht van krachten doorslaggevend wordt aangetast.

Spreekt men in deze Amerikaans-Sowjetrussische machtsrelaties over „ontspanning" dan moet hieraan geen overdreven betekenis worden gehecht. Het gaat hierbij om processen op de lange termijn. Een objectieve voorlichting dient mede om overspannen verwachtingen in de publieke opinie te voorkomen. Voorlopig gaat het begrip „ontspanning" niet verder dan: *een gezamenlijk gevoerde stabiliteitspolitiek, waarbij weliswaar de wedijver en machtsstrijd voortduren, maar waarbij het daaraan verbonden oorlogsgevaar wordt ingeperkt.*

Dit dwingt de beide wereldmachten tot:

a. het zich zoveel mogelijk afzijdig houden van openlijke militaire deelname aan conflicten die hun belangen niet rechtstreeks raken, bv. Kashmir, Cyprus, Congo;

b. het bevriezen van conflicten waarbij zij, als wereldmogendheid of als direct belanghebbende, zijn betrokken, bv. Berlijn, Korea van nu;

c. een streven naar wederzijdse machtsbeheersing, eensdeels afgedwongen door strategische afschrikking, anderdeels door maatregelen op het gebied van wapenbeheersing en wapenbeperking teneinde het gevaar van wederzijdse provocatie te verminderen.

Juist het niet slagen van de bovengenoemde stabiliseringspolitiek met betrekking tot het Midden Oosten en Vietnam, maken de conflicten in beide gebieden zo gevaarlijk voor de wereldvrede.

De Oost-West controverse in Europa

Zolang de Verenigde Staten en de Sowjet Unie wereldmogendheden zijn, ondergaat Europa — vanaf de Atlantische Oceaan tot aan de westgrens van Rus-

land — de invloed van de Amerikaans-Sowjetrussische machtsrivaliteit.

Dit hangt onder meer samen met het feit (a) dat in de huidige situatie de Verenigde Staten — zulks in overeenstemming met de wil van het merendeel der Westeuropese landen — niet kunnen en mogen dulden dat in Europa het zwaartepunt van de politieke besluitvorming bij Moskou zou komen te liggen, terwijl (b) de Sowjet Unie het isolement dat zij aan haar Oosteuropese partners oplegt niet wil prijsgeven. Onder deze omstandigheden heeft een streven naar losmaking van Europa (van de Atlantische Oceaan tot de Russische westgrens) uit de Oost-West controverse door middel van de vorming van een Europese eenheid als Derde Macht tussen de beide wereldmachten geen perspectief.

Niettemin bestaat ook in West-Europa een verlangen naar zo groot mogelijke zelfstandigheid. Dit op zichzelf gerechtvaardigde streven naar behoud van de eigen identiteit mag in beginsel niet gaan ten koste van de Noord-Amerikaanse-Westeuropese samenwerking ten behoeve van de veiligheid en vrijheid. Een zelfstandige Westeuropese veiligheidspolitiek, welke noodzakelijkerwijs zou leiden tot een onafhankelijke Europese kernmacht, zou immers op haar beurt de spanningen in de Oost-West verhouding gevaarlijk doen toenemen.

Een en ander betekent intussen niet dat de huidige scheidslijn in Europa en de onmiskenbaar aanwezige politieke en andere tegenstellingen tussen West- en Oost-Europa onaantastbaar zouden zijn.

Hand in hand met de Amerikaans-Sowjetrussische stabilisatiepolitiek kunnen contacten tussen West- en Oost-Europa worden aangegaan en uitgebreid. Het uitgangspunt hierbij kan niet anders zijn dan wederzijdse erkenning van de invloedssferen zoals die thans in Europa zijn gevestigd.

Mogelijkheden tot contacten liggen naar het zich laat aanzien primair op technisch, wetenschappelijk, economisch en cultureel gebied. Op de duur kunnen deze contacten bijdragen tot een grotere Europese samenwerking.

Daarbij moet worden bedacht dat een welbewust streven naar doorbreking van enerzijds het Oosteuropese isolement en anderzijds de samenhang binnen de NAVO de spanningen tussen het Westen en de Sowjet Unie kunnen vergroten.

Het Duitse vraagstuk

Het Duitse vraagstuk is één van de knelpunten in de Oost-West verhouding in Europa. Alleen in het kader van een algemene Europese ontspanning is een regeling van de Duitse kwestie die hieraan ondergeschikt is, mogelijk en gewenst.

Een nieuw veiligheidssysteem voor Europa, dat zich uit de huidige bipolaire controle van NAVO en Pact van Warschau moet ontwikkelen, lijkt hiervoor noodzakelijk. De vorderingen bij het streven naar een nieuw veiligheidssysteem op Europees en op Duits niveau dienen aan elkaar te worden gekoppeld.

De status quo zal in zijn militaire en territoriale vorm moeten worden gerespecteerd; geprobeerd moet worden hem kwalitatief te veranderen. Dit betekent o.a. dat:

a. niet de bestaande machtsposities maar de barrières afgebroken moeten worden;

b. de nu bestaande grenzen niet verschoven, maar het scheidende karakter ervan moet worden afgezwakt;

c. de Duitse deling niet behoeft te worden opgeheven, maar verdraaglijk gemaakt, waarbij met name wordt gedacht aan vergemakkelijking van het personenverkeer tussen beide Duitse staten.

De huidige positie van West-Berlijn zal door de DDR moeten worden gerespecteerd in afwachting van een nadere regeling van de status van Berlijn en het gehele Duitse vraagstuk. Daartegenover zal het bestaan van de DDR door het Westen collectief erkend dienen te worden. Door het geven van wederzijdse garanties kunnen de beide Duitse staten deze ontwikkeling stimuleren en steunen.

Het nieuwe veiligheidssysteem zal ook veiligheid moeten schenken aan Duitsland, welke vorm dit ook aanneemt. Het moet niet aan zichzelf worden overgelaten, maar moet ook niet door controle worden lamgelegd.

Bijdragen tot ontspanning

Nederland draagt een eigen verantwoordelijkheid bij het bevorderen van internationale ontspanning. Het lidmaatschap van de NAVO staat dit niet in de weg. Samen met andere landen, ongeacht tot welk blok zij behoren, dient Nederland te streven naar politieke, economische en militaire ontspanning tussen Oost en West. Het dient hierin ook zelf creatief te zijn. Dit houdt o.m. in dat ons land:

a. moet meewerken aan een versterking van de crisis-beheersende en vredebewarende organen en middelen van de Organisatie der Verenigde Naties, opdat de grote mogendheden minder gemakkelijk rechtstreeks met elkaar geconfronteerd worden in crises en conflicten;

b. met al zijn politieke en diplomatieke middelen moet bijdragen tot een doorbreking van verstarde conflictsituaties (als voorbeelden kunnen hier worden genoemd de initiatieven van minister Luns ten aanzien van het Midden Oosten en Biafra);

c. dient te bevorderen dat elke mogelijkheid om te komen tot internationale overeenkomsten inzake wapenbeheersing, wapenbeperking en ontwapening wordt aangegrepen, vooropgesteld dat de te nemen maatregelen de internationale stabiliteit niet aantasten;

d. contacten moet leggen met Oost-Europese landen in overleg met de Atlantische bondgenoten;

e. behoort aan te dringen op een collectieve erkenning van het bestaan van de DDR (zie de paragraaf over „Het Duitse vraagstuk");

f. het houden van een Europese veiligheidsconferentie (met deelname van Amerika en Canada) op zo kort mogelijke termijn bevordert en meewerkt aan een goede voorbereiding daarvan, opdat de kans van slagen zo groot mogelijk zal zijn. Tot de onderwerpen die aan de orde kunnen komen behoren o.m.: evenwichtige wapenbeperking, afwijzing van de Brezjnev-doctrine, uitbreiding van de economische, technische, wetenschappelijke, en culturele samenwerking en afzien van geweld bij de oplossing van internationale conflicten.

DE NAVO

Het veiligheidssysteem zoals dit gestalte heeft gekregen in de NAVO, is een middel om het machtsevenwicht tussen Oost en West te bewaren. De opbouw en instandhouding ervan mogen de aandacht niet afleiden van de opdracht een politieke ordening naderbij te brengen, gegrond in het recht en de oorlog als middel tot regeling van geschillen overbodig makend.

De aard, structuur en het karakter van ons veiligheidssysteem behoren het verkrijgen van overeenstemming tussen Oost en West over een dergelijke ordening niet in de weg te staan. Een te sterke ideologische geladenheid mag hierbij geen blokkade zijn op de toenaderingsweg.

De geloofwaardigheid van de NAVO wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop de leden zich kwijten van hun regionale en mondiale verantwoordelijkheid en door de ernst waarmee de individuele leden streven naar rechtvaardige verhoudingen tussen mensen en volken. Voortdurende bezinning op de bruikbaarheid van het huidige veiligheidssysteem blijft geboden. Een kritische gezindheid is hierbij onontbeerlijk. De regering is verplicht van al haar middelen gebruik te maken om ontwikkelingen die de geloofwaardigheid van het bondgenootschap aantasten, om te buigen. Als voorbeelden van dergelijke ongunstige tendenzen zijn te noemen: de situatie in Griekenland en de koloniale politiek van Portugal. Mede op grond van deze overwegingen mag een streven om Spanje tot de NAVO toe te laten geen steun ontvangen.

De nucleaire middelen

De NAVO beschikt over conventionele en nucleaire middelen. Het specifieke karakter van het gebruik van nucleaire middelen ligt in: het destructief vermogen; de praktische moeilijkheden verbonden aan de regulatie; het nondiscriminatoire karakter van de wapens (combattanten en burgers, belligerenten en neutralen, tegenwoordige generatie en nageslacht) en de waarschijnlijkheid dat het gebruik ervan vergelding oproept die het doel dat het veiligheidssysteem nastreeft onbereikbaar maakt (relatie doel-middelen verbroken). De invoering van kernwapens is te beschouwen als een discontinue, sprongsgewijze ontwikkeling die het wezen van de oorlog radicaal heeft gewijzigd.

Alhoewel op grond van het voorgaande het gebruik van nucleaire middelen niet te rechtvaardigen lijkt, bevinden wij ons in een situatie waarin kernwapens nog een wezenlijke functie vervullen in de strategische politiek van *oorlogsvoorkoming*. Zolang andere middelen en/of methoden deze functie niet overnemen, kan het afzien van nucleaire middelen onder de huidige politieke omstandigheden leiden tot onaanvaardbare risico's. Deze constellatie geeft oude ethische vragen een nieuwe actualiteit. Hetgeen noopt tot het zoeken naar veiligheidssystemen waarin de massa-vernietigingsmiddelen geen rol meer spelen.[1]

[1] In het kader van het zoeken naar veiligheidssystemen, waarin de massa-vernietigingswapens geen rol meer spelen en onder handhaving van de internationale stabiliteit dringt

De oorlogsvoorkomende opdracht

Het nucleaire evenwicht tussen Oost en West heeft de neiging en bereidheid om internationale geschillen in de inter-Amerikaans-Europees-Russische relaties met wapengeweld te beslechten zeer beperkt. De vrees dat gebruik van geweld ter oplossing van controversen zou leiden tot inzet van massa-vernietigingswapens, noopt tot een zeer grote mate van prudentie bij het hanteren van geweldsmiddelen in crisis- en conflictsituaties.

Om deze behoedzaamheid bij de wederpartij af te dwingen onderhouden de Atlantische bondgenoten een militair machtsapparaat zódanig ingericht, dat ten behoeve van de veiligheid van het bondgenootschappelijk gebied een optimaal gebruik kan worden gemaakt van de oorlogvoorkomende en afschrikkende werking welke uitgaat van de aanwezigheid van:

a. strategische nucleaire bewapening (vrijwel geheel onder Amerikaans beheer);

b. tactische nucleaire bewapening (voor een deel opgeslagen bij Europese NAVO-partners, doch met uiteindelijke Amerikaanse zeggenschap inzake het operationeel gebruik);

c. niet-nucleaire (conventionele) strijdkrachten (met een deels geïntegreerde structuur die kracht moet bijzetten aan artikel 5 van het Noordatlantische verdrag).

De strategische nucleaire bewapening en tot op zekere hoogte ook de tactische nucleaire wapens zijn te beschouwen als een geloofwaardige „deterrent" met het oog op een grootscheepse nucleaire aanval op de Atlantische wereld. Maar deze nucleaire bewapening is niet geloofwaardig in àlle gevallen van agressie tegen NAVO-gebied. De veronderstelling dat de Verenigde Staten zonder meer bereid zouden zijn élke aantasting van Westeuropees gebied te beantwoorden met nucleaire vergeldings- en afweermaatregelen tegen de agressor is niet geloofwaardig.

Conventionele defensie van West-Europa, zonder nucleaire afschrikkingsmiddelen op de achtergrond, is evenmin geloofwaardig omdat West-Europa door zijn ligging, strategische diepte en structurele kwetsbaarheid op den duur niet het hoofd zou kunnen bieden aan een grootscheepse conventionele agressie vanuit de Sowjetwereld.

Op grond van bovenstaande overwegingen is een politieke strategie van oorlogvoorkoming ontwikkeld, welke niet berust op hetzij nucleaire, hetzij conventionele bewapening, maar op de aanwezigheid van gewapende macht waarin onderscheidene vormen van bewapening een onlosmakelijk geheel vormen.

De grondgedachte hiervan luidt: De presentie van nucleaire en niet-nucleaire

een minderheid van de ter vergadering aanwezige leden van de werkgroep, te weten de heren dr. C. Boertien, drs. P. F. van Herwijnen en M. H. von Meyenfeldt, aan op Nederlandse initiatieven gericht op het afzien van het gebruik van kernwapens als eerste. Voorts gaan de gedachten uit naar een verbod van opslag in bepaalde regio's (Nederland, Europa tussen de Atlantische Oceaan en de westgrens van de Sowjet Unie).

strijdkrachten oefent een stabiliserende invloed uit op het verlangen van een potentiële agressor om met militair geweld een conflict in eigen voordeel te beslechten. De agressor wordt immers — ook in gevallen van crises — onophoudelijk geconfronteerd met het onaanvaardbare risico van escalatie tot nucleaire oorlogvoering. Dit laatste wil niet zeggen dat de geallieerde plannen met het oog op crises en oorlogvoering gericht zouden zijn op inzet van — bijvoorbeeld — tactische nucleaire wapens in een vroeg stadium van een conflict in Europa.

De opbouw, samenstelling en voorbereiding van het gebruik der strijdkrachten, moeten er op zijn gericht, de atoomdrempel zo hoog mogelijk te houden. Bepalend hiervoor zijn met name de kwantiteit en kwaliteit van de conventionele middelen.

Om de politiek en strategie van oorlogvoorkoming te effectueren dient de bondgenootschappelijke strijdkrachtenopbouw te zijn afgestemd op zo doeltreffend mogelijk optreden onder oorlogsomstandigheden. Een potentiële agressor mag niet de illusie koesteren dat er aanvalsmogelijkheden zouden zijn, die de verdediger, bij gebrek aan passende middelen, onbeantwoord zou moeten laten.

Nederland in de NAVO

Nederland mag niet berusten in de huidige „status quo". De mogelijkheid dat o.a. door ontwikkelingen op wapentechnologisch en ander gebied de geloofwaardigheid van de bestaande veiligheidsstructuur afneemt en mede daardoor de zaak uit de hand loopt, is niet uit te sluiten.

Een ander aspect is dat een gewenning aan de moderne destructieve middelen, het afschrikwekkend karakter van deze middelen aantast, en wat meer is, daarnaast negatief inwerkt op de ijver en bereidheid om de bestaande impasse te doorbreken.

Tenslotte dreigt bij een voortduren van de huidige situatie een toenemende perfectionering van de voorbereiding van het gebruik van nucleaire middelen met als gevolg dat gebruiksprocedures ontstaan waaruit men zich in concrete gevallen moeilijk meer kan losmaken.

HET NATIONALE DEFENSIEBELEID

Het defensiebeleid is een integrerend deel van het totale regeringsbeleid. Nauwe aansluiting is nodig op het te voeren sociaal-economische en financiële beleid, het binnenlands politiek beleid en uiteraard het buitenlands beleid. Het verdient aanbeveling de begrotingsbehandeling van Defensie en Buitenlandse Zaken ter zake van gemeenschappelijke vraagstukken gezamenlijk door Tweede resp. Eerste Kamer te laten plaatsvinden.

Het defensiebeleid heeft ten *doel*:

— door de instandhouding van een defensie-apparaat er aan mee te werken dat de verleiding die bij partijen in de internationale machtssituaties bestaat om

onderlinge geschillen met geweld te beslechten weg te nemen, opdat aldus een klimaat van militaire stabiliteit en veiligheid kan ontstaan en worden gehandhaafd (*oorlogsvoorkomende* functie);
— ingeval de politieke strategie van oorlogsvoorkoming faalt zodanig tegenweer te bieden dat de veiligheid van ons volk, c.q. het voortbestaan ervan, blijft verzekerd.

Het defensiebeleid richt zich op de:
— vorming en instandhouding van de bijdragen toegezegd aan de V.N. en de NAVO;
— verplichtingen aangegaan in het groter verband van het koninkrijk;
— de organisatie van een adequate territoriale verdediging.

De verantwoordelijkheid voor de na een onverhoopt falen van de politieke strategie van oorlogsvoorkoming te volgen weg ligt bij de Nederlandse regering. Zij kan niet worden overgedragen aan internationale organen. In elk geval moet worden voorkomen dat wij in een zeker „automatisme" terecht komen. Het onderzoek naar alternatieve keuzemogelijkheden in deze situatie verdient daarom voortdurende aandacht.

De gecompliceerdheid van de defensieproblematiek en de grote belangen verbonden aan de wijze waarop de veiligheid is verzekerd vragen om een maatschappelijk meer representatieve samenstelling van de Staatscommissie voor defensie. De publikatie van studies ter zake van veiligheidsaspecten dient te worden bevorderd.

De bijdrage aan de NAVO

Bij de vaststelling van de omvang en kwaliteit van onze NAVO-bijdrage zijn de militaire mogelijkheden van het Warschaupact, de militaire behoeften van de NAVO in het kader van de geldende strategie en onze nationale mogelijkheden (zie ook financiën) bepalende factoren. Het is ongewenst bij deze vaststelling de financiële factor te verabsoluteren. Dit laat onverlet dat de veiligheid zo doelmatig mogelijk moet worden verkregen.

De oorlogvoorkomende functie van onze strijdkrachten stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de eenheden ten aanzien van de paraatheid, de mobiliteit en de vaardigheid. De geloofwaardigheid van onze inspanning is vooral afhankelijk van de geschiktheid van de strijdkrachten om in tijd van oorlog de tegenstander een passende tegenweer te bieden.

Samenwerking met bondgenoten op het gebied van de materieelvoorziening (militaire produktie), de opleiding en de procedures, kan de doelmatigheid bevorderen en de financiële last verlichten. De samenwerkingsverbanden kunnen per krijgsmachtdeel verschillend zijn.

De bondgenootschappelijke samenwerking mag geen inbreuk betekenen op de geheel eigen verantwoordelijkheid van onze regering voor de veiligheid. Dit geldt in het bijzonder voor de nationale kernwapendragers.

De bijdrage aan de organisatie der Verenigde Naties

Het beschikbaar stellen van strijdkrachten aan de organisatie der V.N. steunt het streven naar de verwezenlijking van een internationale rechtsorde.

De voor de uitvoering van de V.N.-taken bestemde eenheden behoren een hoge graad van geoefendheid en paraatheid te bezitten. De opleiding en uitrusting van deze eenheden verdienen, gezien de aard van de taak van V.N.-eenheden, bijzondere zorg.

Voor eenheden die zowel een V.N.- als een NAVO-taak hebben, zal de mate van prioriteit worden bepaald door de ontwikkelingen op internationaal politiek gebied.

De territoriale verdediging

Een doelmatige territoriale verdedigingsorganisatie is onmisbaar voor:

— de personele en materiële ondersteuning van de operationele eenheden zowel in tijd van vrede als in oorlog;

— de beveiliging van regerings- en communicatiecentra, electriciteitscentrales en andere gemeenschapsvoorzieningen, opslagplaatsen etc. in tijd van spanning en oorlog.

Bovendien verzekert zij in belangrijke mate de handelingsvrijheid der regering indien de politieke strategie van oorlogsvoorkoming faalt.

Bestudeerd moet worden of en zo ja in hoeverre en op welke wijze de territoriale verdedigingsorganisatie moet worden ingericht, opdat ook bij een vijandelijke bezetting het bieden van tegenweer, in welke vorm dan ook, mogelijk blijft.

Omdat de territoriale organisatie naar verwachting moet kunnen functioneren onder chaotische omstandigheden dient een gedecentraliseerde uitvoering van taken te zijn verzekerd. Op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau moet de samenwerking zijn geregeld met civiele autoriteiten, de dienst bescherming bevolking, de politie, de brandweer en andere hulpverlenende organisaties.

De organisatie van de krijgsmacht

Uit de geheel eigen verantwoordelijkheid van de regering voor de veiligheid vloeit o.m. voort dat de krijgsmacht met het oog op onze geografische positie en de bestaande militaire verhoudingen in de wereld, moet bestaan uit zee-, land- en luchtstrijdkrachten.

De omvang en samenstelling van onze strijdkrachten houden nauw verband met: de bijdragen aan de V.N. en de NAVO; de verplichtingen in koninkrijksverband en de behoefte aan een toereikende territoriale verdedigingsorganisatie.

De organisatie van het departement behoort te voldoen aan eisen van doelmatigheid. Zij moet een centrale beleidsvoering verzekeren. Met andere woorden de organisatie moet o.a. voorzien in de mogelijkheid de belangen te wegen van de verschillende krijgsmachtdelen. De organisatievorm mag overigens geen partijpolitieke kwestie zijn.

De samenwerking tussen de krijgsmachtdelen op het niveau van constituerende

en dirigerende leiding zal waar mogelijk moeten worden bevorderd. Deze samenwerking mag evenwel op uitvoerend niveau een integratie van één of meerdere krijgsmachtdelen in internationaal verband — uiteraard afhankelijk van de internationale politieke ontwikkeling — niet tegengaan.

Nagegaan moet worden in hoeverre de krijgsmacht meer dan tot nu toe ingeschakeld kan worden bij het uitvoeren van algemene nutstaken.

Personeelsopbouw van de krijgsmacht

Onder invloed van ontwikkelingen op technisch gebied neemt de behoefte aan vrijwillig dienende militairen toe en daalt het aantal dienstplichtige functies. De huidige problemen op het gebied van de dienstplicht houden verband met de omstandigheid, dat het aanbod van dienstplichtigen de vraag verre overtreft. Zij die wel worden opgeroepen voor werkelijke dienstvervulling voelen zich achtergesteld bij vrijgestelden (opleiding, maatschappelijke positie, financiële vergoeding).

Bij bestudering van dit vraagstuk zou aandacht kunnen worden besteed aan de volgende mogelijkheden:

— een geleidelijke afschaffing van de dienstplicht;
— invoering van algemene dienstplicht voor mannen en vrouwen met alternatieve dienstplichtmogelijkheden;
— selectieve dienstplicht; de keuzenormen en voorwaarden worden vastgesteld in overleg met daarvoor in aanmerking komende maatschappelijke groeperingen;
— selectieve dienstplicht met handhaving van een opleidingsplicht voor allen.

De modaliteiten van de tewerkstelling van principiële dienstweigeraars dienen nader te worden onderzocht. Deze tewerkstelling behoeft niet het prerogatief te zijn van het ministerie van Defensie.

Het belang van een zekere vorm van dienstverlening door jongeren aan de gemeenschap is een factor die bij de standpuntbepaling terzake van het probleem van de dienstplicht een rol moet spelen. En dit niet in de eerste plaats uit opvoedkundige overwegingen maar meer vanwege de mogelijkheden die er zijn om een zekere potentie op te bouwen die onder bepaalde omstandigheden nuttig kan worden aangewend.

De betaling van dienstplichtigen zal in overeenstemming moeten zijn met de maatschappelijke normen voor de financiële waardering van arbeid.

Afgezien van het al dan niet handhaven van de dienstplicht, zal het streven zich moeten richten op uitbreiding van het aantal vrijwillig dienenden. Overleg met het georganiseerde bedrijfsleven is gewenst voor de werving, opleiding, betaling en terugplaatsing in de maatschappij van deze categorie personeel.

Het betrekken van het personeel bij de bedrijfsvoering zal in de gehele hiërarchie optimaal moeten zijn. Ten aanzien van de interne structurering van de krijgsmacht dient bepalend te zijn de erkenning van de mens als medemens met een geheel eigen individualiteit en de gedachte dat ook in de krijgsmacht de mens zijn eigenschappen en kwaliteiten volledig moet kunnen ontplooien. Deze

voorwaarden zijn tevens bepalend voor de regeling van de gezagsverhoudingen en gezagshandhaving.

Bij de uitwerking ervan mag aan de karakteristieke eigenschappen van elk der krijgsmachtdelen niet worden voorbijgegaan.

De financiën

Het probleem waarvoor wij staan is hoe het Nederlandse volk te overtuigen van de noodzaak offers te brengen voor de defensie zelfs in dagen van politieke ontspanning. Deze noodzaak hangt bovendien samen met de omstandigheid dat vooral onder de invloed van ontwikkelingen op technisch gebied de periode nodig voor de opbouw van een adequate strijdmacht steeds groter wordt. Zolang de zorg voor de veiligheid een nationale verantwoordelijkheid blijft moet daarom bij de opbouw van de verdediging rekening worden gehouden met de bestaande militaire verhoudingen in de wereld en de wijze waarop deze zijn gegroepeerd in veiligheidssystemen. Afgaan op mogelijke bedoelingen zou bepaald misleidend kunnen zijn.

Voor het maken van plannen gericht op de instandhouding van de krijgsmacht heeft men in de NAVO een systeem ingevoerd — het „rolling 5 year plan" — waarbij ieder jaar de plannen worden opgesteld voor een periode van 5 jaar. De opvolgende plannen overlappen elkaar steeds vier jaar en in elke volgende cyclus krijgen de plannen die dichterbij komen vastere vorm. Alleen het plan voor het eerstvolgende jaar is een „commitment" waar men aan vasthoudt. Toepassing van deze regeling op het budgettair systeem betekent het vaststellen van een defensieplafond voor bv. 5 jaren; voor het eerste jaar vast en voor de overige jaren als richtlijn. Ieder jaar kan dan over de definitieve hoogte worden beslist in onderling overleg tussen de betreffende ministers en de volksvertegenwoordiging, waarbij dan rekening kan worden gehouden met o.a. conjuncturele schommelingen.

Met het oog op deze schommelingen verdient het wellicht aanbeveling een bepaald percentage van het bruto nationaal inkomen voor het defensieplafond te bestemmen. Zo op het oog lijkt een percentage van circa 4% alleszins acceptabel.

De verdeling van de financiële middelen over de krijgsmachtdelen — ook op langere termijn — is een zaak van centrale beleidsvorming en volgt uit een weging van de behoeften van elk der krijgsmachtdelen afzonderlijk.

Een functionele indeling ook van de defensiebegroting zal het inzicht in de besteding van de defensiegelden aanzienlijk verbeteren.

★

GEWELDLOZE DEFENSIE TEGEN VREEMDE MOGENDHEDEN

Inleiding

Sinds Stephen King-Hall in 1958 zijn *Defence in the Nuclear Age* publiceerde, heeft de mogelijkheid van toepassing van geweldloze strijdmethoden tegen buitenlandse mogendheden vele pennen in beweging gebracht, met name in Groot-Brittannië en West-Duitsland. De discussie over dit onderwerp bereikte haar hoogtepunt in de eerste maanden na de Russische interventie in Tsjechoslowakije, en het is niet uitgesloten dat zij nog vele malen opnieuw zal opvlammen.

Aan de samenstellers van dit rapport is verzocht, een stuk feitelijke informatie te verstrekken over de mogelijkheden en effecten van geweldloze weerbaarheid in de moderne samenleving, zulks met het oog op de te voeren buitenlandse politiek. Zij konden veel buiten beschouwing laten: geweldloze acties als die van Gandhi, Martin Luther King en Albert Luthuli, geweldloos verzet tegen bedrijvers van een staatsgreep, civiele verdediging tegen buitenlandse agressie in een minder hoog ontwikkelde maatschappij enz. En in het kader van de nationale veiligheidspolitiek behoefden zij slechts studie te maken van de geweldloze defensie, niet van de militaire defensie of van (de voorbereiding van) gewelddadig burgerlijk verzet.

Aangezien civiele defensie doorgaans als synoniem wordt gebruikt van geweldloze defensie (deze nota sluit zich in dit opzicht bij het algemene spraakgebruik aan), wil de werkgroep er met nadruk op wijzen dat naast de militaire en de geweldloze defensie in hun vele vormen ook de voorbereiding van gewelddadig civiel verzet de nationale veiligheid zou kunnen verhogen. Het stellen van deze mogelijkheid houdt overigens geen aanbeveling in.

Ondanks alle in de tweede alinea genoemde beperkingen is het terrein van onderzoek nog breed genoeg. In een enkel opzicht zelfs te breed. De werkgroep heeft moeten afzien van een beschouwing van alle al of niet beproefde *mogelijkheden;* de rijkdom aan strijdmethoden is eenvoudig te groot en de technische ontwikkeling schept telkens weer nieuwe mogelijkheden voor geweldloos verzet. Wat de feitelijke informatie betreft, beperkt deze nota zich tot de geconstateerde *effecten,* d.w.z. datgene wat de historie ons over de resultaten van de geweldloze defensie, met name in tijden van bezetting, geleerd heeft.

Een moeilijkheid bij de beoordeling der effecten is, dat men uit de relevante historische gegevens maar weinig onbetwistbare conclusies kan trekken. Het ontbreekt aan zuivere voorbeelden van civiele defensie, er bestaat nogal wat verwarring over de criteria ter onderscheiding van geweldloos en gewelddadig verzet, het verschil in waardering van het gebruik van geweld doet zich gelden, en bij het meest intrigerende voorbeeld, dat van Tsjechoslowakije, wordt

de beoordeling der resultaten bovendien nog belemmerd door de korte tijdsafstand.

De samenstellers van deze nota willen evenwel niet volstaan met een zo objectief mogelijke weergave van bedoeld feitenmateriaal. Zij bieden tevens hun gemeenschappelijke conclusies ter overweging aan, en sluiten hun beschouwing af met een aantal concrete suggesties.

Een gecompliceerd verschijnsel als geweldloze defensie laat zich niet in een korte definitie vangen. Het leek de werkgroep beter, de nu volgende historische gegevens mede te laten dienen, om de lezers een beeld te geven van wat men pleegt te verstaan onder civiele of geweldloze verdediging.

Tenslotte nog enige aanwijzingen voor wie zich uitvoeriger over dit onderwerp wil oriënteren.

Het beste boek over geweldloze defensie (tegen buiten- èn binnenlandse overweldigers) is *The Strategy of Civilian Defence. Non-violent Resistance to Aggression* (Londen 1967), uitgegeven door Adam Roberts. Daarnaast verdienen de aandacht: *Civilian Defence. Gewaltloser Widerstand als Form der Verteidigungspolitik* (Bielefeld 1969), een publikatie welke het voor en tegen van een georganiseerde voorbereiding der geweldloze defensie onder de loupe neemt, en: *Geweldloze weerbaarheid* (Amsterdam 1965), een rapport van een studiegroep van Kerk en Vrede dat ook hoofdstukken wijdt aan geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden. Laatstgenoemde publikatie gaat het diepst in op de ethische aspecten van de problematiek.

Historische gegevens

De voorbeelden van nationaal geweldloos verzet, in een sterk geïndustrialiseerde samenleving gepleegd tegen een buitenlandse mogendheid, zijn niet zo talrijk. Alleen de recente geschiedenis van ons eigen werelddeel levert ze: de Ruhrkampf in 1923, het Noorse, Deense en Nederlandse verzet tijdens de tweede wereldoorlog en het Tsjechoslowaakse verweer tegen de Russische interventie in 1968.

In de eerste vier gevallen ontstond het geweldloos verzet pas na de inval der buitenlandse troepen; als „deterrent" heeft de (voorbereiding der) geweldloze verdediging alleen in Tsjechoslowakije tijdelijk gefungeerd, en het is niet te beoordelen in welke mate. Op dat punt kan de ervaring ons dus geen enkel inzicht bieden.

Alle voorbeelden zijn onzuiver. Elk bezet gebied kende zijn collaborateurs die de nationale eenheid verbraken; in Noorwegen moest het geweldloos verzet het tevens opnemen tegen een minderheidsdictatuur van landgenoten. Overal kwam er gebruik van geweld bij, en wel te sterker naarmate de positie van de bezetter verzwakte. In drie van de vijf gevallen (Noorwegen, Denemarken en Nederland) leefde de verzetsbeweging toe naar militaire bevrijding van buitenaf; alleen de Ruhrkampf en Tsjechoslowakije bieden ons enige aanknopingspunten voor de beoordeling van de houdbaarheid van massaal burgerlijk verzet, indien de bezetter niet tot aftocht kan worden gedwongen.

Tenslotte diene men te bedenken dat het altijd beter had gekund. In alle hieronder beschreven episodes heeft het geweldloze verzet fouten gemaakt en kansen gemist. Het zeer matige succes van de civiele verdediging in het verleden geeft nog geen uitsluitsel over de mogelijkheden in de toekomst.

a. De Ruhrkampf

Toen het door hevige inflatie geteisterde Duitsland eind 1922 in gebreke bleef, aan zijn financiële verplichtingen jegens de geallieerden te voldoen, besloten Frankrijk en België tot bezetting van het Ruhrgebied. Op 11 januari 1923 zonden zij 45.000 man troepen om zich het verschuldigde in natura, dat wil zeggen in steenkool, te verschaffen.

De Duitse regering, in militair opzicht machteloos, koos de methode van lijdelijk verzet. Zij verkreeg daarbij krachtige steun van de vakbeweging, die een halfuurstaking voor het bezette gebied afkondigde. Deze staking demonstreerde de verzetswil van de bevolking. Van drastischer maatregelen als een algemene staking van onbeperkte duur of het onder water laten lopen van de mijnen zag de regering af, omdat de eigen bevolking daardoor meer schade zou lijden dan de bezetters.

Enige dagen later verbood de Duitse regering aan alle ambtenaren, orders van de bezettingsmacht op te volgen. Het gevolg was dat de bezetters zeer veel ambtenaren moesten arresteren en vonnissen, en voorts ook directeuren en employé's van steenkolenmijnen, spoorwegen en scheepvaartondernemingen die elke medewerking aan het vervoer van steenkolen naar Frankrijk en België weigerden. De eerste vonnissen van de militaire rechtbanken maakten de bevolking van het Ruhrgebied juist enthousiast voor het lijdelijk verzet in plaats van bevreesd. Ook de middenstand sloot zich met een boycotactie bij de verzetsbeweging aan; deze bereikte in februari en maart haar hoogtepunt.

De Fransen en Belgen namen echter harde tegenmaatregelen. Duizenden Duitsers (in totaal 147.000, waaronder ambtenaren met hun gezinnen) werden uit het Ruhrgebied verbannen; het spoorwegverkeer werd volledig lamgelegd; de uitvoer van steenkool naar het onbezette deel van Duitsland werd verboden; zware requisities verplichtten de bevolking tot betaling van de kosten van de inmiddels tot 100.000 man uitgegroeide bezettingsmacht.

Een bloedig incident tussen Franse militairen en arbeiders in de Kruppfabrieken bracht eind maart een keerpunt in de strijd. Het massale verzet begon daarna weg te ebben. Het gewelddadig optreden van enkele sabotagegroepen, dat de bezetters gelegenheid bood tot het treffen van harde represaillemaatregelen, had al eerder verdeeldheid onder de bevolking gewekt. Na genoemd incident hervatte de kleine middenstand, de zwakste schakel in de keten van verzet, de verkoop van goederen aan buitenlandse militairen.

In mei 1923 verloor ook het lijdelijk verzet van het overheidspersoneel en de grote bedrijven zijn onverbiddelijk karakter. De bezetters bezaten in de verbanning een probaat middel om van hun meest vastberaden tegenstanders af te komen. Ook werd de economische druk te zwaar; de Duitse regering was

niet meer in staat de lonen van de stakende of op non-activiteit gestelde werknemers te betalen, en de inflatie woekerde onbeteugeld voort.

In augustus moest het kabinet-Cuno plaats maken voor het kabinet-Stresemann, dat zich ten doel stelde de situatie te normaliseren. Eind september kregen de ambtenaren in het Ruhrgebied de opdracht hun lijdelijk verzet te beëindigen. Enige weken later moest Stresemann ook zwichten voor de Franse eis tot onvoorwaardelijke hervatting der herstelbetalingen.

Deze nederlaag voor Duitsland betekende echter nog geen overwinning voor Frankrijk en België. De regeringen van deze landen raakten door hun harde politiek moreel geïsoleerd, niet slechts tegenover hun Angelsaksische bondgenoten die hun actie nooit hadden ondersteund, maar ook tegenover een sterk in kracht toenemende binnenlandse oppositie. Al snel na de Duitse capitulatie moesten zij Amerikaanse bemiddeling aanvaarden in de kwestie der herstelbetalingen. Deze resulteerde in het Dawes Plan van april 1924, een voor Duitsland veel gunstiger regeling.

Voor de bevolking van het Ruhrgebied was het lijdelijk verzet meestal weinig anders dan een voortzetting van de eerste wereldoorlog met andere middelen. Menselijk contact met de Franse en Belgische militairen werd niet gezocht, en de nationale antipathie ontlaadde zich al spoedig in wilde sabotagedaden. Men kan zich afvragen of de Ruhrkampf niet tot betere resultaten had kunnen leiden, indien een andere geest het verzet had bezield.

b. Noorwegen

De eerste maanden van de Duitse bezetting kenmerkten zich in Noorwegen door een algemene verwarring. Toen de Duitsers in september 1940 echter alle politieke partijen behalve die van Quisling verboden, werd het anders. De grote meerderheid van de Noorse bevolking begon haar gezindheid op verschillende manieren te demonstreren, o.a. door het dragen van insignes. Dit is van grote betekenis geweest voor de opkomst van de verzetsbeweging.

Deze organiseerde aanvankelijk openlijke protesten tegen Duitse maatregelen die van nationaal-socialistische geest getuigden. De protestactie culmineerde in een brief van 43 organisaties met in totaal 750.000 leden, gericht aan de Rijkscommissaris, waarin met name bezwaar werd geuit tegen de benoeming van Noorse nationaal-socialisten in leidende functies. Deze brief werd als een proclamatie van burgerlijke ongehoorzaamheid geïnterpreteerd, en vanaf mei 1941 was alle burgerlijk verzet illegaal.

De grote krachtproef voor het Noorse volk kwam in het voorjaar van 1942, nadat Quisling minister-president was geworden. Deze hernieuwde de instructie die de Rijkscommissaris voor het onderwijs had uitgevaardigd. Meer dan 90% van de 14.000 leraren en onderwijzers zond nu een eensluidende verklaring in, waarin elke medewerking aan deze nationaal-socialistische onderwijshervorming op gewetensgronden geweigerd werd. 1100 docenten werden gevangen genomen, maar men zwichtte niet. Na twee maanden zag Quisling zich genoodzaakt de onderwijzers en leraren te ontslaan van de verplichting, opdrachten uit

te voeren die in strijd waren met de voorwaarden waarop zij hun benoeming hadden aanvaard.

Dit succesvolle onderwijsverzet haalde een streep door de plannen tot oprichting van nationaal-socialistische beroepsorganisaties. Aan de nazificatie van Noorwegen was een halt toegeroepen.

Van grote betekenis is ook het kerkelijk verzet geweest. De geestelijken van de Lutherse Kerk gaven in 1942 hun staatsbetrekkingen op. Bisschop Berggrav werd om zijn vastberaden houding het symbool van het nationale verzet; hij werd afgezet en gearresteerd, maar men durfde hem niet tot martelaar te maken.

Zelfs toen de Duitsers op het toppunt van hun macht stonden, wisten de Noren hen op ideologisch terrein te weerstaan. De bezetters en hun handlangers konden het uitstekend georganiseerde verzet der beroepsgroepen niet breken zonder middelen, die het maatschappelijk leven in het bezette gebied volledig ontwricht zouden hebben. En dat laatste konden zij zich tijdens de oorlog niet permitteren.

Het Noorse verzet manifesteerde zich in de culturele sector veel sterker dan in de economische. De antipathie tegen de Duitse bezetters was relatief gering. Principieel geweldloos was het verzet zeker niet, maar het gebruik van grof geweld werd, vooral in de eerste oorlogsjaren, algemeen afgekeurd.

Organisatorisch vormde de Noorse verzetsbeweging al spoedig één geheel. De leiding stond in nauw contact met de Noorse regering in Londen. De militaire en burgerlijke sectoren werden zorgvuldig gescheiden gehouden, al kwam het wel voor dat illegale werkers zowel in „Milorg" als „Sivorg" actief waren.

c. Denemarken

In Denemarken is het geweldloze verzet minder sterk op de voorgrond getreden dan in Noorwegen. De Denen behielden tot augustus 1943 hun eigen regering en behoefden zich de eerste drie oorlogsjaren niet te verweren tegen nazificatiemaatregelen.

Bovendien werd de verzetsbeweging bezield door het verlangen, alsnog een militair aandeel te leveren in de strijd tegen Duitsland. De herinnering aan het feit dat Denemarken in april 1940 geen tegenstand tegen de binnenrukkende Duitse troepen geboden had, drukte zwaar.

In 1941, toen de Duitsers zich tegen hun belofte in met Denemarkens binnenlandse aangelegenheden gingen bemoeien, kwam de bevolking in verzet. Zij demonstreerde haar anti-Duitse gezindheid vooral door de „Kolde Skulder", de sociale boycot van Duitse militairen. Het V-teken werd het symbool van de verzetshouding, en naar de BBC-uitzendingen, die elke anti-Duitse activiteit in Denemarken zo snel mogelijk bekendmaakten, werd druk geluisterd.

Aan het eind van dit jaar ontstond naast het algemene verzet een snel toenemende activiteit van sabotagegroepen. Wanneer de bezetters represailles namen, reageerde de bevolking met stakingen en straatdemonstraties. In augustus 1943 zagen de Duitsers zich genoodzaakt, hun nog altijd gematigde politiek op te geven. Zij stelden de Deense regering zulke hoge eisen dat ook de meest

buigzame ministers ze niet konden aanvaarden. De Wehrmacht nam toen zelf het heft in handen. Orde en rust waren echter niet meer te herstellen. De leiding van de nationale verzetsbeweging maakte de activiteit der sabotagegroepen in hoge mate ondergeschikt aan haar hoofddoel: de aanwakkering van de verzetsgeest. Ook daaraan was het te danken dat de bezetters geen kans zagen de bevolking te intimideren, tot welke harde maatregelen zij ook hun toevlucht namen.

In juni 1944 brak zelfs een algemene staking uit in Denemarken, welke niet beëindigd werd voordat de Duitsers de noodtoestand hadden opgeheven. Deze overwinning voor de Deense verzetsbeweging viel overigens pas na de geallieerde landing in Normandië.

Een van de grootste successen van het Deense verzet is geweest, dat de Duitsers nog geen 500 van de 7000 joden uit Denemarken hebben kunnen wegvoeren. Zeer veel burgers werkten mede aan de verijdeling der Duitse plannen; de joden werden verborgen in kerken en ziekenhuizen en zo spoedig mogelijk naar Zweden vervoerd (najaar 1943).

d. Nederland

Tijdens de tweede wereldoorlog is ook in Nederland veel geweldloos verzet gepleegd; evenals in Noorwegen ideologisch verzet, b.v. van de kerken, van het christelijk onderwijs en van de artsen; daarnaast een grote activiteit van de illegale pers en een omvangrijke hulpverlening aan onderduikers. Vanwege de noodzaak van gewapende overvallen op distributiekantoren was laatstgenoemde hulpverlening overigens geen zuiver geweldloze defensie. Evenals in Denemarken, maar op een geheel andere manier, bestond er in Nederland veel samenspel tussen gewapend en ongewapend verzet.

Minder bekend dan wat er aan geweldloos verzet gepresteerd is, is datgene wat het Nederlandse volk verzuimd heeft. Daarom vestigt dit overzicht, voor wat ons land betreft, speciaal de aandacht op enkele negatieve aspecten.

Zo had het Nederlandse volk meer kunnen doen voor de joden, indien het zich van de aanvang af consequent had verzet tegen de jodendiscriminatie. Nederland telde twintigmaal zoveel joden als Denemarken en er was geen neutraal gebied in de nabijheid, waarheen men ze kon wegsmokkelen. De tekening van de zgn. ariërverklaring had massaal geweigerd moeten worden.

Voor de organisatie van zo'n massale verzetsdemonstratie was echter een centrale leiding nodig geweest. Deze ontbrak in Nederland, niet alleen in de beginfase maar zelfs tot bijna aan het eind van de oorlog. Het gemis aan een nationale strategie voor massale verzetsacties heeft aan de kracht van het burgerlijk verzet veel afbreuk gedaan.

Hetzelfde kan gezegd worden van het gebrek aan voorbereiding in de overheidssector. In 1937 had het kabinet-Colijn een instructie aan de ambtenaren verstrekt aangaande hun rechten en plichten tegenover een eventuele bezettingsmacht. Deze instructie kreeg echter onvoldoende verspreiding en gaf bovendien weinig anders dan een interpretatie van de op bezet gebied betrekking hebbende

bepalingen van het Landoorlogreglement van 1907. Met de mogelijkheid dat de bezetter zich om ideologische redenen hoegenaamd niets van het Landoorlogreglement zou aantrekken, hielden de Aanwijzingen van 1937 geen rekening. Indien de ambtenaren beter geïnstrueerd waren geweest, zouden zij stellig, met name in de beginfase van de bezetting, meer weerstand geboden hebben tegen de Duitse eisen.

De aard van het Nederlandse verzet vertoonde veel gelijkenis met die van het veel sterker gecentraliseerde Noorse verzet. Een voordeel van de Nederlandse decentralisatie was misschien, dat de samenhang binnen de diverse verzetsgroepen versterkt werd door een gemeenschappelijke godsdienstige of politieke overtuiging. Een sterk punt in het Nederlandse verzet lag in elk geval in de principiële bezinning op de motieven. Deze bezinning heeft ook bijgedragen tot matiging in het gebruik der middelen. Evenals in Noorwegen werd het gebruik van grof geweld in ons land vrij algemeen afgekeurd.

e. Tsjechoslowakije

Tot slot nog enkele opmerkingen over de recente manifestatie van geweldloos verzet in Tsjechoslowakije.

Zij vond plaats nadat in West-Europa een intensieve discussie was ontstaan over de waarde van geweldloze defensie tegen buitenlandse mogendheden. Deze discussie is de Tsjechoslowaakse intellectuelen blijkbaar niet ontgaan. Twee belangrijke adviezen van de voorstanders van geweldloze defensie hebben zij in ieder geval ter harte genomen: voor een degelijke organisatorische voorbereiding zorgen en contact zoeken met de soldaten van het bezettingsleger om ze te overtuigen van het onrechtmatige van de invasie.

Wat het treffen van voorbereidingen aangaat verkeert de regering van een communistisch land in een gunstige positie; zij beschikt over een partij-organisatie welke zich leent voor overschakeling op illegale activiteiten. Het optreden der mobiele radiozenders, dat in de eerste dagen na de Russische interventie van zo grote betekenis is geweest voor het volksverzet, toont aan dat er in Tsjechoslowakije van hogerhand voorbereidingen getroffen zijn.

Het onttrekt zich aan onze waarneming, in hoeverre die voorbereidingen vóór de 21ste augustus als „deterrent" hebben gefungeerd. Waren de Russische leiders gewaarschuwd en zo ja, intervenieerden zij omdat zij de geweldloze defensie te weinig serieus namen? Zulke vragen zijn nog niet te beantwoorden.

Dat het Tsjechoslowaakse volk de invasie van de troepen der militaire bondgenoten als een grof onrecht zou ervaren, en als één man achter zijn regering zou gaan staan, was te voorzien. Het Russische machtsmisbruik wekte spontaan nationaal verzet. De kracht van dit verzet dwong de bezetters wel tot concessies maar niet tot de aftocht. De Tsjechoslowaakse regering moest echter, om zich te kunnen handhaven, eveneens concessies doen, en die waren gevaarlijker. Zoals het verdere verloop der gebeurtenissen heeft aangetoond, waren behoud van het vertrouwen der natie, handhaving van de eensgezindheid onder de communistische politici (met uitzondering van de aanhangers van Novotny) en officiële

samenwerking met de Sowjet-Unie niet goed te combineren. Een deel der hervormingsgezinde leiders ging een „realistische" politiek voeren, welke het Kremlin gelegenheid bood tot toepassing van de salami-tactiek. Van een behoorlijke leiding van de geweldloze defensie door de communistische partij kon toen geen sprake meer zijn, terwijl de formatie van een verzetsorganisatie buiten die partij een onmogelijkheid was.

In de eerste dagen na de invasie hebben vele Tsjechoslowaken gepoogd, de Russische soldaten te overtuigen van het ongelijk van het Kremlin. Maar de eerste troepen werden snel vervangen en daarna werd ook de mogelijkheid tot contact tussen bezettingsleger en bevolking tot een minimum beperkt. Wat de redenen van deze Russische tegenmaatregelen ook geweest mogen zijn, het effect van deze spectaculaire methode van geweldloze defensie is in elk geval zeer beperkt gebleven.

Voortzetting van het zoeken van persoonlijke contacten zou bovendien een instelling vereist hebben, die de natie als geheel niet bezat. Daarvoor was de antipathie tegen de Russen, althans na de spannende augustusdagen, te sterk. De anti-Russische gezindheid van de massa ontlaadde zich tenslotte in het voorjaar van 1969 in manifestaties, die door de Russische leiders als aanleiding zijn gebruikt om Dubcek ten val te brengen.

Conclusies

1. Het blijft een open vraag of een goed voorbereide en goed volgehouden geweldloze defensie een buitenlandse agressor zou kunnen tegenhouden of verjagen. De wetenschap dat een volk na een eventuele bezetting tot massaal geweldloos verzet zal overgaan, kan stellig dienst doen als versterking van een zwakke nationale defensie. Ook kan een krachtige civiele verdediging bijdragen tot verzwakking van de militaire positie van de bezetter. Veel meer valt echter over de strategische perspectieven niet te zeggen.

2. Verdediging van het grondgebied is overigens slechts een der doeleinden van de civiele defensie. Wanneer het land bezet is, staat bij geweldloze verdediging de bestrijding van onrecht en machtsmisbruik centraal. De ervaring leert dat het geweldloos verzet zich dan in eerste instantie richt tegen economische uitbuiting, aantasting der burgerlijke rechten en vrijheden of de invoering van een verwerpelijke ideologie, niet tegen het feit van de bezetting zelf. Wel krijgt de civiele verdediging als vanzelf een strategische nevenfunctie wanneer de positie van de bezetter er door wordt verzwakt.

3. Men kan het denkbeeld van geweldloze verdediging dus niet afdoen met de opmerking, dat deze geen alternatief kan vormen voor militaire verdediging. Wie het probleem op deze wijze versmalt, *alsof er niets anders te verdedigen zou zijn dan grondgebied, zal trouwens op zijn beurt een bevredigend antwoord moeten vinden op de vraag of militaire defensie in een hoog ontwikkelde maatschappij nog wel een bruikbaar alternatief kan zijn voor civiele defensie.* Ook dat is niet zo gemakkelijk.

4. Het argument dat een overheid niet tegelijkertijd een militaire defensie kan organiseren voor de verdediging van haar territoir, en een civiele verdediging voor het geval dat de militaire inspanningen tevergeefs zouden zijn, is niet zo sterk als het lijkt. De combinatie biedt inderdaad psychologische moeilijkheden, maar minder dan bijv. de toch in brede kring aanvaarde combinatie van het hebben en het niet-gebruiken van kernwapens. Het zal stellig mogelijk zijn voldoende steun in de natie te verwerven voor het inzicht, dat een land, en zeker een klein land, zich niet meer alleen met militaire middelen op alle gebeurlijkheden kan voorbereiden. Ook het lidmaatschap van een machtig bondgenootschap biedt geen absolute garantie voor de nationale veiligheid. Er kunnen zich zelfs situaties voordoen (men denke aan Tsjechoslowakije) waarin ook symbolisch militair verweer niet meer raadzaam is. Dit inzicht schept ruimte voor het treffen van voorbereidingen voor geweldloos verzet tegen een eventuele bezetter.

5. Het nationale defensiebeleid wordt geïnspireerd door de overweging dat wij, blind in de toekomst gaande, moeten zien op het gebod. Het gebrek aan garanties voor het behoud van de nationale zelfstandigheid, de burgerlijke rechten en vrijheden, en al het andere dat een krachtige nationale verdediging waard is, zal nimmer mogen leiden tot normoverschrijding in het gebruik der defensiemiddelen. Dit impliceert naar het unaniem oordeel van de werkgroep, dat in elk geval moet worden afgezien van het (politiek en daadwerkelijk) gebruik van massavernietigingsmiddelen en -methoden, en dat de mogelijkheden die de geweldloze verdediging biedt zo goed mogelijk behoren te worden benut.

6. Men mag zich van die mogelijkheden overigens geen romantische voorstellingen maken. De toepassing van geweldloze strijdmethoden tegen een bezetter heeft tot nu toe slechts matige resultaten opgeleverd. De grootste moeilijkheid ligt hierin dat, hoezeer het dikwijls ook aankomt op de moed, volharding en zelfbeheersing van enkelingen en kleine groepen, tal van zaken pas effectief verdedigd kunnen worden wanneer het burgerlijk verzet massaal èn duurzaam is. Nu leert de ervaring dat massaal geweldloos verzet minder duurzaam is naarmate de natie zich sterker laat leiden door wraakgevoelens en antipathieën. De voorbereiding van de civiele defensie tegen vreemde mogendheden dient daarom als eerste doel te stellen de verhoging van de geestelijke en morele weerbaarheid van de natie.

7. Een belangrijke taak ligt er op dit gebied voor het onderwijs in al zijn geledingen. Zo zal geen enkele school zich mogen onttrekken aan de taak, liefde aan te kweken voor al die waarden, rechten en vrijheden die een overweldiger niet zal ontzien. Dat de kerken en de christenen een geheel eigen bijdrage kunnen leveren tot de mentale voorbereiding op de geweldloze defensie, behoeft geen betoog.

8. Deze voorbereiding kan steun vinden in de ervaring dat het burgerlijk verzet tegen een bezettingsmacht relatief het meeste succes heeft geboekt op ideologisch terrein. Het is van groot belang dat de overtuiging veld wint, dat de strijd met geestelijke wapens ook in de ergst denkbare omstandigheden kan worden voortgezet. Welke posities de geweldloze defensie misschien ook moet prijsgeven, het lijden en de moed van enkelingen kunnen altijd weer velen tot nieuw verzet inspireren, zelfs wanneer een belangrijk deel van de bevolking het hoofd in de schoot legt. De opvatting dat de burgerlijke verdediging, in tegenstelling tot de militaire, niet sterker kan zijn dan de zwakste schakel in de nationale keten, verraadt gebrek aan inzicht in het overwegend geestelijk karakter van het geweldloos verzet.

9. Dit verzet zal zich ook op economisch terrein in de eerste plaats moeten keren tegen machtsmisbruik van de zijde van de bezetter. Wanneer de geweldloze defensie een strategische nevenfunctie heeft, is het afbreuk doen aan het economisch potentieel van de vijand uiteraard van veel belang. Maar steeds zal uit de keuze der middelen moeten blijken, dat het economisch verzet bovenal appelleert aan het nationaal rechtsbewustzijn. De voorhoede van de civiele defensie mag en kan zich niets veroorloven wat morele bedenkingen oproept.

10. Het is onjuist en gevaarlijk, de strijdmethoden van het geweldloos verzet te aanvaarden om hun doeltreffendheid, zonder zich om de ethische basis van dit verzet te bekommeren. Daarom moet de training in deze strijdmethoden beperkt blijven tot groepen waarvan de leden het nodige verantwoordelijkheidsgevoel bezitten. De training voor geweldloze defensie tegen vreemde mogendheden zal bovendien, ook vóór de vijandelijke inval, zo onopvallend mogelijk moeten plaats vinden.

11. Nauwe grenzen zijn eveneens gesteld aan de voorbereidingen van de nationale organisatie der civiele defensie. Geweldloze defensie is primair een reactie op het slechts ten dele voorspelbare optreden van de bezetter, en de verzetsleiders dienen zich al spoedig zelf aan. Niettemin verdient het aanbeveling dat vooraanstaande figuren van verschillende politieke en kerkelijke richting met elkander contact opnemen, wanneer een bezetting dreigt of plotseling een feit is geworden. In de beginfase van de bezetting kan het op hun weg liggen, de leiding op zich te nemen en de bevolking aan te sporen tot geweldloos verzet.

12. Het aandeel dat de nationale overheid kan nemen in de voorbereiding der civiele defensie is van grote betekenis. In de eerste plaats als deterrent: achter de openlijke overheidsmaatregelen zullen buitenlandse agressoren, niet ten onrechte, het bestaan van geheime voorbereidingen vermoeden die het risico van een bezetting aanzienlijk kunnen verhogen. In de tweede plaats als stimulans voor de natie, met name voor diegenen die in het onderwijs of elders een bijdrage behoren te leveren tot de mentale voorbereiding van de natie.

Suggesties

Wat zou de overheid nu reeds, nu het gevaar van een bezetting niet acuut is, kunnen doen ter voorbereiding der geweldloze verdediging? De werkgroep adviseert het volgende:

1. Opstelling en bekendmaking van een erecode voor ambtenaren, welke algemene richtlijnen bevat voor de houding die deze ambtenaren tegenover een bezetter hebben aan te nemen.

(Vanwege het belang der zaak verdient vaststelling bij wet de voorkeur; het initiatief tot zulk een wet zou eventueel kunnen uitgaan van leden der Tweede Kamer.)

2. Uitvaardiging van geheime instructies voor diverse categorieën ambtenaren betreffende de vernietiging van apparaturen, documenten, administratieve gegevens enz., in geval de bezetter er een onwettig gebruik van dreigt te maken.

3. Het treffen van de eerste voorbereidingen voor de organisatie van nationale verzetsdemonstraties vlak na de vijandelijke inval.

(Om een snelle uitvoering van verdere voorbereidingen mogelijk te maken wanneer een vijandelijke inval op handen lijkt, zouden nu reeds verschillende technische voorzieningen kunnen worden getroffen, met name op het terrein der massacommunicatiemiddelen.)

4. Onderzoek naar het nut van training in geweldloze strijdmethoden voor de civiele defensie tegen vreemde mogendheden, en training van een deel der politieambtenaren in de voor dit doel geschikt bevonden strijdmethoden.

5. Het geven van gedegen voorlichting over de geweldloze defensie aan alle militairen, en opneming van die voorlichting in de programma's van alle militaire opleidingen.

(Nog afgezien van de betekenis die de verkregen kennis kan krijgen voor de dienstplichtigen, zal deze voorlichting binnen de strijdkrachten het inzicht bevorderen dat de natie ook met andere dan militaire middelen verdedigd kan worden.)

6. Inschakeling van het Nationaal Instituut voor Vredesvraagstukken bij:

a. het onderzoek naar de mogelijkheden die de afzonderlijke geweldloze strijdmethoden voor de civiele defensie bieden;

b. de publieke voorlichting, inbegrepen de voorlichting aan het onderwijs, over de civiele defensie.

★

BUITENLANDS BELEID NIEUWE STIJL

door

Mr. P. J. A. Idenburg

Een goed buitenlands beleid zal een principieel beleid zijn. Wil er echter sprake zijn van een *beleid,* dan zal er met de realiteiten van deze wereld rekening gehouden moeten worden. Wie de behartiging van het eigen belang als enig doel van het buitenlands beleid ziet en deze opvatting met de term „realistisch" opsiert, miskent de realiteit. Altijd zijn er mensen en groepen van mensen geweest, die voorbij hun direct eigenbelang wisten te kijken en hier ook naar handelden. Ook dit hoort tot de realiteit. Omgekeerd schiet een politiek, die zich in de eerste plaats op de bevrediging van eigen hooggestemde gevoelens richt en zich minder voor de uiteindelijke consequenties interesseert uit principieel en idealistisch oogpunt tekort. Wij zullen dan ook de keuze tussen de politiek van de „haalbaarheid" en een idealistische politiek als onzuiver van de hand moeten wijzen.

Het mag verwonderlijk schijnen, dat ondanks de krachtige mentaliteitsvernieuwing, welke zich in de afgelopen jaren is gaan voltrekken en die niets onaangeroerd schijnt te laten, wij inmiddels het vijftien jarig ambtsjubileum van onze Minister van Buitenlandse Zaken hebben moeten beleven. Te meer waar deze nieuwe mentaliteit zich kenmerkt door een grote mondiale bewogenheid. Nu is het feit, dat de heer Luns zo lang aan het bewind is kunnen blijven zeker niet uit een afwezigheid van kritiek te verklaren. Het vindt ten dele zijn verklaring in de capaciteiten, welke hij ongetwijfeld bezit, maar vermoedelijk eveneens in een gebrek aan alternatief van iets, wat de benaming van beleid waardig is.

De grote krachttoer om tot een werkelijke heroriëntatie van het Nederlandse buitenlandse beleid te komen, ligt niet in de opsomming van alles, wat er niet deugt in deze wereld. Evenmin in de poging om voortaan het Nederlandse volk met schone handen, maar zonder het dragen van werkelijke verantwoordelijkheid de geschiedenis in te laten gaan. Het zal er veeleer om gaan de beide werelden, welke hier naast elkaar bestaan, tot elkaar te brengen, om de vele aspiraties en onlustgevoelens, welke er op dit terrein in onze maatschappij bestaan, om te zetten in een beleid. Waarbij niet langer de publieke opinie als een hinderlijke factor of op zijn best als een aandrager van wat franje aan het beleid door hen, die zich met dit beleid bezig houden, wordt beschouwd.

Er is een tijd geweest, dat het allemaal wat eenvoudiger lag, dat de grote projecten waar Nederland zijn medewerking aan verleende — de NAVO en de Europese samenwerking b.v. — door de overgrote meerderheid van ons volk als een juiste en vanzelfsprekende zaak werden beschouwd. Deze vanzelf-

sprekendheid bestaat niet langer. Voor een gezond buitenlands beleid, evenals voor ieder beleid, is zij echter een noodzakelijkheid. Men zal haar slechts kunnen bereiken, wanneer er een voortdurende wisselwerking tussen de maatschappij en degenen die deze maatschappij vertegenwoordigen bestaat.

Openheid en dialoog

Met andere woorden: de dialoog tussen diegenen in ons land, die zich juist in deze tijd zo medeverantwoordelijk voor deze wereld voelen, met hen die voor de uitvoering van het buitenlandse beleid verantwoordelijk zijn, moet bevorderd worden. Mij dunkt, dat, wanneer men het heeft over de verandering van „stijl" van het buitenlands beleid, dit dan ook voorop moet staan. Terecht verlangt men in deze tijd openheid en discussie. Waarom dan niet deze discussie over de buitenlandse politiek? Er is geen enkele aanleiding om speciaal de functie van Minister van Buitenlandse Zaken zo verheven te achten, dat deze minister niet eens persoonlijk zich in een publieke discussie zou kunnen storten. Natuurlijk zullen de discussies in de eerste plaats in het parlement moeten plaats vinden en ook alleen aan dit college zal hij verantwoording schuldig blijven. Naar de huidige opvattingen van democratie is dit echter onvoldoende. Democratie is niet identiek aan parlementaire democratie. Democratie is openheid en dialoog met alle geledingen van de maatschappij.

Men zal zeggen, dat juist de bewindsman van Buitenlandse Zaken het te druk heeft vanwege zijn representatieve plichten, zijn recepties en zijn internationale conferenties en contacten. Natuurlijk zal hij als Minister van Buitenlandse Zaken in de eerste plaats zijn internationale contacten moeten onderhouden en is zijn aanwezigheid op bepaalde internationale conferenties vereist — waarbij men zich echter moet afvragen, of alle internationale contacten even zinvol zijn en of er niet meer internationale conferenties zijn, waarbij hij zich door iemand anders zou kunnen laten vertegenwoordigen. Minder om van onder de indruk te raken zijn de recepties en andere representatieve plichten. Het houden van recepties is een tijdverdrijf, wat zich binnen een bepaald wereldje afspeelt. Nu juist niet die wereld, die de straat opgaat om over Vietnam of tegen de atoombom te demonstreren. En toch zou het goed zijn als onze minister deze wereld ook eens in de persoonlijke sfeer zou ontmoeten.

Communicatie

En zo is de totstandkoming van een goed buitenlands beleid in belangrijke mate een kwestie van communicatie.

Een schoolvoorbeeld van een gebrek aan deze communicatie hebben wij bij de beruchte kwestie van de „225 miljoen" kunnen zien. Inderdaad op het laatste moment, toen het voorstel al was ingediend en de Regering meende niet meer terug te kunnen, zijn er nog vertegenwoordigers van vredesorganisaties op bezoek geweest en om de gemoederen te bedaren hebben we ook nog een vaderlijk praatje tot het Nederlandse volk van onze premier De Jong mogen beluisteren. Het hele gesprek had echter veel eerder moeten plaats vinden.

Een duidelijk voorbeeld van perfecte communicatie naar de ene kant en een volstrekt onvoldoende communicatie naar de andere kant biedt het hoofdkwartier van de NAVO in Brussel. Bekeken vanuit het oogpunt van internationale communicatie is de graad van volmaaktheid vrijwel bereikt. Alles bevindt zich in één gebouw, waar iedereen elkaar binnen een paar minuten kan bereiken. Vanuit het oogpunt van communicatie naar de eigen achterban ontbreekt er vrijwel alles aan van wat er aan kan ontbreken. Natuurlijk er bestaat voorlichtingsmateriaal, NAVO-krantjes voor de jeugd en zo meer. De inhoud hiervan is echter van dien aard, dat juist diegenen die kritisch staan tegenover deze organisatie, en dat zijn er tegenwoordig — met name onder de jeugd — velen, alleen in hun mening worden versterkt dat de NAVO een ongenuanceerde club is.

De mensen willen in deze tijd werkelijk overtuigd worden en van hun kant ook de gelegenheid krijgen om te overtuigen. En daarom, willen de ministers, de ambtenaren, de diplomaten en de militairen in hun werk zich gedragen weten door een meerderheid van de bevolking — ook van het kritische deel hiervan — dan zullen zij de boer op moeten, om hun zaak te verkopen, inderdaad, maar ook om er zelf iets bij op te steken.

Om deze dialoog verder te bevorderen en om communicatiestoornissen als bij de 225 miljoen te voorkomen, zullen verder naast het parlement de juiste organen moeten worden gecreëerd. De heer E. H. van Eeghen heeft onlangs het voorstel gelanceerd om voor de vraagstukken betreffende vrede en veiligheid een soort van nationale raad van advies op te zetten — een raad zoals er b.v. ook bestaan voor de ontwikkelingssamenwerking en het maatschappelijk werk. Het lijkt mij een uitstekend idee en het lijkt mij bij uitstek de plaats waar de militairen, de polemologen, de pacifisten en anderen elkaar kunnen ontmoeten.

Democratie bij de recrutering

De eerste stap op de weg naar de vernieuwing van het buitenlandse beleid zal dus gezocht moeten worden in de bevordering van de dialoog tussen de uitvoerders van dit beleid en de maatschappij. Een mens is nu eenmaal in belangrijke mate de omgeving waarin hij verkeert. Een mens is echter ook voor een deel de omgeving waar hij uit voortkomt. Dit geldt ook voor diplomaten. Men leze er het betreffende hoofdstuk uit *Een anatomie van Nederland* van Joris van den Berg maar eens op na om te constateren dat voor wat betreft de eenzijdige milieusamenstelling van onze diplomaten de discussies welke hierover al jaren plaats vinden tot nog toe weinig hebben opgeleverd.

Dit begint bij de selectie van de toekomstige beroepsdiplomaten. En dit blijft verder zo, omdat er verder ook niemand bijkomt. Nog zeer onlangs heeft de heer Heldring in de *N.R.C.* nog eens op dit euvel gewezen naar aanleiding van de benoeming van onze nieuwe ambassadeur in Washington. Het is inderdaad te dwaas om, nadat zes voor deze post in aanmerking komende topdiplomaten hebben laten afweten, men het niet heeft aangedurfd halverwege deze lijdensweg het eens te proberen met een geschikte figuur van buiten het corps. Gelukkig kennen wij in ons land niet het Amerikaanse systeem waarbij het verschaffen van

fondsen aan de winnende presidentskandidaat op zich zelf een kwalificatie schijnt te zijn voor een ambassadeurspost. Dit moet echter geen reden zijn om star vast te blijven houden aan het omgekeerde systeem van louter carrièrediplomaten en het niet eens te wagen met iemand van buiten deze groep.

De rol van het bedrijfsleven

Openheid en democratie in het buitenlandse beleid. Een derde punt waaraan in dit verband te denken valt is de invloed van het bedrijfsleven op de Nederlandse buitenlandse politiek. Terecht begint steeds meer het inzicht te rijpen dat op het terrein van de democratie de economische sector van onze maatschappij nog een achtergebleven gebied is. Vandaar de vraag om medezeggenschap en vóór alles de vraag om meer openheid.

Er bestaat ten aanzien van de invloed van het bedrijfsleven op de internationale politiek een soort van „devil-theory" — tegenwoordig weer zeer in zwang —, die de oorsprong van alle kwaad in deze wereld toeschrijft aan bankiers, grootindustriëlen e.d. Ten dele hebben zij het wel aan zich zelf te wijten. Het mogen dan geen duivels zijn — aan openheid hebben de heren een broertje dood. En wie zijn eigen activiteiten in nevelen hult moet niet verbaasd zijn, indien anderen er niet veel goeds in vermoeden.

De belangen van het bedrijfsleven zijn voor een groot deel onze belangen. Een onderzoek naar de invloed van het bedrijfsleven op het buitenlandse beleid behoeft dan ook niet a priori van de verderfelijkheid van deze invloed uit te gaan. Maar met dat al zijn de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven nog niet identiek aan het algemene Nederlandse belang — laat staan aan het algemene wereld-belang. Zij zullen altijd in strijd met belangen van anderen komen. Er kunnen ook hogere belangen zijn dan die, welke door het bedrijfsleven bevorderd worden. Dit kan voor een politiek die zich wil baseren op de christelijke beginselen geen punt van twijfel zijn. Maar afgezien van deze overwegingen, alleen al omdat het bedrijfsleven in zijn activiteiten buiten Nederland door subsidies en op andere manieren door de Nederlandse samenleving in zijn geheel gesteund wordt, is het een eis van democratie dat er ook op dit punt openheid komt te bestaan. Een onderzoek naar de invloed van het bedrijfsleven op de Nederlandse buitenlandse politiek zal dan ook een belangrijke bijdrage tot de vernieuwing van dit beleid zijn.

Planning op langere termijn

Tot zover een aantal suggesties die bij zullen kunnen dragen tot meer openheid in het buitenlandse beleid. Een andere zaak waar aan te denken valt — we spreken nog steeds over de wijze van totstandkoming van dit beleid — is het denken en plannen op langere termijn. In alle sectoren van beleid begint het besef van de noodzaak hiervan door te dringen: bij het economisch beleid, binnen het bedrijfsleven zelf, op bestuurlijk terrein. Er is geen reden waarom het buitenlandse beleid hier buiten zou vallen.

Natuurlijk liggen hier speciale problemen. Voor het buitenlandse beleid — en

zeker voor dat van een klein land als Nederland — geldt dat de factoren waarmee men te maken heeft voor het grootste deel buiten de eigen beïnvloeding liggen — dat men meer beïnvloed wordt, dan dat men zelf beïnvloedt. Het gaat er echter bij geen enkel plannen en denken op langere termijn om dat men alle factoren in de hand heeft. Het gaat er om dat men zich een inzicht probeert te verschaffen omtrent de mogelijke toekomstige ontwikkelingen, opdat men zich er aan kan aanpassen en weet op welke terreinen men eventueel wèl zijn invloed kan uitoefenen en hoe men dat het beste kan doen.

Een voorbeeld van een volslagen afwezigheid van dit denken en plannen op langere termijn lijkt mij de afhandeling van de Nieuw-Guinea affaire en dan hebben we het nog niet eens over het oude zeer van de periode van vóór 1962. Het gaat ons hier om wat er daarna gebeurd is. Wij hebben het hierover in ons artikel van oktober 1968 uitvoerig gehad. Men kan er over van mening verschillen wat in de gegeven omstandigheden het beste was, wat Nederland kon doen. Wat men de Minister in deze echter kwalijk moet nemen is, dat hij gegeven zijn kennelijk standpunt, dat aansluiting bij Indonesië onvermijdelijk was, niet anders dan onder grote druk van de A.R. fractie en schoorvoetend pas op het allerlaatste moment iets ontwikkeld heeft, dat een beleid genoemd kan worden om het best mogelijke voor de Papoea's te bewerkstelligen. Dit was een zaak, waar Nederland wèl een zekere invloed kon uitoefenen.

Hoe kan men zulk een beleid op langere termijn krijgen? Het antwoord luidt vrij simpel. In de eerste plaats door op het ministerie van Buitenlandse Zaken een voldoende uitgebreide en capabele afdeling te creëren, welke ook voldoende gevrijwaard zal zijn van bureaucratische en representatieve verplichtingen om zich hieraan te kunnen wijden. Natuurlijk moet men in het begin niet te veel verwachten, zulke zaken moeten groeien.

In de tweede plaats doordat de bewindsman en zijn medewerkers zich meer tijd gaan gunnen voor reflectie en bezinning. We gaan nog meer afknabbelen aan de tijd, welke besteed wordt aan recepties en dergelijke zaken. Laten zij eens wat tijd uittrekken om gewoon eens wat na te denken. Het zou het beleid ten goede komen.

De inhoud van het beleid

Tot nog toe spraken wij alleen nog maar over de *wijze* waarop het beleid tot stand dient te komen. Over de *inhoud* hiervan werd nog niets gezegd. Bewust zijn wij op dit eerste vrij uitvoerig ingegaan, omdat dit ons de voorwaarde lijkt om tot een inhoudelijk goed beleid te komen. Men kan over de inhoud van het beleid bepaalde meer of minder juiste opvattingen hebben. Het zal er echter vóór alles om gaan, dat men gezamenlijk en in alle openheid tot bepaalde standpunten komt, zó dat degenen, die voor de uitvoering van dit beleid verantwoordelijk zijn zich gesteund weten door de grote meerderheid van de maatschappij — niet alleen van de „silent majority" — maar ook van het kritische en geëngageerde deel hiervan.

Niettemin, wanneer men het heeft over de vernieuwing van het buitenlandse

beleid kan over de inhoud hiervan niet gezwegen worden. In de aanvang van ons artikel spraken wij uit, dat een goede buitenlandse politiek een principiële dient te zijn. Van uit deze benadering zullen wij pogen over de belangrijkste aspecten hiervan iets te zeggen. De beginselen gerechtigheid en verantwoordelijkheid zullen hierbij een centrale plaats innemen.

Gerechtigheid

Traditioneel is een van de belangrijke uitgangspunten van de Nederlandse buitenlandse politiek de bevordering van de internationale rechtsorde geweest. Terecht, want behalve dat deze benadering aansluit bij gedachten en idealen, welke in het Nederlandse volk sterk leven, is zij ook van belang voor ons land als kleine mogendheid. Het is bij de internationale samenleving als bij een nationale samenleving, het zijn vooral de kleintjes, de minder machtigen, die het van de gelijkgerechtigdheid, welke een rechtsorde biedt, moeten hebben.

Er is dan ook geen enkele aanleiding om van deze traditie af te wijken. Toch lijkt het of men in de huidige tijd met een begrip als rechtsorde minder gemakkelijk uit de voeten komt en hangt er juist voor de moderne mens om dit begrip een ietwat onwaarachtige en ranzige sfeer. De oorzaak moet te zoeken zijn in de verwarring van het begrip internationale rechtsorde met een bepaalde van uit het Westen voortgekomen formele juridische structuur, welke — het kan nauwelijks anders — mede als instrument gebruikt wordt om de Westerse belangen veilig te stellen. Het beginsel van niet-inmenging, van groot belang juist voor de kleine mogendheden om hen te beschermen tegen de macht van de groten, werkt er thans aan mee om de onrechtvaardige onderdrukking van gekleurde volken door blanken in stand te houden. Het recht op eigendom laat een onrechtvaardige invloed van het Amerikaanse bedrijfsleven in de meeste Zuid- en Midden Amerikaanse landen intact. Zodat er een toestand blijft voortbestaan, waarbij ondanks alle gepraat over ontwikkelingshulp en alle activiteiten, welke er op dit terrein ontwikkeld worden, nog altijd meer kapitaal van deze landen naar Amerika toevloeit dan omgekeerd. Het begrip rechtsorde wordt op deze manier niet langer door het begrip gerechtigheid gedekt.

Wil Nederland werkelijk een politiek van bevordering van een internationale rechtsorde bedrijven, dan zal deze gericht moeten zijn op een *rechtvaardige* rechtsorde. En daarom dan ook is een beleid in de Verenigde Naties, dat zich beperkt tot initiatiefjes op het gebied van de kaperijen en dat bij de stemmingen over rassenkwesties niet-thuis geeft, niet een beleid dat gericht is op de bevordering van de internationale rechtsorde in zijn diepe betekenis.

Er is in deze tijd een dringende behoefte aan een beleid dat hierop gericht is. Hierbij moet men vanwege de fatale gevolgen, welke een wereldconflict met zich mee zou brengen het aspect van „orde" niet gering schatten —, maar dan zal het een rechtsorde moeten zijn, waar ook de have-nots in deze wereld zich in zullen kunnen vinden.

Wij gaan weer wat morrelen aan de tijdsindeling van onze Minister van Buitenlandse Zaken, want in concreto betekent dit in de eerste plaats een andere

oriëntatie van hem en zijn medewerkers. Het mag dan aardig zijn, dat wij thans over een Minister van Buitenlandse Zaken beschikken, die de heer Couve de Murville, Maurice mag noemen, nog aardiger zou het zijn, indien hij ook dergelijke intieme contacten onderhield met ministers uit een aantal Afro-Aziatische landen. En dan besparen we hem voorlopig nog die van Cuba en Noord-Vietnam. De stap zou te groot zijn.

Dit eerste is voorwaarde voor dat waar het eigenlijk om gaat: een andere opstelling van Nederland tegenover de grote onrechtvaardigheden van deze tijd — de welvaartsongelijkheid en de onderdrukking van andere rassen — in die organen waar Nederland zijn stem kan laten horen.

In de V.N. bijvoorbeeld. Het zou er aan meehelpen de sfeer te veranderen. Goede politieke verhoudingen — dit gaat ook op voor de internationale politiek — kunnen alleen ontstaan als men elkaar probeert te vertrouwen en te begrijpen, als men in elkaars huid wil kruipen, ook als dit een gekleurde huid is. Een groter onderling contact zou beide partijen ten goede komen. En wellicht dat er op deze wijze ook „haalbaarder" en minder „ongenuanceerde" resoluties ten aanzien van de problemen, die de Afro-Aziatische landen hoogzitten, te voorschijn zouden komen.

Een bijdrage tot een werkelijke verbetering van de internationale rechtsorde kan Nederland ook leveren door actief mee te werken aan het scheppen van structuren, welke een rechtvaardiger welvaartsverdeling waarborgen. Wij komen hier op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Wij zullen hier niet verder op in gaan, behalve voor zover het betreft de rol van Nederland in de Europese Gemeenschap. Later komen wij hierop nog uitvoerig terug. Terecht heeft Nederland in zijn beleid ten opzichte van de Europese integratie steeds een hoge prioriteit gegeven aan de mogelijkheid van toetreding van Engeland. De ontwikkelingen van de laatste maanden rechtvaardigen de hoop dat deze politiek van openheid succes zal hebben. Voor de belangrijke rol, welke de heer Luns hierbij heeft gespeeld mag men hem dankbaar zijn. Met dit succes openen zich echter tegelijk nieuwe perspectieven. Er kunnen in zijn onderhandelingen andere en nieuwe prioriteiten worden gesteld. Een daarvan zal ongetwijfeld moeten zijn de bevordering van een gemeenschappelijk beleid dat meer rekening houdt met de positie van de arme landen.

Een ander orgaan waar Nederland mee kan werken aan de bevordering van een werkelijke internationale rechtsorde, is de NAVO. Ook hier zullen wij later uitvoeriger op ingaan. In dit verband zij reeds vermeld, dat het o.i. aan geen twijfel onderhevig kan zijn dat Nederland door zijn lidmaatschap van deze organisatie indirect meewerkt aan de onderdrukking van de volkeren van Angola en Mozambique. Deze situatie moet voor ons land onduldbaar zijn. Aangezien er geen enkele indicatie is dat Portugal van plan is om hierin verandering te brengen, zal het beleid van Nederland, in samenwerking met bondgenoten die dezelfde mening zijn toegedaan, er op gericht moeten zijn, de uitstoting van Portugal te bewerkstelligen. Van uit het oogpunt van gerechtigheid en als een daad van politiek op lange termijn, waarover wij spraken.

Verantwoordelijkheid

De Amerikaanse columnist Walter Lipmann heeft eens zijn eigen volk gewaarschuwd voor de „fallacy of omnipotence", de drogreden van de almacht, het misverstand dat als de Amerikanen maar anders zouden willen de wereld wel zou veranderen. Hij sprak tot het machtigste land ter wereld. Men krijgt wel eens de indruk dat alle op de heer Luns gerichte kritiek van uit dit zelfde misverstand wordt gevoed. Een zekere bescheidenheid ten aanzien van de reikwijdte van eigen invloed kan nooit kwaad. Het kan er toe meewerken de aandacht te richten op datgene waar men wèl invloed op kan uitoefenen.

Een klein land zal er zich mee tevreden moeten stellen dat zijn invloed zelden de beslissende factor is in de grote internationale ontwikkelingen. Minder aantrekkelijk voor de ongeduldigen.

Geduld en bescheidenheid mogen echter niet leiden tot immobilisme. Ook al weet men dat de eigen politiek niet doorslaggevend zal zijn bij de oplossing van de grote wereldproblemen, een politiek die uitgaat van het besef van medeverantwoordelijkheid zal een actieve politiek zijn. Bovendien, men kan de effecten van eigen optreden van te voren nooit geheel overzien. Het voorbeeld alleen al kan van belang zijn. Dit tot al diegenen die het overdreven vinden dat Nederland een hoger percentage ontwikkelingshulp geeft dan de meeste andere landen en die bij het bereiken van de 1 procent het verder welletjes vinden.

In het kader van deze beschouwing over een politiek van verantwoordelijkheid zouden wij verder willen wijzen op drie aspecten.

In de eerste plaats betekent zulk een politiek dat men zich verantwoordelijk weet voor het algemeen belang. Juist voor de internationale samenleving, die in vergelijking met de meeste nationale samenlevingen nog zo zeer het karakter draagt van een anarchie, is het feit dat men van uit dit algemene belang handelt — handelt *alsof* deze samenleving het karakter draagt van een rechtsorde, op zichzelf al een belangrijke bijdrage.

In dit verband kan men bijv. denken aan de houding welke Nederland inneemt ten opzichte van de Europese Gemeenschap. Over het algemeen pleegt Nederland, meer dan de meeste andere partners, zich aan de algemene regels te houden. Sommigen zien hierin een brave-hendrikken-mentaliteit en zij bewonderen in dit verband het „realisme" van de Franse politiek, welke minder van uit het gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid wordt gevoerd. Het lijkt mij weer een verkeerde hantering van het begrip realisme. Laat Nederland hier en in andere internationale organisaties maar in „braafheid" voorop lopen. Het zou nog wel eens een van haar belangrijkste bijdragen kunnen blijken te zijn.

Verantwoordelijke politiek betekent ook een bijzondere inspanning voor de zwakken in de samenleving — de nationale en de internationale samenleving. We komen hier vanuit een ander gezichtspunt op de zaken, welke al naar aanleiding van het beginsel van gerechtigheid aan de orde kwamen. Het betekent in deze tijd een bijzondere aandacht voor de arme landen en de onderdrukte volken. Welke consequenties dit onder meer voor het beleid zou moeten hebben behoeven we hier niet te herhalen.

Verantwoordelijke politiek betekent tenslotte de juiste hantering van de macht — de bereidheid om zonodig vuile handen te durven maken en dit niet aan anderen over te laten. Er is veel mondiale bewogenheid in deze tijd en, zoals wij in het begin van dit artikel stelden lijkt de belangrijkste opgave bij de vernieuwing van het buitenlandse beleid deze nieuwe verworvenheid in het beleid te laten doorklinken. Het is bij het begrip macht echter als wat wij opmerkten over het begrip rechtsorde, men weet het in de huidige ethiek maar slecht te plaatsen. Maar wil men de wereld verbeteren, het lot van de zwakken op deze aarde verbeteren dan moet men ook de macht niet schuwen om ook de gang van zaken te kùnnen beïnvloeden.

Wij begonnen onze opmerkingen over een verantwoordelijke buitenlandse politiek met de positieve rol welke een klein land in alle bescheidenheid kan vervullen. Het proces van Europese integratie waar wij ons thans in bevinden — met alle vraagtekens overigens over de positieve afloop hiervan — dwingt ons echter tegelijkertijd te denken vanuit een groter verband. Het is hier de plaats om nader in te gaan op deze Europese integratie.

De Europese integratie

Er is een tijd geweest dat de Europese integratie, zoals deze gestalte kreeg in de Europese Gemeenschappen het antwoord leek te zijn op bijna alle vragen, waarmee men in West-Europa geconfronteerd werd. Uiteraard vanwege de economische voordelen, welke er aan vast zaten. Maar ook omdat het een uitweg leek te bieden aan de gefrustreerde nationale aspiraties van het Duitse volk en van andere volkeren in Europa, welke het gevoel hadden met hun koloniën ook veel aan prestige verloren te hebben. En niet in de laatste plaats, omdat men er een noodzakelijk tegenwicht in zag tegenover de Russische kolos en zijn satellieten.

Wat heeft gemaakt dat nu velen — en vooral vele jongeren — dit allemaal niet meer zo schijnen te zien? Er hangt voor velen een wat verlepte vijftigerjaren-sfeer rond het grote Europese ideaal. Komt het allemaal door de activiteiten van die ene heer De Gaulle, dat de stemming er thans wat uit is? Zonder aan de bekwaamheden van De Gaulle als obstructionist te kort te willen doen lijkt het me een te simpele redenatie om uit de activiteiten van één man de onmacht van zovelen te willen verklaren. Het zal eerder zo zijn, dat deze ene man door een aantal ballonnen van euforie heeft heengeprikt.

Komt het doordat de argumenten, hierboven genoemd, niet langer gelden? Naar het mij toeschijnt zijn deze argumenten nog steeds van kracht. Het probleem zal vermoedelijk zijn dat ze ons in hun rechtlijnigheid niet meer zo aanspreken. Wie de mémoires van de werkers van het eerste uur — van Spaak en Adenauer b.v. — leest, kan hen wel eens benijden om de simpele onversneden standpunten, waar zij hun politiek op baseerden. Het vrije democratische Westen is het bolwerk van het goede — het dictatoriale communistische Rusland dat van het kwaad; het prestige van een grote mogendheid is een op zichzelf nastrevenswaardig doel enz. Het ongeluk voor de Europese integratie wil dat het nu juist

dit soort vooronderstellingen zijn die in de huidige tijd het zwaarste onder de kritiek te lijden hebben.

Hoe kan men verder deze Europese eenwording als middel voor de verwezenlijking van de idealen van de moderne Europese mens zien, als dit verenigd Europa van uit het oogpunt van parlementaire democratie nog verkeert in de periode van vóór 1848; als men prominente voorstanders van deze eenwording als Hallstein, Strauss en Heath het moderne grote mogendheden-status-symbool van het kernwapen als middel tot deze eenwording hoort aanprijzen; als men de indruk krijgt dat dit nieuwe Europa van handelstarieven en richtprijzen voor granen aan elkaar hangt; als wij met het afbreken van de interne tolmuren een nog hogere gemeenschappelijke muur zien verrijzen. En dan hebben wij het nog niet eens over de boterberg en de hoge consumentenprijzen gehad.

Willen wij deze eenwording wel?

Het is natuurlijk gemakkelijk om dit soort kritiek te spuien zonder dat men aangeeft wat men dan wèl wil. Toch zal de vraag naar wat men wèl wil moeten beginnen met dit soort kritiek. Het zou zelfs gezond zijn zich de vraag te stellen of wij op grond van deze bezwaren dit verenigde Europa nog wel werkelijk willen. En of wij het maar niet beter bij een verbrokkeld maar meer democratisch, minder bureaucratisch, minder protectionistisch en vooral minder krijgshaftig Europa kunnen houden.

Er zou wat voor te zeggen zijn als inderdaad de oorspronkelijke motieven welke tot het proces van integratie geleid hebben niet langer van kracht zouden zijn. Maar zoals wij reeds opmerkten, in wezen gelden zij nog steeds. Wat de economische voordelen van de integratie betreft, hierover kunnen wij kort zijn. Ze worden door weinigen ontkend. Met andere woorden: de Europese integratie zorgt voor een hoger nationaal inkomen. Het zou inconsequent zijn voor meer ontwikkelingshulp, betere sociale zorg en onderwijs te pleiten en tegelijkertijd de neus op te halen voor de economische voordelen, die de Europese integratie met zich meebrengt.

Ook de gedachte van een verenigd Europa als een uitweg voor de energie en de aspiraties van het Duitse volk blijft nog steeds overeind staan. In zekere zin zou dit argument nù nog sterker moeten gelden dan voorheen. Waar de huidige politiek — en gelukkig ook die van de nieuwe Duitse regering — tendeert naar een erkenning van de bestaande toestand in Europa, met andere woorden een erkenning van de Oder-Neissegrens en de DDR, zou het niet consequent zijn, wanneer men niet tegelijkertijd naar nieuwe staatkundige perspectieven voor het Duitse volk zoekt.

Voor wat betreft het derde argument — een verenigd Europa als nieuw prestigeobject voor de voormalige koloniale mogendheden, het spreekt velen in ons land niet meer zo aan. Het dekolonisatie-trauma schijnt bij de Nederlanders zo langzamerhand wel genezen. Fransen zullen er nog wel meer moeite mee hebben — de Engelsen ongetwijfeld.

Raakt de Europese mens gelukkig geleidelijk van dit soort mythische gevaar-

lijkheden verlost, een ander gevaar bedreigt hem. Dit brengt ons terug op ons uitgangspunt van de politiek van verantwoordelijkheid en de hantering van de macht welke hiermee samenhangt. De voormalige Amerikaanse onderminister van Buitenlandse Zaken George Ball constateert in zijn boek *The Discipline of Power* dat het huidige West-Europa in parochialisme dreigt te verzanden. Het lijkt me een terechte tegenwerping van een Amerikaans bewindsman tot zijn pruttelende en mokkende kritische bondgenoten, die zich inderdaad niet schuldig maken aan kardinale blunders — om niet een erger woord te gebruiken — zoals de oorlog in Vietnam, omdat zij gewoon niet in de positie zijn om ook grote fouten te maken. Naast het Nederlandse parlement zullen ongetwijfeld de meeste andere Europese parlementen hun afkeer over dit Vietnambeleid hebben uitgesproken. Dit zal niet zonder invloed geweest zijn, maar hoeveel groter zou niet de invloed geweest zijn, indien deze afkeer zou zijn uitgesproken door het parlement van een verenigd en krachtig Europa.

Wij spraken eerder in dit artikel over de twee werelden, welke in ons land bestaan. De wereld van de geëngageerde jongeren, intellectuelen en kerken, die zich terecht druk maken over het rassenprobleem, de ontwikkelingslanden en Vietnam en het andere wereldje, dat men aantreft op recepties, dat zich druk maakt over het niet-bezoeken van de heer Nixon van ons land en andere protocollaire calamiteiten en kritiekloos de NAVO als bastion van vrijheid en democratie omarmt. Ook op dit punt van de Europese samenwerking leven beide werelden naast elkaar. De laatste aanvaardt deze samenwerking als een gegeven, zonder zich erg te bekommeren over de vraag wat de inhoud en het doel van zulk een samenwerking wel zou moeten wezen. De eerste ziet grote doelen, zonder dat men zich ook maar enigszins schijnt te interesseren voor dit potentiële instrument om deze grote doelen beter te kunnen verwezenlijken.

Het laatste argument voor een Europese eenwording, een verenigd democratisch Europa als tegenwicht tegenover het Europese machtsblok. Het is vooral op dit punt dat de nieuwe ideologische ontwikkelingen het streven naar Europese eenwording het meest schijnen te ontkrachten. Wij merkten het reeds op. Gelukkig begint de identificatie van West en Oost met goed en kwaad steeds meer tot het verleden te behoren. Men zoekt de dialoog met het communisme; men probeert een ontspanning in Europa te bewerkstelligen. Wat zou men dan nog de aaneensluiting van alleen maar West-Europese landen bevorderen?

Hier dreigen twee gevaarlijke misverstanden. Natuurlijk de dialoog met het communisme is goed en vermoedelijk heeft deze dialoog al dieper doorgewerkt dan wij zelf vermoeden — aan beide zijden. Maar met dat al zijn wij nog geen communisten en hopenlijk zullen wij het ook nooit worden. De volkeren in West-Europa hebben hun eigen waarden. Fundamentele begrippen als democratie en vrijheid en ook de christelijke waarden hebben nog steeds hun betekenis; nu niet minder dan tien jaar geleden. Misschien hebben deze begrippen zich in de afgelopen jaren, mede door onze opener houding ten opzichte van het communisme nog wel verdiept. Onze vorm van samenleving zouden wij niet willen

ruilen voor een Europa, gedomineerd door een verstard en door machtsdenken gedreven Rusland. Wij zouden niet willen dat ons zou overkomen wat Tsjecho-Slowakije is overkomen.

En daarom moet men zich hoeden voor het tweede misverstand, namelijk dat een zeker evenwicht in de verhoudingen wel zou kunnen ontbreken. Een werkelijke dialoog zal men slechts vanuit een zekere gelijkwaardigheid kunnen bereiken. Een gelijkwaardigheid die nu juist in de verhouding tussen Rusland en zijn Oost-Europese bondgenoten ontbreekt.

De prioriteiten

Redenen genoeg dus om op de ingeslagen weg van Europese integratie voort te gaan. Maar willen wij een verenigd Europa, dan zal het ook een goed Europa moeten zijn, dan zal men er voor moeten vechten en bereid moeten zijn er een prijs voor te betalen. Het is misschien op dit laatste punt dat de tot nog toe gevolgde benadering van Monnet zijn begrenzingen vindt en het kwetsbaarst is gebleken voor de aanvallen van zijn tegenstanders, zoals De Gaulle. Een van de geniale uitgangspunten van Monnet is steeds geweest de gedachte dat wil het nieuwe Europa de steun verwerven van de Europeanen dezen er ook op vooruit moeten gaan en vooral in hun materiële belangen. In dit laatste steekt natuurlijk een gezonde dosis historisch materialisme. De tekortkoming van deze theorie is echter dat een diep gewortelde loyaliteit niet op een materiële belangenverbetering alleen gebaseerd kan zijn en dat het brengen van offers vaak meer tot deze loyaliteit bijdraagt.

Grote politieke ondernemingen komen niet zonder strijd tot stand. Wil men werkelijk een verenigd Europa dan zal men de strijd — de politieke strijd wel te verstaan — hierover moeten aandurven. Een Europees Parlement dat het niet aandurft om, opdat het zich de positie verwerft welke hem toekomt, het enige machtsmiddel waarover het beschikt — het naar huis sturen van de Europese commissie — te hanteren verdient de naam parlement niet. Een commissie, die een tijd lang uit tactische overwegingen misschien terecht een zeker verlies van invloed accepteert, zal het op den duur aan zich zelf te wijten hebben als zij steeds minder als de motor van de Europese eenwording wordt gezien, indien zij niet de moed heeft met haar portefeuilles te zwaaien.

Geen instituut zal ook ooit object van liefde en loyaliteit kunnen zijn, dat niet gedragen wordt door idealen welke uitgaan boven de instandhouding van dit instituut zelf. Een Europa dat zich alleen bezig houdt met welvaartsvermeerdering en dat geen rol wil spelen buiten de grenzen is niet interessant.

Dit is vooral een zaak van politiek. Een streven naar grotere politieke samenwerking lijkt dan ook voor de komende tijd een eerste prioriteit. Het kan zijn dat een communis opinio er gewoon niet in zit. Maar laten we dan verder het ideaal van de Europese eenwording vergeten en ons tevreden stellen met een beter lopende en ruimere douane-unie.

Dit brengt ons tenslotte op de prioriteiten van waaruit het beleid ten aanzien van de Europese integratie gevoerd zal worden. Tot nu toe waren dit openheid

(de toetreding van Engeland voorop), supranationaliteit en democratie. Aan het ideaal van openheid zal vermoedelijk binnen afzienbare tijd worden voldaan. Wij vermeldden dit reeds en hebben de heer Luns hier reeds voor gecomplimenteerd. Het zal verder mede van het enthousiasme van de Engelsen zelf afhangen. Maar, zoals wij reeds zeiden, de vervulling van dit ideaal maakt de baan vrij voor andere prioriteiten. Of men er juist aan doet om het beginsel van supranationaliteit tot een gelijkwaardig dogma te verheffen — wat vooral in het verleden bij de Nederlandse politiek wel het geval was — valt te betwijfelen. Het is de vraag of het streven om tot een gemeenschappelijke politieke stellingname te komen hiermee wel is bevorderd en niet eerder belemmerd. Over de bevordering van de democratie binnen de Gemeenschap behoort daarentegen geen twijfel te bestaan. In de komende tijd behoort dit voor de Nederlandse regering een punt van de hoogste prioriteit te zijn. De bevordering van de democratie in de ruime betekenis van het woord. Grotere bevoegdheden van het Europese Parlement, maar ook de Europese eenwording als instrument om tot democratischer structuren in het bedrijfsleven te komen. Over de andere twee gewenste prioriteiten spraken wij reeds: de bevordering van het beleid dat meer rekening houdt met de belangen van de ontwikkelingslanden en het streven naar grotere politieke samenwerking.

De NAVO

Wij zijn uitvoerig op het vraagstuk van de Europese samenwerking ingegaan. Elders in dit nummer komt de defensieproblematiek en daarmee de NAVO ter sprake. In een algemene beschouwing over de buitenlandse politiek mag echter een stellingname ten aanzien van deze organisatie niet ontbreken. De vraag hoe men zich zijn veiligheid denkt te verzekeren en welke prijs men daarvoor wenst te betalen blijft de harde kern van ieder buitenlands beleid. Bovendien, wanneer men spreekt over een politiek van verantwoordelijkheid, dan liggen hier de moeilijkste problemen.

Voor sommigen ligt het grote probleem van de NAVO al in het feit dat deze überhaupt van de mogelijkheid van het grijpen naar de wapens uitgaat. Men is pacifist of men is het niet. Misschien hebben de pacifisten gelijk, mij persoonlijk hebben zij nog niet van dit gelijk overtuigd. Voor anderen ligt het grote probleem van de NAVO in het feit dat zij de mogelijkheid van een nucleaire oorlog niet uitsluit. Voor mij persoonlijk ligt ook hier het kernprobleem. En als men voor zich zelf er van overtuigd is dat men nooit zal willen meewerken aan een daadwerkelijke kernoorlog, dan wordt het een gewetensvraag of men niet door zijn huidige steun aan de NAVO al mede-verantwoordelijk is voor een dergelijke daad van collectieve krankzinnigheid, mocht deze toch worden gepleegd.

Medeverantwoordelijk is men zeker. Een andere vraag is echter of men door zich te onttrekken aan de NAVO het gevaar voor een conflict met kernwapens vermeerdert of vermindert. Men zal naar zijn geweten en naar zijn beste inzicht steeds weer een antwoord op deze vraag moeten zien te vinden. In ieder geval

zal het standpunt van de atoompacifist — evenals trouwens dat van de pacifist — als legitiem en gelijkwaardig aan ieder ander standpunt door onze maatschappij moeten worden erkend.

Vooralsnog meen ik dat men het probleem niet nader tot een oplossing brengt door Nederland zijn lidmaatschap van de NAVO te laten opzeggen. De vraag wordt dan welke binnen de NAVO de Nederlandse politiek zou moeten zijn om het gevaar van een kernoorlog tot een minimum te beperken. De volgende punten lijken mij van belang:

1e. De afwijzing van het Europese kernwapen, als zijnde in strijd met het streven naar non-proliferatie. Het feit dat Engeland en Frankrijk reeds over deze wapens beschikken mag hierbij geen argument zijn. Afgezien van de omstandigheid dat hierbij van uiterst dubieuze strategische theorieën wordt uitgegaan, blijft het allemaal van uit Russisch oogpunt speelgoed. Maar een serieuze Europese kernmacht, waarbij de Duitsers een centrale rol zullen spelen — dit zal men in de toekomst toch niet kunnen tegenhouden — zal door de Russen eerst werkelijk als een bedreiging worden ervaren, zodat de kansen op een nucleair conflict zullen toenemen.

2e. Natuurlijk voortgaan op de weg van ontspanning. Helaas heeft het Tsjechische drama duidelijk gemaakt dat dit een zaak van lange termijn zal zijn — dat een te succesvolle ontspanningspolitiek bij een van Ruslands bondgenoten op de korte termijn averechts kan werken — en dat daarom voorlopig geen ontspanningspolitiek mogelijk zal zijn, die niet er van uitgaat, dat Rusland geen veranderingen zal tolereren welke naar zijn oordeel zijn systeem en zijn strategische belangen in gevaar brengen.

3e. Zo min mogelijk steunen op het kernwapen. Helaas brengt dit eerder meer dan minder defensieuitgaven met zich mee. Wil men niet teveel van het kernwapen afhankelijk zijn dan zal men moeten zorgen voor een behoorlijke conventionele bewapening. Hogere defensieuitgaven zouden al gauw met de politiek van ontspanning in strijd komen. Maar men zal dan toch de eerlijkheid en moed moeten hebben om duidelijk te maken dat een verlaging van de defensie-uitgaven tegelijkertijd een verlaging van de atoomdrempel betekent en daarmee de vergroting van het gevaar van een kernoorlog.

4e. Het streven naar een volledige denuclearisatie van Europa tot de Westgrenzen van Rusland. Indien men er van uitgaat dat de mensheid slechts stapsgewijs een oplossing voor het vraagstuk van de kernwapens zal vinden, dan mag men dit dan wel niet als de beslissende, maar toch zeker als een zeer belangrijke stap in deze richting beschouwen.

5e. Meer initiatieven van Nederland op het gebied van de ontwapening. De eerste praktische stap zal ook hier zijn de afdeling op het ministerie, die met deze zaken is belast, te versterken.

Tot zover deze kant aan de NAVO, die deze organisatie voor velen zo proble-

matisch maakt. En dan hebben we natuurlijk de kwesties rond Portugal en Griekenland. Beiden worden steeds in één adem genoemd. Voor zover het beiden dictatoriaal geregeerde landen zijn met reden. In het geval van Portugal komt hier echter nog de onderdrukking van de volkeren van Angola en Mozambique bij. Kan men in het eerste geval nog van een binnenlandse aangelegenheid spreken, voor de kwestie Angola en Mozambique lijkt ons dit niet meer vol te houden. Wij hebben reeds gezegd wat ons ten aanzien van deze zaak te doen staat. Graag willen wij dit nog eens herhalen: de uitstoting van Portugal uit de NAVO bevorderen.

Dit neemt echter niet weg dat men niet ook binnen het kader van de NAVO de grootst mogelijke druk op de Griekse regering zou moeten uitoefenen om de toestanden aldaar te veranderen. Wil men werkelijk meer inhoud aan dit lichaam geven dan lijkt mij dit belangrijker dan zaken als luchtverontreiniging, waarmee men zich opeens in NAVO-verband schijnt te willen bezighouden.

Het Zweedse alternatief?

Vele zaken bleven in dit artikel onbesproken. China en het Midden-Oosten, om slechts enkele te noemen. Niet omdat ze minder belangrijk zouden zijn, maar omdat niet alle grote kwesties voor de Nederlandse buitenlandse politiek even belangrijk zijn. Voor een goed beleid is nodig, naast een voortdurende principiële bezinning, een duidelijke vaststelling van wat men wel en wat men niet kan doen — de vraag binnen welke kaders men het beste zijn doeleinden kan verwezenlijken. Vandaar dat wij zo uitvoerig op de Europese integratie en de NAVO ingingen.

Er zullen er zijn die deze kaders, zeker de NAVO, te belast vinden om tot een werkelijk progressieve politiek te komen. Voor hen moet de huidige buitenlandse politiek van Zweden veel aantrekkelijks hebben. De neutrale positie waarin Zweden verkeert maakt dat veel van wat hier is bepleit thans nog het meest in de politiek van dit land is terug te vinden. Toch menen wij dat het niet op de weg van Nederland ligt om nu maar verder Zweden te gaan imiteren.

Om toevallige historische en geografische redenen is de plaats van Nederland binnen een zich verenigend Europa en binnen de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie. Waarbij men deze laatste niet anders dan als een tijdelijke zaak mag beschouwen. Dit heeft zijn nadelen, maar het biedt ook mogelijkheden tot beinvloeding, welke men van uit een geïsoleerde positie niet heeft. Maar dan zal men ook moeten weten *waartoe* men deze invloed zal willen uitoefenen.

★

VREDE — OORLOG — DEFENSIEBELEID?

Een bijdrage in de discussie

door

Jhr. mr. M. W. C. de Jonge

In het juni/juli-nummer 1969 van dit tijdschrift hebben de heren M. H. von Meyenfeldt en H. Volten een artikel geschreven onder bovenvermelde titel, dat een oproep en aansporing bevatte om mede te denken over dit vraagstuk, dat wegens de komst van de massavernietigingswapens om principiële stellingname vraagt. Het artikel heeft destijds terecht de aandacht getrokken van de dagbladpers. Het is daarom hoog tijd — de schrijvers hebben er recht op — dat ook in dit tijdschrift aan hun oproep wordt gehoor gegeven en een reactie op hun artikel verschijnt.

Het ligt voor de hand daarbij aan te haken aan wat de schrijvers genoemd hebben het „kernprobleem" van het artikel, op blz. 174, waar zij kritiek uitoefenen op de NAVO-strategie van de „flexible response", omdat deze steunt op de bereidheid als eerste een kernwapen te gebruiken.

Impact van de kernwapens op de militaire strategie

Door alle tijden heen heeft de krijgsmacht — als instrument van politiek — een tweeledige functie gehad: naast het voeren van oorlog, de taak om door *dreiging met geweld* het gestelde politieke doel te verwezenlijken. De tweede functie is vanzelfsprekend zelden duidelijk aan de dag getreden, toch is zij altijd een belangrijk element van politiek geweest. In een staat, die geen offensieve bedoelingen had, nam de dreig-functie van de krijgsmacht natuurlijk de vorm aan van afschrikking van agressie, dus van het voorkomen van oorlog door vertoon van macht. Wat dat betreft, heeft de komst van de kernwapens geen nieuw aspect gebracht. Wel heeft er een ware aardverschuiving tussen de beide functies plaatsgevonden: oorlog voorkomen is thans verreweg de belangrijkste taak geworden, terwijl het voeren van oorlog op de achtergrond is gedrongen.

Ook moet worden onderkend, dat de dreigfunctie van het kernwapen alleen geloofwaardig is bij *defensief* gebruik: de wanhoopsdaad van een natie, die haar voortbestaan op het spel ziet staan. Voor offensief gebruik mist het dreigen met kernwapens geloofwaardigheid, althans indien dit gericht is tegen een andere kernwapenmogendheid. Immers, er is geen voordeel denkbaar, dat ten koste van vernietiging van het eigen land kan worden behaald. In een nucleaire oorlog zijn geen overwinnaars.

Voor offensief optreden zijn alleen de conventionele wapens geëigend, van-

daar dat in het Westen de steeds groeiende macht aan conventionele bewapening van de landen van het Warschau Pact met zoveel wantrouwen wordt gadegeslagen. In het bijzonder de zich zo snel uitbreidende zeemacht van Rusland kan alleen maar voor toekomstig offensief optreden bedoeld zijn in dienst van een wereldwijd expansionisme.

Uit het defensief karakter van de kernwapens volgt, dat zij de eigenschap hebben de status quo, de stabiliteit — althans tussen de kernwapenmachten — te bevorderen. Dit wordt geïllustreerd door de toestand van evenwicht en veiligheid waarin Europa zich nu al jaren bevindt. En dat is te meer opmerkelijk, wanneer men denkt aan de scherpe Oost-West tegenstelling, welke ons werelddeel verdeeld houdt en de vele nog uit de tweede wereldoorlog stammende onopgeloste problemen. Maar ondanks deze spanningen heeft het nucleaire machtsevenwicht van de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie een periode van veiligheid verschaft, waarin een ongekende welvaart tot bloei kan komen.

Wenden wij het hoofd naar de „derde wereld", waar de stabiliserende invloed van de nucleaire garantie van de beide supermogendheden niet geldt, dan zien wij hoe op vele plaatsen volkeren met elkaar in bittere oorlog of burgeroorlog naar het leven staan met conventionele wapens, die de immer vindingrijke techniek steeds dodelijker en verschrikkelijker maakt.

Overigens kan men weinig verwachten van een afschaffing van kernwapens — zo dit te realiseren ware — anders dan in het raam van een totale algemene ontwapening. Want men kan de kennis van het vervaardigen van kernwapens niet meer ongedaan maken. Al zouden de thans bestaande kernwapenlanden — met inbegrip van de Volksrepubliek China — overeenkomen alle aanwezige kernwapens te vernietigen, wat zou er gewonnen zijn zo de conventionele bewapening in stand bleef? Zeer waarschijnlijk zouden er — met het wegvallen van het stabiliserend effect van de kernwapens — weer grote conventionele oorlogen ontstaan. En zouden dan niet landen, die in een dodelijke strijd zijn gewikkeld, opnieuw overgaan tot het produceren van kernwapens? En dit zou hun niet zoveel tijd meer kosten op basis van de bestaande kennis.

Gebruik van militaire middelen

In bovenvermeld artikel, op blz. 175, noemen de schrijvers vijf gradaties van bereidheid tot het gebruik van militaire middelen. Een dergelijk schema vormt een handig raamwerk voor een discussie als de onderhavige. Alleen doet de daarbij ingevoerde tegenstelling tussen „bezit" en „gebruik" van kernwapens onwerkelijk aan. Een wapen dat men bezit zonder het te willen gebruiken, hoort thuis in het museum.

Als met „bezit" bedoeld is: aanwenden enkel voor afschrikking, niet voor daadwerkelijke inzet, dan dient men te bedenken dat ook het eerste een vorm is van gebruik. En bovendien dat zonder een duidelijk vertoon van bereidheid tot inzet, de afschrikking krachteloos wordt. Om die reden zou ik dan ook de door de schrijvers gegeven gradatie III — „aanvaarding van het bezit, afwijzing van het gebruik van nucleaire middelen" — willen schrappen.

Er blijven dan vier gradaties over, die ik als volgt zou willen formuleren:

I. Afwijzing van alle militaire middelen;
II. Afwijzing van kernwapens;
III. Bereidheid tot inzet van kernwapens als tweede (second strike); afwijzing van inzet als eerste (first strike);
IV. Bereidheid tot inzet van kernwapens als tweede (second strike) en zo nodig ook als eerste (first strike).

Voor een goed begrip diene dat de gradaties III en IV alleen een *bereidheid* weergeven, passend in de afschrikkingsstrategie. Dit is vooral bedoeld als waarschuwing voor een potentiële vijand: deze dient goed te beseffen welk risico hij neemt met het plegen van agressie in enigerlei vorm.

Maar wat een regering *in werkelijkheid zal doen,* indien agressie onverhoopt toch plaats vindt, blijft een open kwestie. Het hangt af van de situatie van het ogenblik. Er is geen automatisme. De beslissing tot inzet van kernwapens wordt niet aan de militairen overgelaten. Het blijft een politieke beslissing. En de politici moeten zorgen dat zij hun vrijheid van handelen houden.

Volgt thans een nadere toelichting op het schema.

Ad I — afwijzing van alle militaire middelen

Eenzijdige ontwapening negeert dat de hoofdtaak van de overheid, in dienst van God, is te waken over de vrijheid, de rechtszekerheid en de bestaansmogelijkheden van de onderdanen; ter handhaving waarvan zij zo nodig het zwaard mag en moet voeren.

Algemene, wereldwijde ontwapening is aanvaardbaar mits de rechtsorde handhavende taak is overgenomen door een supra-nationale overheid — wellicht op den duur te ontwikkelen uit de V.N. — aan wie dan een internationale politiemacht ter beschikking moet staan.

Ad II — afwijzing van kernwapens

Eenzijdige afschaffing van kernwapens door de NAVO maakt de betrokken landen weerloos tegenover dreiging met kernwapens („atoom-chantage") van de zijde van de Sovjet-Unie en de Volksrepubliek China, alsmede eventuele nieuwe kernwapenmachten.

Algemene, wereldwijde afschaffing van kernwapens is alleen maar wenselijk in samenhang met een totale ontwapening of wapenbeperking, waarin dus ook de conventionele wapens zijn betrokken. Wanneer enkel de kernwapens worden afgeschaft, keren we terug naar het tijdperk van de onbeperkte conventionele oorlogen, die — eenmaal uitgebroken — bij alle andere ellende, onvermijdelijk ook de herproduktie van de kernwapens zouden meebrengen, waardoor de oorlog toch nog op een nucleaire ramp zou uitlopen.

Ad III — bereidheid tot „second strike" — afwijzing van „first strike"

Wanneer de NAVO zich voor dit beginsel uitspreekt, werkt de afschrikking

alleen tegen een nucleaire bedreiging van de zijde van de Sovjet-Unie, maar niet tegen een mogelijke conventionele agressie. Daaruit volgt dat de NAVO over sterke conventionele strijdkrachten zou moeten beschikken, niet even sterk als die van het Warschau Pact — want wij hebben geen offensieve bedoelingen — maar toch ook niet zo zwak dat agressie aantrekkelijk wordt. Dit betekent dat de Warschau Pact-landen ons zouden kunnen dwingen tot een bewapeningswedloop, die wij misschien niet kunnen of wensen te volgen. Tenzij de NAVO tot een akkoord met het Warschau Pact over wederzijdse wapenbeperking zou komen, zouden wij ons defensiebudget aanzienlijk moeten verhogen, waardoor allerlei andere desiderata, zoals financieel/economische hulp aan de ontwikkelingslanden, verbetering van de sociale zekerheid, modernisering van het onderwijs, enz. in gedrang zouden komen.

Ad IV — bereidheid ook tot een „first strike"

Op dit beginsel berust de strategie van de NAVO, bekend onder de naam van „flexible response". In feite is het een „armoede"-strategie, afgedwongen door de superioriteit aan conventionele strijdkrachten aan de zijde van het Warschau Pact. Behalve deze ongunstige krachtenverhouding speelt ook het gebrek aan strategische manoeuvre-ruimte een rol: een blik op de kaart is voldoende om te constateren dat de landen van West-Europa, met de rug tegen de Atlantische Oceaan, weinig terrein te verliezen hebben tegenover het Oostblok. In het kort komt deze strategie neer op het volgende:

De strategie van de flexible response

Hoofddoel is *afschrikking* van agressie, en daardoor voorkomen van oorlog. In essentie komt dit neer op een *waarschuwing* aan elk land dat, mocht het een aanval tegen één of meer der NAVO-bondgenoten beramen, het moet rekenen op verliezen die aanzienlijk groter zijn, dan elk voordeel dat zijn agressie hem zou kunnen opleveren.

De afschrikking berust allereerst op de aanwezigheid van de Amerikaanse strategische kernmacht en wel in het bijzonder op diens second strike capability, d.w.z. het vermogen zelfs na een eventuele vijandelijke nucleaire verrassingsaanval nog voldoende kernwapens over te hebben om de vijand een vernietigende slag terug te geven. Daarnaast vormt de aanwezigheid van tactische kernwapens en conventionele strijdkrachten eveneens een element van afschrikking tegen mogelijke vijandelijke aanvallen op meer beperkte schaal.

Tweede doel van deze strategie is op elke daad van agressie, welke desondanks mocht plaatsvinden, zodanige tegenweer te bieden, dat de integriteit van het eigen gebied hersteld wordt.

Daarbij zal van NAVO-zijde niet meer geweld worden aangewend dan nodig is om het effect van de agressie ongedaan te maken. Zo mogelijk zal met inzet van conventionele strijdkrachten worden volstaan. Maar wanneer de vijandelijke aanval zo sterk is dat de eigen grondstrijdkrachten dreigen te bezwijken onder de druk, kan inzet van een of meer tactische kernwapens tegen uitsluitend militaire

doelen geboden zijn als een laatste *waarschuwing,* dat de grens tot waar de NAVO het gevecht conventioneel kan of wenst te voeren, is bereikt; als teken tevens van de vaste wil zich te verdedigen en daarbij zo nodig tot het uiterste te gaan.

De term „flexible" response heeft betrekking op de keuze van de toe te passen methoden en middelen. De tegenstander dient de zekerheid te hebben, dat hem bij agressie tegenweer kan en zal worden geboden, maar moet overigens geheel in het onzekere blijven over de mate en vorm waarin dit zal gebeuren. In deze zekerheid, die tegelijk onberekenbaar is, ligt weer een belangrijk element van afschrikking.

Samenvatting

Het probleem van de nucleaire wapens komt in feite neer op een stelling nemen ten aanzien van twee vragen:

1. Aanvaarden wij de kernwapens of wijzen wij ze ten enenmale af?
2. Indien wij ze noodgedwongen aanvaarden, verklaren wij ons dan enkel bereid tot inzet als tweede (second strike) of ook als eerste (first strike)?

Wat betreft de eerste vraag, in het bovenstaande bleek dat dit feitelijk geen keuze meer is. De kernwapens zijn bij ons en wij kunnen uit deze situatie niet zomaar weglopen. En in plaats van in schrik te vluchten voor onze eigen uitvindingen of ze met dogmatische uitspraken af te wijzen, moeten wij ze leren beheersen en onder controle houden. Wij moeten ze leren gebruiken in dienst van de vrede, althans om een toestand van geen-oorlog en stabiliteit te bewaren.

En van deze situatie van stabiliteit uit, die, dat is duidelijk, niet blijvend is en in de toekomst kan worden doorbroken door nieuwe uitvindingen in de techniek, waardoor het machtsevenwicht van de supermogendheden uit zijn balans kan raken, moeten wij gebruik maken om tot een algemene regeling van wapenbeheersing en wapenvermindering te komen, maar dan niet alleen voor de nucleaire, maar daaraan gekoppeld de B.C. en conventionele wapens.

De thans in Helsinki begonnen besprekingen tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie voor beperking van de strategische wapens (SALT), alsmede de voorbereiding tot een Europese Veiligheidsconferentie zijn stappen in die richting. Zoals ook in de afgelopen jaren toch reeds resultaten zijn geboekt, o.a. het non-proliferatie verdrag, het verdrag tot stopzetten van bovengrondse kernwapenproeven, enz.

Wat betreft de tweede vraag, hier is in feite nog wel een keuze mogelijk, namelijk tussen *hetzij* afzien van de first strike, maar dan ook de financiële consequenties aanvaarden van een sterke conventionele bewapening, met de mogelijkheid dat de Warschau Pact-landen ons in een bewapeningsrace meetrekken; *hetzij* het odium blijven dragen van, zo nodig, als eerste een kernwapen te zullen inzetten.

Laatstgenoemd standpunt is mijns inziens ethisch verantwoord wegens de sterk afschrikkende werking welke ervan uitgaat, ook ten aanzien van beperkte agressie. Echter moet men er vanzelfsprekend voor waken dat de atoomdrempel niet zo laag wordt dat in geval van een niet opzettelijk conflict — ontstaan uit een crisissituatie, een grensincident, enz. — bij gebrek aan conventionele troepen reeds aanstonds naar een tactisch kernwapen zou moeten worden gegrepen.

Een tweede voorwaarde welke dient te worden gesteld is, dat indien de landen van de NAVO om financiële redenen afzien van het onderhouden van een sterke conventionele krijgsmacht — daarmede dus blijven steunen op een vroegtijdige inzet van tactische kernwapens — zij de aldus gespaarde gelden zullen aanwenden voor economische steun aan ontwikkelingslanden, het bevorderen dat de kloof tussen de arme en rijke landen overbrugd wordt. Zodoende kan het diabolische kernwapen — maar elk wapen is ipso facto diabolisch — toch in dienst van de vrede en ter bevordering van een rechtvaardige wereld worden aangewend.

De heren Von Meyenfeldt en Volten tekenen hierbij het volgende aan:

Het deed ons bijzonder deugd een schriftelijke reactie te mogen ontvangen op ons artikel in het juni/julinummer 1969 van dit orgaan. Eerlijk gezegd vreesden wij dat wij het moesten doen met uitsluitend mondelinge goed- en afkeuringen. Die zijn er genoeg geweest. Deze reactie geeft ons evenwel de mogelijkheid wat verder in te gaan op de problematiek van het bezit en gebruik van kernwapens. En hierbij gaat het dan niet om de verdediging van een eenmaal ingenomen standpunt of om een — tegen beter weten in — vasthouden aan een bepaalde zienswijze. Immers niets is gevaarlijker dan de huidige werkelijkheid met een zekere vooringenomenheid te benaderen. Die werkelijkheid is ondoorzichtig. De tijd dat de weg die wij gingen recht en zichtbaar voor ons lag, lijkt definitief voorbij. Zonder het doel uit het oog te verliezen, gaan wij al kiezend en zoekend voorwaarts. Het volgende wil dan ook niet meer zijn dan een bijdrage om het inzicht te verdiepen in de factoren die bij deze keuze een rol spelen.

De visie van de heer De Jonge is duidelijk. Onder de huidige omstandigheden acht hij een afzien van het gebruik van kernwapens als eerste (het zgn. „no first use") niet aanvaardbaar. Zijns inziens heeft de bereidheid om dit wel als eerste te doen, een afschrikwekkende waarde die ons verdedigingssysteem niet kan ontberen. Bovendien meent hij dat de financiële middelen die nodig zijn om dit „afzien" te compenseren door een vermeerdering van de inspanning op conventioneel gebied, beter voor een ander doel kunnen worden gebruikt. Deze gedachten vinden algemene ingang.

Toegegeven zij dat het machtsevenwicht tussen Amerika en Rusland — in hoofdzaak rustend op de strategische kernmachten van beide landen — een

stabiliserende invloed heeft op de situatie in Europa. De afschrikwekkende waarde van de moderne massavernietigingswapens is niet gering. De mogelijkheid tot zelfvernietiging, die ligt opgesloten in het gebruik van b.v. kernwapens, is één van de voornaamste oorzaken dat de beide grootmachten alles zullen doen om een totale nucleaire oorlog te voorkomen en conflicten die daartoe kunnen leiden te vermijden.

Maar in de noodzaak om dit machtsevenwicht in stand te houden ligt ook iets dreigends. Terecht geldt hier dat stilstand achteruitgang is. Omdat men elkaars bedoelingen wantrouwt moet een mogelijke voorsprong op het gebied van de bewapening worden verdedigd en een eventuele achterstand ingehaald. Dit leidt er toe — zoals in de samenvatting van de reactie staat — dat „het machtsevenwicht van de supermogendheden uit zijn balans kan raken". In dat geval staat één der partijen weinig meer in de weg zijn wil aan de ander op te leggen, desnoods met militaire middelen.

De zaak kan dus uit de hand lopen. En dit niet alleen vanwege een eventuele doorbreking van het huidige machtsevenwicht, maar evenzeer als gevolg van b.v. een misrekening van één der partijen.

De opgave

Het probleem waarvoor wij staan is hoe deze situatie te doorbreken. In de eerste plaats valt hier dan te denken aan een intensivering van de contacten tussen Oost en West op allerlei gebied. Hierdoor ontstaan gemeenschappelijke belangen die op den duur hun beslag kunnen krijgen in een zekere Europese ordening. In de tweede plaats moet de wapentechnologische ontwikkeling worden afgeremd. Deze ontwikkeling immers is ook een van de oorzaken van het voortduren van de spanning tussen beide blokken. Onderhandelingen moeten resulteren in een algemene regeling van wapenbeheersing en wapenvermindering. De besprekingen tussen Amerika en Rusland, onlangs gestart in Helsinki, hebben ten doel na te gaan welke mogelijkheden hier zijn en dan met name op het gebied van de strategische wapenen.

Het gaat er tenslotte om een zekere mate van ontspanning tussen Oost en West te bereiken, die wellicht in de toekomst de huidige wijze waarop politieke macht zich manifesteert, overbodig maakt.

Het behoeft geen betoog dat wij hier voor een zeer zware opgave staan. De vraag is of wij er in zullen slagen de bestaande „status quo" te doorbreken voordat de zaak uit de hand loopt. Wij zijn van mening dat de politiek/militaire opstelling van de NAVO de bereiking van dit doel niet bevordert. Het voorstel om af te zien van het gebruik van kernwapens als eerste houdt hiermede nauw verband. Wij komen daar straks op terug.

Geen nieuwe gedachte

Nu is de gedachte om van het eerste gebruik af te zien bepaald niet nieuw. Wij vinden haar terug in een eindrapport over „de niet-verspreiding van kernwapens" van de adviescommissie inzake vraagstukken van ontwapening en inter-

nationale veiligheid, in 1967 uitgegeven door de Staatsuitgeverij. Daar staat over verbintenissen om niet als eerste van kernwapens gebruik te maken op blz. 27: „Zij zouden kunnen worden beschouwd als een stap in de richting van uitbanning van het kernwapen en zouden daarom de bereidheid bevorderen van de niet-nucleaire landen om van een eigen kernbewapening af te zien."

Een stap dus in de richting van een uitbanning van kernwapens b.v. in een bepaald gebied.

Ook de kerken hebben bij meerdere gelegenheden opgeroepen deze weg te gaan. In de resolutie van de Conferentie van Europese kerken in Pörtschach van september 1967 staat o.m.: „Wij verzoeken de kerken die bij de Europese Conferentie van Kerken zijn aangesloten er bij hun regeringen op aan te dringen de bestaande militaire verbintenissen, de NAVO en het Warschaupact af te zwakken. De eerste stap zou kunnen zijn het besluit tot een non-agressie pact te geraken. De volgende stap zou kunnen zijn het scheppen van een gedenuclearíseerde zone tussen de Atlantische Oceaan en de westgrenzen van de Sovjet Unie."

Wij mogen, zeker als leden van een christelijke politieke partij, een dergelijke oproep niet achteloos naast ons neerleggen. Nu zeggen sommigen: Ach ja die kerken, die weten er toch niets van; wat weten theologen nu van strategie en tactiek? Maar zij die dat zeggen gaan niet alleen voorbij aan de specifieke taak en roeping van de kerk, maar vergeten dat ook anderen tot dergelijke maatregelen hebben opgeroepen. Zo heeft op 24 november 1961 de zestiende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een resolutie aanvaard (ons land stemde tegen) waarin het gebruik van kernwapens wordt bestempeld als een schending van het Handvest der V.N. en als een misdrijf tegen de mensheid en de beschaving. Kunnen wij aan deze oproep gevolg geven? Zijn wij in staat een stap te doen in de aanbevolen richting?

In het rapport dat wij eerder aanhaalden, staat, eveneens op blz. 27: „De grote moeilijkheid echter is, dat de optie om met nucleaire wapens te reageren op een niet-nucleaire aanval een essentieel element vormt van de Amerikaanse en van de NAVO-strategie. Hoewel enkele deskundigen menen, dat er in de toekomst — onder bepaalde voorwaarden — mogelijkheden zouden zijn voor het opgeven van die optie, valt zulk een wijziging van de westelijke strategie voorlopig moeilijk te verwachten, in verband met de overmacht aan conventionele strijdkrachten waarover het Sovjetblok zou kunnen beschikken."

Het onevenwichtige evenwicht

Wij raken hier de kern van het probleem. Er is wel een machtsevenwicht, maar — zoals uit het voorgaande blijkt — de pijlers waarop het rust, zijn in militair opzicht niet gelijkwaardig. Op het gebied van de conventionele militaire middelen heeft de NAVO een achterstand. Mede daardoor is zij te zeer afhankelijk van de bereidheid gebruik te maken van massavernietigingswapens. Wij bevinden ons dan ook in een weinig benijdenswaardige positie, van waaruit het zeer moeilijk zal zijn om de opgave waarvoor wij staan, met succes te volbrengen.

Hoe is nu de situatie binnen de NAVO? Op enkele ontwikkelingen willen wij wijzen. In het juni/juli-nummer bespraken wij reeds de terugloop van ons nationale defensie-budget. Ook in andere West-Europese landen neemt de bereidheid om de defensie-inspanning op een aanvaardbaar peil te handhaven, af. Canada besloot onlangs een deel van haar bijdrage aan het bondgenootschap terug te roepen. De relatief lage defensie-inspanning van de Europese partners roept in Amerika bedenkingen op. Bekend is de resolutie van senator Mansfield, strekkende tot vermindering van de Amerikaanse troepenlegering in Europa, die op behandeling wacht.

Maar deze afnemende bereidheid betekent — zeker omdat van een dergelijke ontwikkeling binnen het Warschaupact geen sprake is — een aantasting van de geloofwaardigheid van onze verdedigingswil. Wat daar de consequenties van kunnen zijn mag blijken uit de volgende passage uit de Memorie van Toelichting van de defensiebegroting 1970: „De algemene doelstelling om door afschrikking geweldsgebruik in de betrekking tussen Oost en West te voorkomen berust op de geloofwaardigheid van de verdedigingswil en de mogelijkheden van het bondgenootschap. Hoe duidelijker deze waarneembaar zijn, hoe sterker hun afschrikkend effect is." Die duidelijkheid laat helaas veel te wensen over.

Een tweede aspect is dat deze afnemende bereidheid ook nog op een andere wijze de geloofwaardigheid van onze veiligheidsstructuur aantast. Een vermindering van de conventionele inspanning heeft een verlaging van de atoomdrempel tot gevolg, met andere woorden noopt in voorkomend geval tot een sneller gebruik van massavernietigingswapens. Nu is het gebruik van deze middelen afhankelijk van de toestemming van de president van de Verenigde Staten. De bereidheid om die toestemming te geven zal in verband met de vergelding die een dergelijke maatregel kan oproepen o.a. tegen het Amerikaanse grondgebied, niet groot zijn en dat zeker niet wanneer in de praktijk blijkt dat de bereidheid van andere partners om offers voor hun veiligheid te brengen, maar gering is. Het is daarom geenszins zeker dat het politieke besluit tot inzet van kernwapens terstond zal vallen.

Een volgend aspect betreft de wijze waarop binnen de NAVO het gebruik van kernwapens wordt voorbereid. Juist op dit gebied hebben zich de laatste tijd belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Op 11 en 12 november is het eind 1966 opgerichte permanent nucleair overlegorgaan van de NAVO, de zgn. Nuclear Planning Group (NPG) bijeengeweest. Tijdens deze bijeenkomst is ook gesproken over het ontwerpen van doeltreffende procedures voor geallieerde planning en consultatie. Blijkens de wereldpers zijn richtlijnen opgesteld voor demonstratieve en selectief-operationele inzet van kernwapens, bedoeld om de tegenstander in het kader van de crisesbeheersing af te schrikken, respectievelijk om hem af te weren. Een enkele kanttekening.

Een goede voorbereiding is natuurlijk een absolute voorwaarde om een doelmatig gebruik van strijdkrachten te verzekeren. Daar valt niet aan te tornen. Maar speciaal op het gebied van massavernietigingswapens kan zij een zekere gewenning tot gevolg hebben die niet zonder gevaar is. Kernwapens zullen hun

afschrikwekkende werking ook voor ons moeten blijven behouden. Een ander punt is dat de voorbereiding nooit zo geperfectioneerd mag zijn dat gebruiksprocedures ontstaan waaruit wij ons in een concreet geval niet meer kunnen losmaken. Een nadeel van een geheel sluitend systeem tenslotte is dat het de tegenstander geen enkele mogelijkheid laat om, door iets na te laten, te bewijzen dat hij geen agressieve bedoelingen heeft. Immers in een volmaakt systeem wordt het uitblijven van agressie opgevat als een positief gevolg van de doeltreffende werking ervan.

Een vraag die wij ons in dit verband moeten stellen is of bij de planning wel altijd voldoende rekening wordt gehouden met de tegenstander. Het *doel* van de planning is te onderstrepen dat het de NAVO ernst is met de strategische opstelling en dat tegen een dreiging van een Russische bezetting inderdaad naar het kernwapen zal worden gegrepen. Maar het is niet aannemelijk dat de tegenstander de hem door de NAVO voorgeschreven rol zal spelen. Een voorbeeld. Om te voorkomen dat de tegenstander zich op zijn beurt gedwongen voelt te escaleren naar een totale nucleaire oorlog, moeten de tactische kernwapens natuurlijk op voldoende kleine schaal worden ingezet. De bevolkingsdichtheid in de Centraal-Europese sector vormt hier een afzonderlijke moeilijkheid.

Naar het schijnt, luidt het voornemen het eerste gebruik van nucleaire wapens te richten op militaire doelen zoals troepenconcentraties en niet op steden. Over het geval dat de troepen van de tegenpartij zich in de steden nestelen (en hun tactiek voorziet daar in) — te denken valt bv. aan een conflict om West-Berlijn — is niets bekend.

Een andere voorzorgsmaatregel zou zijn, dat vooraf de „hot line" met Moskou zou worden gebruikt om duidelijk te maken dat het geen totale nucleaire aanval betreft. Zou de planning voorzien in het geval dat de tegenstander de telefoonlijn het eerste gebruikt, bv. om aan te kondigen dat een strategische bommenwerper boven Londen cirkelt, die overigens niets kwaads in de zin heeft, tenzij de NAVO tactische kernwapens in het conflict mocht brengen? In het nucleaire pokerspel heeft men hiermede te rekenen.

In de laatste plaats willen wij er op wijzen dat de huidige samenstelling en groepering van de militaire middelen van de NAVO een belemmering zijn voor het verkrijgen van overeenstemming tussen Amerika en Rusland over een algemene regeling voor de beheersing en beperking van massavernietigingswapens. Een dergelijke overeenstemming immers zou het Warschaupact met zijn overmacht aan conventionele middelen in een voordelige positie brengen. Zeker de Europese partners binnen de NAVO zullen druk uitoefenen om maatregelen op het gebied van de kernbewapening te koppelen aan een reductie van de conventionele strijdkrachten van het Warschaupact. Bij eventuele onderhandelingen zal dit bepaald een vertragende factor zijn.

De gevolgen

Het is duidelijk dat in het gehele stelsel van machtsevenwicht, de NAVO-pijler nogal zwak is. De geloofwaardigheid van ons verdedigingssysteem neemt af.

Als de heer De Jonge spreekt over de strategie van de „flexible response", die berust op de bereidheid kernwapens desnoods als eerste te gebruiken, dan spreekt hij over een „armoede" strategie. Dat nu is karakteristiek voor de wijze waarop men in het Westen het vraagstuk van de veiligheid benadert. De flinke taal die doorklinkt in die strategie en in de filosofie over crises-beheersing, doet welhaast vergeten dat de voorwaarden om die strategie effectief te doen zijn, zoals: een duidelijke verdedigingswil, een grote verscheidenheid aan middelen, een uitstekende vaardigheid van het personeel en een toereikend reactievermogen, welhaast ontbreken.

Welke gevolgen heeft deze ontwikkeling binnen de NAVO? Het is moeilijk op deze vraag een concreet antwoord te geven. Welke waarde moeten wij hechten aan de andere pijler: het Warschaupact? Uit beschikbare gegevens blijkt dat een krachtig militair apparaat in stand wordt gehouden en dat in militair opzicht de voorsprong op de NAVO — in elk geval op conventioneel gebied — steeds groter wordt. Het antwoord is daarom zo moeilijk omdat ook binnen het Warschaupact ontwikkelingen gaande zijn waarvan de gevolgen niet zijn te voorspellen. Bovendien hoe groot is de behoefte om het streven naar machtsuitbreiding te ondersteunen met militaire middelen? Het lijkt er op dat met name in het Westen andere middelen, bv. economische en psychologische, dit doel beter kunnen dienen. In elk geval moeten wij voorkomen dat de verleiding om daadwerkelijk van militaire middelen gebruik te maken, voor het Warschaupact te groot wordt. De tegenstander in deze verzoeking brengen is zeker onder de huidige omstandigheden moreel niet te verantwoorden. Een toenemende politieke druk van het Oosten uit is overigens het beste wat wij bij een blijvende ongunstige militaire krachtsverhouding, kunnen verwachten.

Een uitweg

Naar onze mening is het nodig de hiervoor geschetste ontwikkeling om te buigen. Op politiek/militair gebied zijn drie zaken belangrijk en wel:

— in het politiek/militair denken het bezit en gebruik van massavernietigingswapens meer naar de achtergrond schuiven;
— het verbeteren van de verhouding op conventioneel gebied tussen de NAVO en het Warschaupact;
— samenhangend met het eerste, zoeken naar andere verzetsvormen die een effectieve afschrikwekkende waarde hebben.

Over dit laatste punt kunnen wij kort zijn. Binnen de ARP is een commissie die zich met deze problematiek bezig houdt. Naar verluidt ligt een rapport gereed.

De zienswijzen over de mogelijkheden om de verhouding op conventioneel gebied zodanig te verbeteren dat onze conventionele inspanning opweegt tegen die van het Warschaupact, lopen zeer uiteen. Het onderwerp is te complex om er in het kader van dit artikel diep op in te gaan. Wellicht kan dat later eens. Thans volstaan wij met een enkele opmerking. De heer De Jonge stelt in zijn bijdrage

dat wij — omdat wij geen offensieve bedoelingen hebben — niet even sterk behoeven te zijn als het Warschaupact. Dat is waar, tenminste als onze militaire eenheden een grote tactische en strategische mobiliteit bezitten.

Dr. Enthoven, één van de voornaamste medewerkers van de voormalige Amerikaanse minister van defensie McNamara, meent dat de NAVO pariteit kan bereiken zelfs met een reductie van de Amerikaanse bijdrage op het vasteland van Europa. De Engelse minister van defensie heeft echter onlangs in een toespraak zijn twijfel over deze mogelijkheid uitgesproken. Het probleem is dat aan dergelijke uitspraken vaak politieke en financiële overwegingen ten grondslag liggen. Zo zal juist van Amerikaanse zijde de verhouding tussen de conventionele strijdkrachten dikwijls rooskleurig worden voorgesteld. De wens om de strijdkrachten in Europa in omvang terug te brengen is daaraan niet vreemd.

Van Europese kant daarentegen zal veelal op de onmogelijkheid van het bereiken van een redelijke verhouding worden gewezen. Dat houdt immers de defensie-inspanning beperkt; de afhankelijkheid van kernwapens kost niet veel.

Aan deze „verdeeldheid" moet een einde komen. Onderzocht moet worden hoe de verhoudingen werkelijk zijn en, indien blijkt dat de NAVO-positie ongunstig is, welke mogelijkheden er zijn om die te verbeteren. Op één ding willen wij wijzen. Bij een vergelijking tussen strijdkrachten krijgen aantallen mensen en wapens vaak een te zwaar accent. Natuurlijk zijn die niet zonder betekenis. Maar het gaat hier ook om: de aard en kwaliteit van het middelenpakket, de mate van standaardisatie, de gecoördineerde logistieke ondersteuning, de toe te passen procedures, het proces van besluitvorming, de snelheid waarmee de personele en materiële hulpbronnen waarover men beschikt, op het oorlogsdoel kunnen worden gericht, enz.

Juist op deze gebieden kan binnen de NAVO nog veel worden gedaan. Een intensivering van de samenwerking zal zeker tot resultaat hebben dat wij *meer „waar" voor ons geld krijgen.* En daar moet het in de eerste plaats om gaan. De dan nog noodzakelijke verhoging van onze defensie-inspanning zal gezien onze stijgende welvaart zeker niet onoverkomelijk zijn, ook niet in financiële zin. De heer De Jonge meent dat die meerdere financiële inspanning beter voor andere taken zoals ontwikkelingshulp kan worden gebruikt. Of dat juist is hangt af van het antwoord op de vraag of ons vrije voortbestaan *thans* voldoende is gewaarborgd. *Wij menen van niet.*

Tenslotte het kernprobleem: het vraagstuk van de kernbewapening. Wij staan hier voor een ernstig dilemma. Kernwapens zijn vanwege hun effecten onaanvaardbaar als militaire middelen. Zij kunnen — indien daadwerkelijk gebruikt — geen enkel rechtvaardig doel dienen. Dit motief ligt ook ten grondslag aan de talrijke oproepen van o.a. de kerken, om van het bezit en gebruik van deze middelen af te zien. Maar in het verleden hebben wij deze middelen aanvaard in ons veiligheidssysteem. Het gevolg daarvan is dat zij thans een wezenlijke functie vervullen in de politieke strategie van oorlogsvoorkoming. Het afzien van deze wapens kan leiden tot onaanvaardbare risico's. Een afwijzing van het militaire en een aanvaarding van het politieke gebruik? Is dat de oplossing?

Helaas is het politieke gebruik slechts dan geloofwaardig, als de bereidheid om kernwapens daadwerkelijk te gebruiken niet aan twijfel onderhevig is.

Terzijde: In het voorgaande ligt ook de reden dat het spreken over een beperking c.q. afzien van kernwapens dikwijls heftige reacties uitlokt. Een veelgehoorde redenering is: natuurlijk vindt iedereen die middelen onbruikbaar, maar je moet er niet over praten; al dat gepraat kan immers worden opgevat als een gebrek aan bereidheid tot daadwerkelijk gebruik en dat tast de geloofwaardigheid aan van ons systeem. Deze redenering is o.i. onjuist. Zij werkt geheel ten onrechte zeer geruststellend, maar ondergraaft daarmede één van de voornaamste grondslagen van onze veiligheidsstructuur nl. de persoonlijke betrokkenheid van iedere Nederlander bij de wijze waarop ons voortbestaan wordt verzekerd.

De grote afhankelijkheid van kernwapens leidt er toe, dat velen menen, dat oorlog geen adequaat middel meer is om politieke doeleinden te bereiken. En een nucleaire oorlog is dat ook zeker niet. Maar de conclusie dat er dan ook geen oorlog meer *kan* ontstaan — althans tussen kernwapenmogendheden — is niet juist.

Kernwapens hebben het dilemma gebracht, dat het ongewenste onvermijdelijk schijnt. Dit is waar, maar het betekent niet dat *al* het ongewenste onvermijdelijk is. Het zoeken van een uitweg uit het dilemma moet dan ook beginnen met de analyse van wat vermeden kan worden.

De conventionele oorlog kan niet eenzijdig worden uitgesloten. Het staat in dit bestek niet ter discussie, of de verdediging met conventionele middelen een bellum iustum kan zijn. Wel moet het misverstand worden weggenomen, dat de ongewenstheid van nucleaire en conventionele oorlogen dezelfde waarde heeft. Een nucleaire oorlog is zo vele malen ongewenster dan een conventionele, dat maatregelen die de kans op een conventionele oorlog zouden vergroten aanvaardbaar zijn, als zij de kans op een nucleaire oorlog zouden doen afnemen.

De door de tegenpartij ontketende nucleaire oorlog valt eveneens buiten onze rechtstreekse invloed en verantwoordelijkheid. De aanvaardbaarheid van het gebruik als tweede van kernwapens blijft thans buiten beschouwing.

Anders is het gesteld met de door de tegenpartij ontketende conventionele oorlog die door ons op het nucleaire niveau wordt gebracht. Het als eerste gebruiken van kernwapens is ongewenst en niet onvermijdelijk. Op dit punt dient de opheffing van het nucleaire dilemma zich in eerste instantie te concentreren.

Het als eerste gebruiken van het kernwapen door het Westen is ethisch onaanvaardbaar. Dit is het hoofdbezwaar en het is prohibitief. De verhouding tussen doel en middel is zoek. Het is daarnaast, zoals in het voorgaande nogmaals tot uitdrukking is gebracht, geen volstrekt geloofwaardige strategische opstelling. De afhankelijkheid van kernwapens verhindert tenslotte, dat de werkelijke keuze inzake het Westerse veiligheidsbeleid aan de orde komt. De werkelijke

keuze is of het welvarende Westen bereid is eenzelfde veiligheidsinspanning te leveren als het minder welvarende Oosten in staat is op te brengen, of dat West-Europa aanvaardt, dat het mogelijk in de toekomst onder sterke politieke pressie leeft (de finlandisering van Europa).

De alternatieven zijn niet: afhankelijkheid van het kernwapen of conventionele inspanning, maar: finlandisering of conventionele inspanning. Het gaat in de eerste plaats om de bewustwording van deze keuze, en vervolgens om de keuze zelf.

Het is geenszins nodig, met een wijziging in de strategie te wachten tot het politieke klimaat een algemene ontspanning laat zien. Hierdoor zou men tekort doen aan de zelfstandige invloed die de strategische opstelling heeft op het bestaan of voortduren van spanningen. Bovendien kan een dergelijke wijziging bijdragen aan een versterking van de NAVO-positie hetgeen ook een reden is om niet langer te wachten.

Tenslotte: bij deze nucleaire problematiek is Nederland als niet-nucleaire mogendheid door het NAVO-lidmaatschap nauw betrokken. De uitdaging voor de ARP is dit te onderscheiden en de terugdringing van het nucleaire dilemma te stimuleren. Het is van belang in het program van actie tot uitdrukking te brengen, of het afzien van het eerste gebruik van kernwapens als een zinvolle stap op de weg naar de algemene uitbanning van massavernietigingswapens wordt aanvaard.

★

TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING EN WERKGELEGENHEID

I

Volkshuishouding en arbeidsmarkt, 1900-1960

Verdiept men zich in vragen met betrekking tot de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt, dan is het nuttig daarbij voor ogen te hebben welke verschuivingen zich in het verleden hebben voorgedaan. In dit inleidende hoofdstuk zijn daartoe in een kort overzicht enkele karakteristieke punten bijeengebracht.

Groei naar een volkshuishouding „in volle wasdom"

Gedurende het laatste tiental jaren van de negentiende eeuw had zich in de Nederlandse volkshuisvesting, eindelijk, een proces van heroriëntering in gang gezet. De vloot werd gemoderniseerd, de industrialisatie kwam op gang en men sloeg de hand aan de ploeg voor de transformatie van de agrarische sector. De fase van economische groei, gekenmerkt door een trendmatige toeneming van het inkomen per hoofd van de bevolking, was aangebroken. Het volgende tabellarische overzicht geeft een indruk van dit inkomensverloop.

Staat 1.

Jaarlijkse procentuele toeneming van bevolking, beroepsbevolking, en het reële inkomen per hoofd 1900-1967

	bevolking	beroepsbevolking	reëel inkomen per hoofd van de bevolking resp. beroepsbevolking	
1900-1910	1,4	1,6	0,5	0,3
1910-1920	1,5	1,8	1,2	0,9
1920-1930	1,4	1,6	2,4	2,2
1930-1940	1,2	1,0	— 2,2	— 2,0
1940-1950	1,3	1,2	2,4	2,5
1950-1960	1,3	0,8	3,7	4,2
1960-1967	1,3	1,4	3,0	2,9

Bron: *De Nederlandse economie in 1970* (Centraal Plan Bureau), blz. 271.

Tegelijkertijd met een snelle bevolkingsgroei, die gedurende de gehele periode — met uitzondering van het decennium 1930-1940 — dichter bij de anderhalf dan bij de één procent per jaar lag, heeft zich dus een forse verbetering in de inkomenspositie voorgedaan.

Opvallend is daarbij dat als gevolg van de relatief trage groei van de beroeps-

bevolking, het gemiddeld inkomen per hoofd tussen 1930 en 1960 minder is toegenomen dan het gemiddeld inkomen per beroepsbeoefenaar. Hierin weerspiegelt zich een toeneming van de „burden of dependency", d.i. het aantal personen dat vanwege hun jeugd, hun ouderdom of om andere redenen niet in het arbeidsproces is ingeschakeld en dat voor zijn onderhoud van de prestaties der economisch actieven afhankelijk is.

Op het eerste gezicht komt het voorts vreemd voor, dat de groei tot 1920 in vergelijking met die in het daaropvolgende decennium bijzonder laag is. Zo laag zelfs, dat men zich kan afvragen, of de „take off" niet eerder op 1920 moet worden gesteld dan op 1890-1900. Voor een goed stuk doet zich hier, van verre, de weerklank van het novemberrumoer in 1918 gevoelen: zeer kort nadien zijn de werkweek en de werkdag niet onbelangrijk bekort. Aldus werd reeds in de aanvang van het groeiproces de vooruitgang ten dele in welstand in plaats van in welvaart geïncasseerd.

Tenslotte wordt nog opgemerkt, dat de inkomenstoeneming tussen 1950 en 1960 is geremd door het verloren gaan van de inkomsten uit Indonesië. De vraag hoe groot het effect daarvan is geweest, kan niet nauwkeurig worden beantwoord, doch om een indruk te geven zij hier vermeld, dat deze post in de jaren dertig op zijn minst vijftien procent van het nationale inkomen uitmaakte.

De groei van de volkshuishouding naar „volle wasdom" is gepaard gegaan met een fundamentele verschuiving in de aard van de bestaansmiddelen. Kon men omstreeks 1900 Nederland nog met enig recht kenschetsen als een agrarisch-commerciële natie, welks economie daarnevens het zegel droeg van een rijk koloniaal bezit, in de jaren zestig rangschikt het zich onder de moderne industrielanden. Het volgende cijfermatig overzicht geeft van deze verandering in de aard van de bedrijvigheid een indruk vanuit het gezichtspunt van de bedrijfstakgewijze verdeling van de beroepsbevolking.

Staat 2.

Procentuele verdeling van de beroepsbevolking naar de aard van het bedrijf (1899-1967)

	1899	1909	1920	1930	1947	1960	1967
landbouw	30,8	28,4	23,5	20,6	19,3	10,7	8,3
nijverheid	31,6	32,7	35,7	36,5	36,9	42,4	42,3
idem excl. ambacht	ca. 10					ca. 35	
handel en verkeer	16,4	18,1	19,1	20,8	19,2	20,7	22
huiselijke diensten	10,3	9,5	8,1	7,7	4,9	2,8	2,5
overige dienstverlening	9,1	10,3	12,5	13,2	18,3	21,1	25
totaal (incl. niet ingedeeld)	100	100	100	100	100	100	100

Bron: *Vergelijking van de uitkomsten van de beroepstellingen 1849-1960* (13e Algemene Volkstelling 31 mei 1960, dl. 10 C), staat 2; op onderdelen aangevuld met eigen berekeningen.

Het aandeel van de landbouw is teruggelopen tot een kwart van dat in 1899, zo volgt uit deze cijfers, terwijl het percentage voor de nijverheid met een derde is vermeerderd. Beschouwt men de gehele dienstensector, dan vertoont deze in ruim zestig jaar een groei van ca. 36 procent tot ca. 50 procent. Let men echter op de onderdelen, dan blijkt dat in huiselijke diensten — in 1899 meer dan tien procent van de gehele beroepsbevolking — de bezetting verdwijnend gering is geworden. Het arbeidspotentieel in de sector handel en verkeer vertoont daarentegen een redelijke relatieve groei.

De werkelijke groeipotenties concentreren zich echter in de overige dienstverlening (van 9,1 naar ca. 25 procent), waaronder behalve overheid, onderwijs en gezondheidszorg ook diensten als recreatie en vrije beroepen zijn samengevat.

Met betrekking tot de nijverheid valt nog te vermelden, dat de groei geheel geconcentreerd was in de grotere bedrijven (met een personeelsbezetting van meer dan tien), dus in de eigenlijke industriële sector met uitsluiting van het ambacht.

De algemene welvaartstoeneming is gedurende het beschouwde tijdvak bevorderd door de relatieve achteruitgang van de landbouw in welke sector omstreeks 1900 de toegevoegde waarde per arbeidskracht slechts de helft bedroeg van die in andere bedrijfstakken. Eerst na de tweede wereldoorlog is in dit opzicht een toestand van evenwicht benaderd. Vooral is echter van groot belang geweest, dat de industriële produktiviteit zeer sterk is verbeterd.

Vermoedelijk viel het eerste zwaartepunt in deze ontwikkeling in de jaren dertig. Blijkens onderzoekingen, die in opdracht van de Hoge Raad van Arbeid zijn ingesteld naar de oorzaken van de blijvende werkloosheid, heeft zich destijds in sommige industriële sectoren een sterke mechanisering voltrokken. In het proces van „aanpassing" en prijsverlaging dat tot 1936 de hoeksteen van het economische beleid vormde, was de relatieve starheid van de lonen een zwakke stee. In bedrijfstakken die met zware buitenlandse concurrentie te kampen hadden, was afstoting van de relatief dure arbeid en intensivering van de mechanisatie in het produktieproces voor de ondernemers de enige kans de rentabiliteit van hun bedrijf op peil te houden.

In het tijdvak onmiddellijk na de oorlog heeft zich een sterke industriële expansie voltrokken. Als gevolg van de inhaalvraag op de binnenlandse markt en invoerbeperkingen voortspruitend uit deviezenschaarste werden allerlei voor ons land nieuwe takken van industriële activiteit aangepakt. De liberalisering van het handelsverkeer bracht in volgende jaren een intensivering van de internationale concurrentie mee.

Bovendien schiep de vergroting van het technisch kunnen de voorwaarden waaronder de fabricage van een kwalitatief goed produkt — met concurrentiekansen — levensvatbaar werd. Hierbij speelde het landelijk loonpeil, dat nu in tegenstelling tot vóór de oorlog internationaal gezien relatief laag was, een rol. Met name de basisindustrieën ondergingen een aanzienlijke uitbreiding, terwijl ook takken van industrie ontstonden, die anders dan de traditionele niet geba-

seerd waren op de beschikbaarheid van binnenlandse of koloniale grondstoffen.

De kwalitatieve verbetering is vanaf het einde van de jaren vijftig bevorderd door een verschuiving in de aard van de investeringsactiviteit. In plaats van op investeringen in de breedte — neerkomend op een uitbreiding van het aantal bestaande arbeidsplaatsen — kwam de nadruk wat meer te liggen bij investeringen in de diepte. Voor een deel werd deze verschuiving bepaald door spanningen op de arbeidsmarkt en verhoging van het loonpeil. Daarnaast dwingt ook de technische ontwikkeling onder druk van de internationale concurrentie gestadig tot vervanging van menselijke door machinale arbeid. De toeneming van de kapitaalintensiteit van het produktieproces leidt tot zekere structuurveranderingen. Enerzijds neemt de noodzaak tot integratie (de vorming van grotere eenheden) in het bedrijfsleven toe. Anderzijds betekent deze ontwikkeling in beginsel een aantasting van de structurele werkgelegenheid, die slechts door een vergroting van de economische groei valt op te vangen.

De structuur van de beroepsbevolking

Als gevolg van de verschuivingen in de aard van de bestaansmiddelen is de opbouw van de beroepsbevolking sterk gewijzigd. Het aantal voor eigen rekening werkzame personen steeg veel minder dan het aantal werknemers. Als oorzaak daarvan kan men in de eerste plaats beschouwen de relatieve, na de tweede wereldoorlog ook absolute teruggang van het agrarisch bedrijf, dat door het kleinbedrijf werd beheerst. Van veel groter betekenis was echter, dat in de snel groeiende nijverheid en in bepaalde onderdelen van de dienstverlening de bedrijfsgrootte gemiddeld een drastische uitbreiding heeft ondergaan. (Nijverheid: 1 ondernemer op elke 4 werknemers in 1899, 1 op 8 in 1930, 1 op 13 in 1960.)

Binnen de zich sterk uitbreidende groep werknemers deed zich nog een sterke verschuiving voor, namelijk in de richting van de hoofdarbeid. Bedroeg het aantal employés per 100 arbeiders in 1899 15, in 1930 was het al 27 en in 1960 zelfs 57.

Absoluut en relatief was de groei van deze categorie het grootst in de nijverheid. Deze vertoonde ook in ander opzicht bij een vergelijking met de overige bedrijfstakken een eigen signatuur: het aantal vrouwen was hier onder de employés ver in de minderheid, zowel in 1899 als in 1960.

Beziet men de cijfers van mannen en vrouwen afzonderlijk, dan valt op dat het aantal in de landbouw, in het gezinsbedrijf of in de huishouding-bij-anderen werkende vrouwen sinds 1930 is verminderd, doch het aantal employés meer dan verdubbeld is. Bij de mannen is alleen het aantal landarbeiders verlaagd, ook bij hen is de categorie employés de snelst groeiende.

Ten aanzien van de veranderingen in de werkkring van de mannen volgt hier een samenvattend overzicht (x 1000).

Staat 3. Mannelijke beroepsbevolking naar werkkring

	1899	1930	1960
in eigen bedrijf - agrarisch	166	215	219
- niet agrarisch	247	343	374
employé	154	367	832
landarbeider	340	327	182
arbeider in fabriek, werkplaats	400	800	1162
overige arbeiders	182	364	471
totaal	1489	2415	3240

Bron: zie onder staat 4

De volgende cijferopstelling geeft een indicatie van de veranderingen in het karakter van de vrouwenarbeid.

Staat 4. Vrouwelijke beroepsbevolking naar werkkring (x 1000)

	1899	1930	1960
in eigen bedrijf of in bedrijf van de echtgenoot	86	124	115
als employé (waaronder winkelmeisje)	30	161	431
	(10)	(64)	(127)
als arbeidster in fabriek, werkplaats of atelier	127	244	268
in huishoudelijk werk of schoonmaakwerk, in dienst bij anderen	189	235	114
totaal	432	764	928

Bron staat 3 en 4: berekend op basis van staat 6 en 7 in *Vergelijking van de uitkomsten van de beroepstellingen in 1849-1960.*

Een overzicht van de verschuivingen in de beroepsstructuur als gevolg van de technologische en sociale ontwikkeling, is moeilijk te geven omdat men daartoe met gedetailleerde gegevens moet werken.

Voor vrije beroepen en employés geeft de volgende staat een overzicht.

Staat 5. Beoefenaren van vrije beroepen en employés naar categorie

	1920	1930	1960
Vrije beroepen, gespecialiseerde werkkracht op academisch of middelbaar niveau	120	158	345
Beleidvoerende en leidinggevende beroepen	59	75	130
Administratieve beroepen, ambtenaren	165	195	534
Winkelbedienden, handelsreizigers e.d.	67	95	182
Politie e.d.	27	23	67
Alle vrije beroepen en employés	450	558	1305

Bron: zie onder staat 6.

De grote toenemingen zitten in de administratieve en ambtelijke sector en voorts in het bijzonder bij middelbare vakspecialisten als chemici, tekenaars, analisten, technici op h.t.s.-niveau, alsook in de verplegende en onderwijsberoepen.

Een indruk betreffende de ontwikkelingstendensen onder de handarbeiders geeft staat 6.

Staat 6.

Vaklieden in enkele categorieën (x 1000)

	1920	1930	1947	1960
1. vaklieden, waaronder	359	463	443	599
metaalsector	84	117	157	249
bouwvak	98	138	115	178
grafische beroepen	22	25	22	32
voedings- en genotmiddelen	58	72	54	48
kleding en schoeisel	56	61	46	41
houtbewerking	20	22	22	16
2. handarbeiders (excl. landbouw en huiselijke diensten)	1090	1310	1266	1688
1 als percentage van 2	33	35	35	35

Bron staat 5 en 6: Berekend op basis van staat 9 en tabel 3 in *Vergelijking van de uitkomsten van de beroepstellingen 1849-1960,* alsmede op basis van de desbetreffende tienjaarlijkse volkstellingen.

Ziet men af van de ontwikkeling van het aantal handarbeiders in de landbouw en in de huiselijke diensten, hetwelk een probleem apart vormt, dan blijkt dat de categorie van in de praktijk of door opleiding geschoolde vaklieden een opmerkelijk stabiel aandeel in het totaal vertoont. Uit de vermelde onderverdeling komt echter wel naar voren, dat achter het stabiele verloop van de gemiddelde scholingsgraad een aantal verschuivingen schuil gaat. Oude ambachtelijke beroepen, zoals die in de grafische vakken, in de voedings- en genotmiddelensector, in de kleding-, de schoenen- en de houtbewerkingsnijverheid voorkomen, vertonen eerder een daling dan een stijging. De expanderende beroepen worden in de metaalsector en in het bouwvak gevonden.

Uit de beschikbare beroepscijfers kan men voorts zien, hoe traditionele beroepen als schoenmakersknecht, wagenmaker, kuiper, hoepelmaker, klompenmaker, sigarenmaker en mandenmaker aan betekenis hebben ingeboet; zo ook klinkers, ketelmakers en smidsknechten. In de confectiesector is het aantal vakkleermakers en coupeurs duidelijk verminderd, zo ook het aantal huis-, verstel- of costuumnaaisters; daarentegen is het aantal machinestiksters in ateliers veel groter geworden.

In de metaalsector stonden tegenover de genoemde dalingen grote stijgingen ter zake van machinale metaalbewerkers als draaiers, schavers, frezers, boorders en zagers. Ook het aantal vaklieden als machinebankwerkers, auto-monteurs en

— in het bijzonder — elektriciens en lassers vertoonde een sterke expansie. Andere opmerkelijke tendensen: sterke toeneming van het aantal pakhuis- en magazijnknechts, laders, lossers, sjouwers e.d.; daling van heren-, stijging van dameskappersbedienden; daling van het aantal machinisten op stoomlocomotieven, stijging van het aantal wagenvoerders.

De indruk bestaat dat het uitsterven van beroepen vaak zeer geleidelijk verlopen is. Uit de aard der zaak bekwamen zich geen grote aantallen jongeren meer in deze vakken, weshalve het afvloeiingsproces in vele gevallen bepaald werd door ouderdom of overlijden. De afsterving volgde, zou men kunnen zeggen, een „natuurlijk" patroon. Wellicht dat in de toekomst dit „natuurlijk" verloop te traag is om de vereiste aanpassing van het arbeidsaanbod aan de snelle structuurwijzigingen in het economisch proces te bewerkstelligen. Tussentijdse beroepswisseling zal dan soelaas moeten geven. Was dit ook in het verleden geen onbekend verschijnsel — vermoedelijk heeft het zich gedurende de jaren dertig en vlak na de tweede wereldoorlog nog het meest voorgedaan — in de toekomst moet toch wellicht met een uitbreiding van „technologische" afsterving worden gerekend.

Regionale verschillen in ontwikkeling

In 1899 was de structuur van de beroepsbevolking in de onderscheiden landstreken sterk verschillend, met name wat betreft het relatieve belang van de landbouw en van de dienstensector. Ook met betrekking tot de nijverheid, bestaande uit de eigenlijke industriële ondernemingen tezamen met de verzorgende, bestonden er blijkens staat 7 interregionaal gezien verschillen maar deze waren niet zeer groot.

Staat 7.
Bedrijfstaksgewijze verdeling van de beroepsbevolking per gebied uitgedrukt in procenten van de totale beroepsbevolking per gebied

	3 noordelijke provincies		beide westelijke provincies		beide zuidelijke provincies		overige provincies	
	1899	1960	1899	1960	1899	1960	1899	1960
landbouw	41	22	16	6	42	10	38	14
nijverheid	25	37	34	38	33	53	30	43
diensten	34	41	50	56	25	37	32	43
totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: zie onder staat 8.

De — relatief gezien — grootste nijverheidsconcentratie bevond zich in het Westen (34 procent van de westelijke beroepsbevolking), in het Zuiden was het percentage nijverheid vrijwel hetzelfde, alleen in het Noorden was het lager. Zestig jaar later zijn de verhoudingen in dit opzicht volkomen anders: het Zuiden vormt dan het sterkst geïndustrialiseerde gebied. Met betrekking tot de landbouw heeft zich een algemene daling voorgedaan, die zich over de ver-

schillende gebieden min of meer gelijkmatig heeft verspreid. Met betrekking tot de dienstensector heeft het Westen zijn duidelijke voorsprong behouden, al is deze in 1960 minder pregnant dan in 1899 het geval was; hierbij zij aangetekend dat deze voorsprong vooral een gevolg is van relatief grote omvang van de sector handel en verkeer.

Uit het verloop van de percentages in staat 8 kan men afleiden, dat het Westen een concentratiepunt van werkgelegenheid en daarmee van economische activiteit is.

Staat 8.

Bedrijfstaksgewijze verdeling van de beroepsbevolking per gebied in procenten van het landelijk totaal per bedrijfstak

	3 noordelijke provincies		beide westelijke provincies		beide zuidelijke provinces		overige provincies		Nederland
	1899	1960	1899	1960	1899	1960	1899	1960	
landbouw	21	21	21	26	24	19	34	34	100
nijverheid	12	9	42	38	19	25	27	27	100
handel en verkeer	15	9	53	54	10	14	22	22	100
overige diensten	13	9	50	47	13	18	25	26	100
gehele beroepsbevolking	15	11	39	41	17	20	29	28	100

Bron staat 7 en 8: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Tussen 1899 en 1960 is het relatieve gewicht van dit concentratiepunt nog enigszins toegenomen, zij het niet veel (van 39 naar 41 procent). Voorts is in Noord-Brabant en Limburg het aandeel in het Nederlands totaal relatief sterk vermeerderd, waartegenover een relatief sterke teruggang van het percentage betreffende de noordelijke provincies valt te signaleren.

Ook met betrekking tot de regionale verdeling van de afzonderlijke bedrijfstakken hebben zich een aantal verschuivingen voorgedaan. Zo is het opvallend dat in de westelijke provincies nog meer dan een kwart van de landbouw-beroepsbevolking is geconcentreerd — meer dan in 1899, terwijl het aandeel van de zuidelijke provincies is verminderd van 24 tot 19 procent. Zowel met betrekking tot de nijverheid als wat de dienstensector aangaat is het belang van deze provincie juist sterk vermeerderd, terwijl in de drie noordelijke provincies zich juist een daling van de betrokken percentages heeft voorgedaan.

Overigens zij erop gewezen dat een analyse aan de hand van deze beroepscijfers slechts van betrekkelijke waarde is, omdat daarbij slechts één van de produktiefactoren aan de orde komt en de produktiefactor kapitaal verwaarloosd wordt. Voorts behoeft het geen betoog, dat bij een zo beperkte indeling naar bedrijfstak en naar gebied als in het bestek van dit artikel kan worden gegeven, slechts enkele globale tendensen kunnen worden belicht.

De groei van het onderwijs

Gerekend naar privaat-economische zowel als naar nationaal economische maatstaven kan een verhoging van het ontwikkelingspeil een belangrijke bijdrage tot een vergroting van de welvaart leveren. Vandaar dat ook op dit punt enkele opmerkingen worden gemaakt.

Hoe stormachtig de ontwikkeling in dit opzicht is geweest, komt in onderstaande staat tot uitdrukking. Uit de daar gepresenteerde relatieve cijfers blijkt, dat in de sinds 1900 verlopen jaren het volgen van voortgezet onderwijs welhaast is vertienvoudigd.

Staat 9.

Aantal leerlingen met voortgezet onderwijs (per 10.000 van de bevolking tussen 12 en 25 jaar)

1900	1910	1920	1930	1940	1950	1966
439	833	1251	1528	1986	2518	4030

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Van de belangrijkste onderwijssectoren is zonder twijfel de sector nijverheidsonderwijs het snelst gegroeid: het aantal leerlingen is hier gegroeid van enkele tienduizenden tot meer dan een half miljoen. Het aantal leerlingen van het voorbereidend hoger en middelbaar onderwijs is tezelfdertijd toegenomen van circa tien- tot tweehonderdduizend, het aantal studenten van nog geen vijf- tot zeventigduizend.

Internationaal gezien slaat ons land mede vanwege deze stormachtige toenemingen geen slecht figuur, zoals blijkt uit het onderstaande overzicht betreffende het aantal schooljaren van jonge volwassenen.

Staat 10.

	Gemiddeld aantal schooljaren van hen die tot de beroepsbevolking toetreden	Groei van nationaal inkomen (per hoofd, 1955-1962) voorzover toe te rekenen aan opleiding (in proc. van de totale groei per hoofd)
Verenigde Staten	12,90	25
België	11,39	17
Denemarken	8,84	5
Frankrijk	10,74	6
West-Duitsland	9,13	3
Nederland	10,43	9
Noorwegen	9,99	8
Verenigd Koninkrijk	10,96	14
Italië	8,88	7

Bron: E. F. Denison, *Why growth rates differ*, Washington 1967, tables 8-8, 21.

In deze staat is tevens een grof berekend cijfer opgenomen betreffende het percentage van de groei van het nationale inkomen, dat volgens de schattingen

van Denison valt toe te rekenen aan produktiviteitsvergroting vanwege de onderwijsuitbreiding. Op grond daarvan krijgt men een indruk van de belangrijkheid van het onderwijs als welvaartsfactor. Zo blijkt de produktiviteitsvergroting in de Verenigde Staten voor een kwart uit de onderwijsverbetering voort te vloeien, terwijl dit in Nederland voor negen procent (overigens internationaal gezien geenszins een abnormaal laag percentage) het geval was.

II

Het werkloosheidsvraagstuk

In de voorgaande beschouwingen betreffende de gevolgen van de economische groei op structuur en regionale spreiding van de beroepsbevolking, is de vraag in hoeverre het bestaande arbeidspotentieel ook werkelijk in de beschouwde periode werd benut niet aan de orde geweest. Dit vraagstuk, het werkloosheidsvraagstuk, is van zo grote betekenis in het kader van het arbeidsmarktbeleid, dat daaraan hier afzonderlijk aandacht wordt besteed.

Staat 11.

Ingeschreven werklozen (x 1000) gedurende de periode 1929-1968

1929 ca.	50	1946	93,0	1957	51,9
1930 ca.	73,6	1947	47,0	1958	97,6
1931 ca.	138,2	1948	43,3	1959	76,8
1932 ca.	271,1	1949	63,1	1960	48,9
1933 ca.	322,9	1950	80,2	1961	35,5
1934 ca.	322,8	1951	93,4	1962	33,1
1935 ca.	384,7	1952	137,6	1963	33,7
1936 ca.	414,5	1953	102,0	1964	30,2
1937 ca.	368,9	1954	74,3	1965	34,8
1938 ca.	353,6	1955	53,4	1966	44,7
1939 ca.	295,6	1956	40,4	1967	86,3
				1968	80,5

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, alsmede F. A. G. Keesing, *De conjuncturele ontwikkeling van Nederland en de evolutie van de economische overheidspolitiek* 1918-1939, blz. 112.

N.B. Vooral in de voor-oorlogse jaren waren er vele „onzichtbare" werklozen, die geen uitkering ontvingen en zich derhalve niet lieten inschrijven bij een arbeidsbureau; voor het jaar 1937 bijv. wordt hun aantal geschat op 80.000.

Het hierboven vermelde overzicht geeft een indruk van de fluctuaties — soms van dramatische omvang — die zich gedurende een reeks van jaren in het werkloosheidscijfer hebben voorgedaan. De desbetreffende opgaven zijn beschikbaar voor de periode 1929-1969. Met betrekking tot de jaren vóór 1929 zijn geen vergelijkbare cijfers voorhanden. Uit incidentele gegevens laat zich echter vaststellen, dat destijds sterke fluctuaties in werkgelegenheid en werkloosheid

geenszins onbekend waren. Perioden van grote werkloosheid vielen bijvoorbeeld na 1907 en in het begin van de jaren twintig. Het oplopen van de werkloosheid was toenmaals vooral toe te schrijven aan de conjuncturele evolutie, aan een inkrimping van de effectieve vraag, welk proces zich zowel internationaal als hier te lande deed gevoelen. In de grote werkloosheid die zich voordeed gedurende de eerste helft van de jaren dertig, en in mindere mate in 1952, omstreeks 1958 en gedurende het jaar 1968, is de invloed van de conjunctuurfactor eveneens onmiskenbaar aanwezig.

Toch is op bepaalde tijdstippen naast deze conjuncturele werkloosheidscomponent, die na enige tijd als gevolg van het aantrekken van de conjunctuur verdwijnt, ook werkloosheid van andere aard te onderkennen. Deze werkloosheid van meer blijvende aard trok vooral in de jaren dertig de aandacht, ofschoon het verschijnsel zeker niet nieuw of onbekend was: zo was van de achttiende eeuw tot 1870 toe werkloosheid in grote delen van ons vaderland een chronisch verschijnsel. Gedurende de jaren dertig was de omvang ervan echter uitzonderlijk groot: bedroeg de conjunctuurwerkloosheid van 1932 tot 1937 resp. 7, 6, 5, 5, 4 en 1%, tezelfder tijd varieerde de blijvende werkloosheid tussen één vijfde en één derde deel van de totale beroepsbevolking.

Het ten dele wegvallen van de buitenlandse markt — als gevolg van de inkrimping van de koopkracht in de afzetgebieden alsmede, doch in mindere mate, vanwege het hier te lande gevoerde monetaire beleid — en de reeds besproken mechanisering van de nijverheid zijn aansprakelijk voor deze sterke toeneming van de blijvende werkloosheid, die in wezen pas na de oorlog is overwonnen.

De hoogconjunctuur na de eerste herstel-periode van onze economie is slechts twee keer onderbroken geweest door een korte recessie, nl. in 1956 en in 1966. In beide gevallen ging een binnenlandse reactie op een vooraf gegane overbesteding gepaard met een internationale conjunctuurinzinking. Als de internationale conjunctuur weer aantrekt, blijkt de Nederlandse economie weer zeer snel op volle toeren te gaan draaien. De bovenstaande tabel spreekt wat dat betreft voor zich zelf.

Er is dus oppervlakkig gezien geen aanleiding voor zorg. Gewezen kan immers worden op het feit, dat in beide gevallen de inzinking een internationaal karakter had. Bovendien was in beide gevallen achteraf aantoonbaar, dat onze nationale conjunctuurpolitiek iets te hard afgeremd had. Toch is er juist sinds 1966 weer een zekere zorg ontstaan over het voorkomen van werkloosheid met een „structureel" karakter. Uit de nationale werkloosheidscijfers is dit structurele karakter eigenlijk niet af te lezen. Werkloosheid is structureel te noemen, indien en voorzover deze werkloosheid ook bij een hoogconjunctuur blijft bestaan, omdat mensen die tengevolge van technische of economische verandering werkloos zijn geworden geen vervangende werkgelegenheid hebben kunnen vinden. In die zin moet de Nederlandse structuur-werkloosheid betrekkelijk gering zijn. Uit de tabel blijkt, dat bij een hoogconjunctuur de werkloosheid zich beweegt op een niveau van 30 à 60.000 personen (gecorrigeerd voor seizoeninvloeden). Deze werkloosheid is voor een deel frictiewerkloosheid (veroorzaakt door de tijd,

nodig om van de arbeidsplaats die men verlaat naar een andere, die er wel is, maar nog gezocht en gevonden moet worden, te komen) en voor een deel structuurwerkloosheid. Het is van belang na te gaan hoe de verhouding is tussen beide werkloosheidstypen, dus tussen de aantallen werklozen, die langdurig en die voor een korte periode zonder werk zijn. De korte termijn ligt dan beneden 3 tot 6 maanden. In de memorie van toelichting voor de begroting van het departement van Sociale Zaken van 1969 werd vastgesteld, dat met de spanning op de arbeidsmarkt, het percentage werklozen, dat langdurig zonder werk is, in belangrijke mate toeneemt. Dit verschijnsel is met name ook door Ledrut [1] geconstateerd.

Het heeft echter weinig te maken met „structuurwerkloosheid". Men kan immers vaststellen, dat van de langdurig werklozen met name de oudere werkkrachten en de andere moeilijk plaatsbaren een belangrijk deel uitmaken. Deze werkloosheid is dus een gevolg van persoonlijke eigenschappen van de betrokkenen, die er toe leiden, dat werkgevers deze mensen ondanks een sterke spanning op de arbeidsmarkt niet aanstellen. Gedeeltelijk berust deze houding der werkgevers op een vooroordeel (men onderschat het leervermogen van mensen ouder dan 40 jaar), gedeeltelijk hangt zij samen met institutionele factoren (aanstelling van werknemers ouder dan 40 jaar kan consequenties hebben voor de premiebetaling voor het pensioen) en gedeeltelijk heeft men hier te doen met objectief vaststelbare handicaps van de betrokkenen.

De werkelijke structuurwerkloosheid moet dus in Nederland op dit moment van zeer geringe omvang zijn. Ook als men er van uitgaat, dat de langdurige werkloosheid van oudere werkkrachten soms een symptoom is van structuurwerkloosheid, blijkt deze conclusie geldig. Omschrijft men structuurwerkloosheid, als „frictiewerkloosheid van langere duur", dan is deze structuurwerkloosheid met name in het Noorden en Zuiden van het land te vinden. Met name de eenzijdige economische structuur van beide delen van het land is hiervoor verantwoordelijk. De conclusie moet echter zijn, dat de Nederlandse structuurwerkloosheid met name regionaal bepaalde werkloosheid is. Bij een sterke geografische mobiliteit zou ze snel verdwijnen.

Technologische ontwikkeling en werkloosheid

De Nederlandse structuurwerkloosheid is van geringe omvang. Voorzover zij bestaat is zij het gevolg van de eenzijdige structuur van enkele delen van het land. Mag men uit deze conclusie van de vorige paragraaf de conclusie trekken, dat de problematiek van technologie en werkloosheid voor Nederland niet actueel is? Men kan op deze vraag tweeërlei antwoord geven. In de eerste plaats is de regionale werkloosheid grotendeels een gevolg van de economisch technische ontwikkeling (in de landbouw, de textielindustrie en de mijnbouw). In de tweede plaats zou het denkbaar zijn, dat Nederland nog niet in die mate de golf van technologische ontwikkeling over zich heeft gehad, dat het een belangrijke

[1] R. Ledrut, *Sociologie du chomage,* Paris, 1966.

structuurwerkloosheid zou hebben. De problematiek zou dan in elk geval later actueel kunnen worden.

Het lijkt weinig zinvol om in dit rapport in te gaan op de ontwikkeling op langere termijn. Naarmate men verder in de toekomst tracht te blikken zijn de onzekerheden groter. Men blijft aan de veilige kant, door de Nederlandse situatie te vergelijken met die van de Verenigde Staten. De voorsprong, die de V.S. op ons land heeft inzake de technologische ontwikkeling is zo groot, dat het verscheidene jaren kan duren voor wij deze achterstand hebben ingelopen.

De hoge graad van werkloosheid welke de V.S. heeft gekend sinds het midden van de jaren vijftig, heeft gedeeltelijk het karakter van een werkloosheid, die het gevolg is van een tekortschietende koopkrachtige vraag [2]. Daarnaast is er waarschijnlijk ook een structurele component in de Amerikaanse werkloosheid. De omvang daarvan is niet gemakkelijk te ramen. Amerika kent naast een moderne economie, die veel sterker dan de onze onderhevig is aan technische verandering, belangrijke agrarische en stedelijke gebieden, die gevangen zijn in een vicieuze cirkel van armoede, stagnatie en gebrek aan ontwikkelingskansen door onvoldoende scholing der bevolking. De stagnerende sectoren der economie lieden het meest onder de veranderingen welke het expansieve deel door maakt. Een voorbeeld: De Amerikaanse industrie heeft het punt van de grootste absolute en relatieve omvang reeds overschreden. De dienstensector expandeert daar thans zo snel, dat de groei der beroepsbevolking en de uitstoting uit de landbouw door die sector wordt opgevangen. Evenals de industrie vraagt de dienstensector een groot aantal ongeschoolde arbeidskrachten. De „ongeschoolden" die de dienstensector vraagt, moeten echter anders dan die in de industrie over een minimum aan vaardigheden kunnen beschikken op het terrein van lezen, schrijven en rekenen, die velen uit de armste bevolkingsgroeperingen op hun middelbare leeftijd niet (meer) bezitten. De technologische revolutie, die hier en daar de industrie ontdoet van vele ongeschoolden, maakt zulke mensen werkloos zonder kans op nieuwe tewerkstelling. Moet men dit structuurwerkloosheid noemen? Wellicht, maar bij een redelijke sociale politiek zou deze structuurwerkloosheid niet voorkomen.

De techniek, stelt Ledrut [3] is niet zelve verantwoordelijk voor de werkloosheid. Zij werkt binnen een bepaalde sociale structuur en bij een bepaalde conjunctuur. Het zijn die structuur en die conjunctuur, die in laatste instantie de oorzaak vormen van de structurele werkloosheid. Wij zijn geneigd, voor alsnog, deze uitspraak voor geldend te accepteren. Ongetwijfeld elimineert de technologie arbeid, maar dat betekent niet dat zij ook de werkgelegenheid vermindert. Zij kan werkloosheid veroorzaken, doch de conjunctuur kan zorgen voor een absorptie daarvan. In de woorden van Ledrut „het proces van compensatie der, door de technologie veroorzaakte werkloosheid geschiedt noch spontaan, noch snel, noch

[2] Zie R. G. Lipset, *Structural and deficient demand unemployment reconsidered.* In: *The labour market.* (Penguin 1968).

[3] A.w., blz. 313.

is er een garantie, dat dit compleet zal geschieden". Slechts bij een groeiend nationaal produkt is deze compensatie verzekerd. In deze visie, die ons voor de huidige fase der ontwikkeling juist lijkt is een blijvende technologische werkloosheid eerder aan te merken als een indicatie van een falend sociaal-economisch beleid en een tekortschietend arbeids-marktbeleid dan als een onontkoombaar fatum voor een technologische samenleving.

In een recente bundel studies, uitgegeven door het Centrum voor Bedrijfswetenschappen van de Technische Hogeschool te Delft komt deze zelfde visie naar voren [4]. Blijkens deze studie zijn de technische voorwaarden voor een evenwichtige ontwikkeling aanwezig. Immers wordt het economische milieu van thans gekenmerkt door een sterke stijging van de arbeidsproduktiviteit van zeer verschillende groepen arbeidskrachten. Zodoende komt overal produktiekracht vrij. Daar tegenover staat een nog steeds grote onbevredigde behoefte aan meer en andere consumptiemiddelen. Bovendien is er een groeiende behoefte aan vrije tijd.

Het is niet moeilijk om onverzadigde private of publieke behoeften aan te wijzen. De laatste springen op dit moment het meeste in het oog. Te wijzen ware op de grote behoefte aan het verbeteren van de infrastructuur voor het verkeer, recreatie en sport, op onderwijsfaciliteiten enzovoort. In de sfeer van de particuliere consumptie kan er op gewezen worden, dat steeds meer gezinnen beschikken over een zo groot inkomen, dat zij boven de strikt noodzakelijke consumptie uit kunnen komen.

Nogmaals zij gewezen op het niet tijdloze en niet-automatische karakter van de compensatie van het verlies aan werkgelegenheid in de ene bedrijfstak (bijv. industrie) door werkgelegenheid elders (vooral in de dienstensector). Het is mogelijk, dat de nieuw te creëren werkgelegenheid niet op die plaats en op dat tijdstip komt waar het 't meest noodzakelijk is. Daarom is naast een actief arbeidsmarktbeleid een actief industriebeleid en een infrastructuur-beleid noodzakelijk.

Vrees voor werkloosheid door automatisering lijkt overbodig. Eerder moet gevreesd worden, dat ons land door een te traag tempo van technologische vernieuwing in moeilijkheden zou komen door een te hoog kostenpeil bij een verouderde produktie-structuur dan voor een technologische werkloosheid binnen een afzienbare termijn [5].

III

Doelstellingen van het Arbeidsmarktbeleid

Het op tijd en ter plaatse compenseren van wegvallende werkgelegenheid vereist, zo werd in hoofdstuk II gesteld, behalve een actief arbeidsmarktbeleid,

[4] *Economische en sociale aspecten van de technologische ontwikkeling,* onder verantwoordelijkheid van prof. Van de Woestijne. Leiden, 1968.

[5] T.a.p., blz. 55, 56.

ook een actief industrie- en infrastructuurbeleid. In het vervolg van deze beschouwing willen we nader stilstaan bij de vraag wat onder een actief arbeidsmarktbeleid moet worden verstaan.

Het arbeidsmarktbeleid is een onderdeel van het Sociaal Economisch Beleid in het algemeen. In het S.E.R.-rapport over het arbeidsmarktbeleid wordt het arbeidsmarktbeleid omschreven als het beleid, „dat zich binnen de vijf doelstellingen van het Sociaal Economisch Beleid in het bijzonder richt op het bereiken van een optimale economische groei door een zo goed mogelijke onderlinge afstemming van vraag en aanbod in de diverse sectoren van de arbeidsmarkt".

Het is nuttig de plaats van het arbeidsmarktbeleid in het totale beleid te preciseren, door dit beleid binnen het algemeen Sociaal Economisch Beleid te onderscheiden van het werkgelegenheidsbeleid. Onder dit laatste zouden dan vallen alle maatregelen van financieel-economische-, monetaire- en sociaal-economische strekking, die gehanteerd worden om het werkgelegenheidspercentage te minimaliseren, d.w.z. op een niveau te brengen dat rond de 2% schommelt. Dit is dus een beleid, dat een duidelijk te kwantificeren doelstelling heeft.

Binnen het kader nu van een dergelijke werkgelegenheidspolitiek past een meer kwalitatief beleid, gericht op het functioneren van de arbeidsmarkt. Op de arbeidsmarkt vindt het allocatieproces plaats. Het is bekend, dat de arbeidsmarkt vaak gebrekkig, te grof, of te ruw functioneert. Er is daarom ruimte voor een beleid, dat de allocatie verbetert, door het scheppen van nieuwe kanalen waarlangs mensen functies bereiken en werkgevers arbeidsplaatsen kunnen vervullen. Voorts voor maatregelen, die de beweging binnen die kanalen bevorderen en doelmatiger maken door informatie en voorlichting, en door het wegnemen van belemmeringen voor die mobiliteit. Dit beleid noemen wij arbeidsmarktbeleid.

De laatste verbijzondering die ingevoerd zou kunnen worden, het personeelsbeleid, dat opereert op de interne, maar ook op de externe arbeidsmarkt, valt buiten de beschouwing van dit rapport.

Het eerder genoemde S.E.R.-rapport stelt voorts: „dat de beschikbare arbeidskrachten kwantitatief en kwalitatief zo volledig mogelijk moeten worden benut, teneinde een optimaal product per hoofd van de bevolking te bereiken". Naar de mening van de Raad dient het laatste niet alleen in materiële termen van inkomen per hoofd te worden gezien. In dit verband wordt dan gewezen op het „bijdragen tot optimale werkomstandigheden en tot zoveel mogelijk ontplooiingskansen voor alle arbeidskrachten".

Deze vaststelling komt neer op het voorop stellen van de economische groei.

Arbeidsmarktbeleid geen „brokkenbeleid"

Het voorop stellen van de norm der economische groei van het arbeidsmarktbeleid wordt thans vrij algemeen gedaan. Het is met name Wight Bakke geweest, die ervoor gepleit heeft, dat arbeidsmarktautoriteiten hun inspiratie niet in de eerste plaats aan de deernis met de „marginal men" op de arbeidsmarkt moeten ontlenen. Hoewel het op het eerste gezicht voor de hand schijnt te liggen, de

problematiek van de produktieve inschakeling van fysiek of mentaal gehandicapten, van ouderen en in het algemeen van mensen, die om de één of andere reden uit het arbeidsproces zijn gevallen vanuit het gezichtspunt der naastenliefde te benaderen, blijkt bij nader inzien, dat dit gevaren met zich brengt. Die gevaren kan men samenvatten in de vrees, dat arbeidsmarktbeleid „brokkenbeleid" blijft (of wordt). Er komt dan immers in de praktijk de opvatting te heersen, dat de inschakeling van mensen in het produktieproces, normalerwijze een marktproces is, dat zich overeenkomstig de economische leerboeken op de arbeidsmarkt afspeelt, terwijl arbeidsmarktbeleid als een soort Rode Kruis in oorlogstijd de brokken opruimt, gemaakt bij een strategie en een proces waarbij het zelf niet betrokken is.

Het is juist onze overtuiging, dat in een economie gekenmerkt door een voortdurende verandering, die zich op de arbeidsmarkt kenbaar maakt door telkens weer noodzakelijke functieveranderingen, verhuizingen, en her- en omscholing, aan de mate waarin de beroepsbevolking tot al deze mutaties in staat is, een strategische betekenis moet worden toegekend. Dit betekent, dat bij vele economische beslissingen (investeringen, bedrijfsuitbreidingen, nieuwe vestigingen, ontwikkeling der infra-structuur etc.) arbeidsmarktoverwegingen een belangrijke rol behoren te spelen. Bovendien, dat ingezien wordt, dat een goed opgeleide, flexibele en optimaal ingeschakelde beroepsbevolking één der belangrijkste voorwaarden is voor een beleid gericht op economische groei. In deze visie betrekt het arbeidsmarktbeleid zich op de gehele actieve bevolking en krijgen beslissingen, die de inschakeling van thans niet actieve groeperingen in de beroepsbevolking betreffen, het gewicht dat zij behoeven.

Dit betekent uiteraard niet, dat in vele onderdelen van het arbeidsmarktbeleid belangrijke menselijke motieven niet mee behoren te spelen. Het streven naar economische groei kan nooit de laatste norm zijn voor het overheidsbeleid. Welvaart is belangrijk, maar omvat op zijn hoogst slechts een sector van het welzijn. Men kan de problematiek der gehandicapten, der moeilijk plaatsbaren, van de oudere werknemer die werkloos wordt, niet losmaken van de hoge betekenis, die aan de mens, als uiteindelijke doelstelling van het arbeidsmarktbeleid, toekomt. Economische groei zou men kunnen karakteriseren als een soort „tussennorm" een norm die weer afgeleid is van de normen van gerechtigheid en naastenliefde, die dan ook slechts daar en in zoverre kan worden nagestreefd, als deze uiteindelijke doelstellingen daarmede gediend worden. Voor het arbeidsmarktbeleid betekent dit dat de nadruk op de economische groei nooit in de weg mag staan voor de zo noodzakelijke humanisering van het economisch leven, in dit geval de humanisering van de arbeidsmarkt. Slechts met deze belangrijke kwalificering kan het streven naar een optimaal economische groei als een doelstelling voor het arbeidsmarktbeleid gezien worden, wat als groot voordeel heeft, dat het arbeidsmarktbeleid niet ergens aan de periferie van het economisch leven ingrijpt, maar dat het nauw betrokken is bij de doelstellingen van ons gehele sociaal-economisch bestel.

IV

Aspecten van het arbeidsmarktbeleid

A. *Regionale politiek*

De economische theorie ging er aanvankelijk van uit, dat onder volledig vrije mededinging, gegeven een goed inzicht in de factoren, die de vestiging beheersen en een gegeven volmaakte mobiliteit der produktiefactoren, onder invloed van winstmotief en concurrentie alle delen van het land volledige werkgelegenheid zouden kunnen realiseren. Bedrijven zouden zich spreiden over het land gegeven de zgn. vestigingstendenzen. Zelfs al neemt men aan dat er geen volledig inzicht in deze factoren is, dan kan nog worden aangenomen, dat het milieu selecteert: wie zich verkeerd vestigt, is duurder dan wie zich op de juiste plaats nestelt. De concurrentie doet de rest.

Men onderscheidt dan t.a.v. de vestigingsfactoren voor de industrie:

1. Oriëntering op grondstof b.v. mijn, staal, baksteen.
2. Op de aanwezigheid van hulpstoffen.
3. Op de aanwezigheid van (extra goedkope, zeer bekwame etc.) arbeidskrachten.
4. Op vervoersmogelijkheden (zeehavens, verkeersknooppunten).
5. Op nevenindustrieën (b.v. machine-industrie in Twente, i.v.m. bestaande textielindustrie).
6. Op afzet (bevolkingscentra).

Ten aanzien van 3, 4, 5 en 6 kan men zeggen, dat zij vaak samengaan en elkander versterken. In grote bevolkingscentra zijn ook vele werknemers van diverse kwaliteiten. Daar zijn de vervoersmogelijkheden gunstig, en bestaat een gevarieerd pakket van industrieën, die toeleveringsbedrijven aantrekken.

Daar is tevens een ruime afzetmogelijkheid.

Zodoende werkt in de grote centra een „agglomeratie-tendentie". Industrie trekt industrie, bevolking trekt meer bevolking aan. Men kan stellen, dat de dienstensector in nog sterkere mate dan de industrie gevoelig is voor deze tendentie. Brengt men in rekening, dat thans in moderne naties meer dan 50% (zie blz. 151, staat 7, in Westelijke provincies 56%) van de mensen een werkkring vindt buiten landbouw, mijnbouw en industrie, dan is begrijpelijk, dat de agglomeratie universeel werkt in de moderne landen. Voorbeelden: de Randstad Holland; Brussel en Antwerpen; het Ruhrgebied; Paris et le désert français; Noord-Italië; Londense agglomeratie; de Oostelijke en de Westelijke megalopolis van de Verenigde Staten; Zuid-Transvaal in Zuid-Afrika etc.

Met de agglomeratie-factor hangt samen een tendentie tot het mijden van dunbevolkte streken zonder ontwikkelingskansen voor bestaande bedrijvigheid. Enerzijds trekken mensen weg uit gebieden met een eenzijdig werkgelegenheidspatroon. Anderzijds is nieuwe vestiging daar niet aantrekkelijk: men vindt niet

gemakkelijk staf; aantrekking van hoger gekwalificeerde krachten naar de afgelegen (geachte) gebieden is moeilijk; er zijn weinig neven-industrieën; er is een kleine dienstensector etc.

Sinds de tweede wereldoorlog is er een nieuwe belangstelling te constateren voor het regionaal beleid. Nu de volledige werkgelegenheid globaal bereikt is, vallen de streken met blijvende structurele problemen duidelijk op. Men ziet bovendien in regionale ontwikkeling een mogelijkheid de mensen duidelijker bij de politiek te betrekken. Men hoopt dat een sterkere gerichtheid op de regionale politiek de neiging tot apathie bij de burger zal kunnen verzwakken [6].

Internationale organisaties hebben belangrijke impulsen gegeven voor het regionale beleid. Met name kan gewezen worden op het werk van de O.E.C.D. en de E.G.K.S.

Door de kolencrisis werd de E.G.K.S. geconfronteerd met geweldige problemen in de mijngebieden van West-Europa, waar plotseling de belangrijkste werkgelegenheid wegviel. Een samenstel van maatregelen is ontworpen om te komen tot „reconversie" van oude mijngebieden. Belangrijke studies werden verricht. Lijsten van „nieuwe produkten" werden opgesteld. Empirische studies van diverse gebieden werden geëntameerd. Een schat van kennis en ervaring is hierbij opgedaan.

Ook de O.E.C.D. wijdde een aantal studies aan deze problematiek. Onze landgenoot Klaassen schreef enkele studies in opdracht van deze organisatie. Hij onderscheidt: probleemgebieden, potentiële probleemgebieden en probleemgebieden in ontwikkeling.

Een probleemgebied kan een oud landbouwgebied zijn, waar de eerste industrie nog moet komen. Het kan ook een mijngebied zijn, waar de hoofdactiviteit uitgevallen is. Tenslotte zijn er oude industriegebieden, waar de belangrijkste werkgelegenheid uitvalt, zonder dat er nieuwe, vervangende activiteiten komen. In deze gevallen is een „reconversie-beleid" nodig. Het gebied heeft een nieuwe structuur nodig. Dit moet voor elk van deze drie gevallen enigszins anders worden uitgewerkt. Zo heeft een landbouwgebied een nieuw patroon van bevolkingsconcentratie nodig. Agrarische streken hebben nu eenmaal een ander bewoningspatroon, dan industriegebieden. Oudere mijngebieden en oudere industriestreken laboreren vaak aan slechte behuizing, verouderde infra-structuur en soms een slechte mentaliteit. Zo vraagt regionaal beleid een grote kennis van de bestaande structuur in zo'n gebied.

Maatregelen van regionaal beleid

1. Regionale conversie is vooral omschakeling van een beroepsbevolking. Het vraagt dus een zeer actief arbeidsmarktbeleid. Het is van belang dat potentiële „probleemgebieden" tijdig worden gesignaleerd, opdat reeds vóór het probleem acuut wordt, wordt ingegrepen. Klaassen vermeldt een

[6] Zie: Robert Lafont, *La révolution regionaliste,* Parijs, 1967.

aantal indicaties voor potentiële probleemgebieden: een achterblijvend gemiddeld inkomen; eenzijdige oriëntatie op een economische activiteit etc.

2. Grote aandacht is in de eerste periode gewijd aan maatregelen ter verbetering der infra-structuur (de collectieve voorzieningen in het kader waarvan het economisch leven zich afspeelt).

a. opleiding en vorming: voorzieningen voor algemeen vormend onderwijs, beroepsopleidingen.

b. sociaal culturele infra-structuur: huisvesting, sanitaire voorzieningen, culturele mogelijkheden en vrijetijdsmogelijkheden.

c. de eigenlijke economische infra-structuur, industrieterreinen, energie en telecommunicatie.

3. Subsidies aan nieuwe vestigingen in probleemgebieden, in grondkosten, arbeidskosten of bouwkosten. Belastingvoordelen, gedifferentieerde investeringsaftrekregelingen.

Het beleid van industrie-kernen

Bij de neiging tot agglomeratie past het kernbeleid zeer goed aan. Wel moet worden gewaakt tegen:

a. een te veel aan kernen.

b. te kleine kernen.

In wezen hebben industriekernen, die niet snel boven de 70.000 inwoners kunnen uitgroeien, geen toekomst. In een ontwikkelingsgebied moet de agglomeratie-tendentie op gang gebracht worden. Dit vraagt om een beleid, dat bestaande grotere steden (die vaak al een gezondere structuur hebben dan de kleinere plaatsen) bevoordeelt. Uiteraard kan zo'n regionaal-beleid niet de verlangens van elke sub-regio bevredigen. Anders dan men wel eens meent vraagt een goed regionaal beleid een sterke invloed van de centrale overheid. Een te veel toegeven aan lokale verlangens kan het gehele regionale beleid in gevaar brengen. Een beleid, dat uitloopt op het aanwijzen en willen ontwikkelen van vele kernen gaat voorbij aan de enorme betekenis van de agglomeratiefactor.

Betekent het bevorderen van de ontwikkeling der agglomeratie-tendentie in de wat achterblijvende regio, een noodzaak tot het afremmen van de ontwikkeling in die gebieden van het land waar de agglomeratie-tendentie al te hard functioneert en ons vaak verbijstert?

Ten aanzien van deze vraag kan men twee opmerkingen maken. In de eerste plaats lijkt het gevaarlijk om een halt toe te roepen aan een ontwikkeling die naast grote nadelen toch ook voor de economische toekomst van ons land grote beloften inhoudt. In de tweede plaats mag niet te gemakkelijk heen gestapt worden over bezwaren verbonden aan de groeiende stedelijke agglomeratie in het westen des lands. Binnen het westen kan de ontwikkeling niet ongeremd en alleen door de economische mogelijkheden bepaald doorgaan. Echter moet er met nadruk op gewezen worden, dat een ruimtelijke ordening, die niet nauw verband houdt met de economische kansen en noodzakelijkheden, geen zin heeft. Voor het westen zowel als voor overig Nederland geldt, dat ruimtelijke ordening

en sociaal-economische planning op langere termijn binnen één kader aan de orde moeten worden gesteld. Slechts indien dit is gerealiseerd kunnen voor het gehele land streekplannen worden opgesteld, die zo „hard" zijn dat zij niet mogen wijken voor de korte termijn-verlangens van de industrie.

B. *Buitenlandse arbeidskrachten*[7]

De problematiek der buitenlandse arbeidskrachten moet bezien worden tegen de achtergrond van de noden der ontwikkelingslanden, waaruit deze arbeidskrachten afkomstig zijn.

De Fransman Ledrut[8] heeft er terecht op gewezen, dat de buitenlandse arbeidskrachten in de westeuropese economieën een „Reserve Armée" in de marxistische zin van het woord vormen. Zij hebben een losse binding met de beroepsbevolking van het gastland. Ze worden geaccepteerd wanneer er grote behoefte aan hen is. Ze hebben een vrij hoog verloop. Slechts een betrekkelijk kleine groep blijft voor een langere periode in één land. Zij zijn duurder, maar kunnen voor een beperkte periode „gehuurd" worden. Hun beperkte economische integratie in de ontwikkelde economie leidt uiteraard tot een zeer beperkte sociale integratie in die maatschappij. Ieder, die de grote aantallen migratie arbeiders „hun tijd heeft zien doden" in onze grote steden in West-Europa zal het ermee eens zijn, dat de sociale problemen van de migrerende arbeiders groot moeten zijn. Het marginale karakter van de migrerende arbeid doet vele twijfels rijzen met betrekking tot gezondheid van het systeem van arbeidsmigratie, bijv. de tijdelijke behuizing, veelal in overbevolkte ruimten, langere periodes zonder vrouwen enz.

Men kan stellen, dat de situatie anders zou zijn, indien de migratie niet zoals nu het produkt zou zijn van het toevallig samengaan van een „arbeidssurplus" in de zuidelijke delen van West-Europa en in Noord-Afrika met de situatie van min of meer toevallige in ieder geval niet geplande arbeidstekorten in de ontwikkelde landen van Noord-West-Europa.

In Europa is er een arbeidsmarkt vooral voor ongeschoolde arbeid, gereguleerd door het oude en vrij effectieve systeem van het particulier initiatief. Het kan niet worden ontkend dat het systeem werkt. Het werkt echter vrijwel uitsluitend als een economisch systeem, geleid door puur economische krachten en niet als een sociaal-economisch systeem, waarin voor de arbeider en zijn gezin een redelijke bescherming is ingebouwd. In de ideale, hoewel op dit moment enigszins theoretische situatie zou het gehele europese gebied een systeem van globale overallplanning moeten hebben. Binnen deze planning zou de planning van de beroepsbevolking een zeer belangrijk onderdeel moeten zijn. Binnen het kader van een dergelijke planning van de beroepsbevolking voor het europese gebied

[7] Zie: W. Albeda, Bijlage rapport *Relations entre migration et développement,* gepubliceerd door het 'Comité des Eglises auprès des travailleurs migrants en Europe occidentale', Genève.

[8] Zie: R. Ledrut, *Sociologie du chomage,* Paris, 1966.

zouden de verschillende landen hun eigen planning van de beroepsbevolking kunnen inpassen als één van de elementen voor hun globale sociaal-economische planning op middellange en langere termijn. De planning van de ontwikkelingslanden zou de migratie van die arbeiders kunnen omvatten, die op dat moment in hun eigen economie niet produktief te werk kunnen worden gesteld. De planning op langere termijn zou zich echter als één van haar eerste doeleinden de opheffing van dit soort surplus-migratie moeten stellen.

Anderzijds zouden de ontwikkelde landen in hun planning van de beroepsbevolking de op dat moment aanwezige beschikbaarheid van migratiearbeid kunnen opnemen. Binnen hun eigen langere termijnplanning zouden zij zich echter moeten realiseren, dat dit slechts een tijdelijke mogelijkheid is. Op de lange duur hopen we, zal dit soort surplus-migratie van land tot land niet meer nodig zijn. Op dit moment is dit echter nog een wensdroom. Hoewel het economisch systeem in de meeste Noord-West en West-Europese landen langzaam maar zeker de kapitalistische en ongeplande economie achter zich laat, bestaat er op continentaal niveau niets meer dan interessante en nuttige studies van de Europese Economische Commissie van de U.N.

Zelfs binnen de E.E.G. bestaat geen werkelijke planning van de beroepsbevolking (manpower-planning). Er bestaat een rudimentair kader voor een dergelijke planning. In het eerste vijf-jaren-programma van de E.E.G. is een raming van de ontwikkeling van de beroepsbevolking binnen de zes landen opgenomen. Deze raming wordt echter slechts als een indicatie gebruikt, dat er in de komende jaren arbeidstekorten zullen ontstaan, zodat het inflatiegevaar groot is. Binnen het europese gebied als geheel bestaat het voor planning van de beroepsbevolking politieke en economische kader niet. Dit is een duidelijk voorbeeld van de algemene these, dat het ontbreken van politieke eenheid in Europa een desorganiserend effect heeft op de Europese economie en daarmee op de Europese maatschappij. West-Europa bestaat natuurlijk niet als een groep onverbonden economieën. West-Europa is een economisch gebied met een hoge graad van economische interdependentie zonder enige „interstatelijke" of „supra-nationale" autoriteit op economisch terrein. Deze stand van zaken kan slechts betekenen, dat op europees niveau in tegenstelling tot de situatie binnen de landen geen werkelijke poging bestaat de gevolgen van een kapitalistische economie te beperken. De enige manier om de economie binnen het europese gebied te humaniseren is de uitbreiding van het sociaal-economische beleid van de nationale regeringen tot op europees niveau. Het is een wonderlijk feit, dat in een continent, waar de meeste landen bouwen aan een soort welvaartsstaat, deze staten niet gezamenlijk tot de creatie van een „welvaartsgebied" [9] kunnen komen. En als altijd dragen de arme landen en hun bewoners de last. In deze zin zijn de associatieverdragen van ontwikkelingslanden in Zuid-Europa en Afrika met de E.E.G. met al hun onvolmaaktheden en tekortkomingen (waaronder de omgekeerde preferenties, door de UNCTAD zo veroordeeld) een zwak voorbeeld van wat

[9] Zie: A. Myrdal, *Beyond the welfare state,* London, 1960.

kan en moet gebeuren. Hun zwakheid ligt natuurlijk in de politieke beperkingen van de E.E.G.

C. *Onderwijs en arbeidsmarkt*

Wie over technologische ontwikkelingen en werkgelegenheid spreekt, kan niet voorbijgaan aan de invloed van het onderwijs, in welke vorm dan ook, op deze vraagstukken. Reeds in hoofdstuk I (pag. 9) werd hierop gewezen. In dit rapport kan op de veelzijdige problematiek rond het onderwijs niet in den brede worden ingegaan. Slechts kan worden aangeduid waar de vraagstukken van onderwijs, technologische ontwikkeling en werkgelegenheid elkaar raken en kunnen suggesties worden gedaan waarlangs mogelijke oplossingen gevonden zouden kunnen worden.

De invloed van het onderwijs op de arbeidsmarkt is het duidelijkst aan de aanbodzijde. Het arbeidsaanbod is immers een functie van de hoeveelheid en hoedanigheid van werkzoekenden zoals deze, gevormd door onderwijs (of het gebrek aan onderwijs), de arbeidsmarkt betreden en daarop gedurende hun beroepsleven verkeren. Zo kan onderwijs voor het ene beroep te veel, voor het andere te weinig mensen opleiden, of kan zij een opleiding bieden van een hoedanigheid — te goed of te slecht — die niet past bij wat in de praktijk gevraagd wordt.

Overwogen moet derhalve worden of er, ook op het gebied van het onderwijs, maatregelen zijn te treffen die tot een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kunnen leiden.

Onderwijs voor ieder ten bate van allen

Bij deze afstemming zijn een tweetal politieke uitgangspunten in acht te nemen, die de grondslag vormen van onze moderne democratische opvattingen, maar die onderling in een zekere spanning ten opzichte van elkaar staan: *individuele vrijheid* en *collectieve verantwoordelijkheid*. Of anders gezegd er zijn, ook t.a.v. het onderwijs, naast eisen die de gemeenschap stelt, eveneens een aantal persoonlijke rechten.

Bij dit laatste denken wij aan zaken als de vrije keuze door een ieder van het onderwijs dat hij wenst, voorts aan de vrije toegankelijkheid voor iedereen tot die vorm van onderwijs die hij kan en wil volgen en tenslotte aan de vrijheid om iedere soort en vorm van onderwijs te geven.

Deze persoonlijke rechten (vrijheden) verhinderen — terecht — iedere maatregel die het individu dwingend bepaald onderwijs naar vorm, soort of inhoud zou willen voorschrijven, ook al zou dit met de beste bedoelingen geschieden (bijv. om toekomstige werkloosheid of tekorten in bepaalde beroepen te voorkomen). Daar komt nog bij, dat ook al zou men onderwijsdwang willen toepassen, men het beoogde doel: een zo volmaakt mogelijke afstemming van de toekomstige vraag en aanbod op de arbeidsmarkt toch niet zal bereiken. De maatschappelijke veranderingen, technologische ontwikkelingen en politieke gebeurtenissen zijn immers te onberekenbaar, om op wat langere termijn met zoveel

zekerheid uitspraken te doen over de arbeidsmarktverhoudingen, dat daarmee dwingende maatregelen zouden zijn te rechtvaardigen.

Wil er van werkelijke uitoefening van bovengenoemde persoonlijke vrijheden sprake zijn, dan dient de gemeenschap — door de overheid of door particuliere onderwijsverenigingen — er voor zorg te dragen, dat financiële hindernissen en sociale belemmeringen ter zake van keuze en toegankelijkheid van het onderwijs worden weggenomen. En vervolgens dat de gemeenschap maatregelen treft opdat iedere soort van onderwijs gegeven kan worden en/of ook feitelijk gegeven wordt.

Hierboven stelden wij reeds dat onderwijs niet alleen een zaak is van persoonlijke vrijheid, die genoten kan worden ten bate van de persoonlijke ontwikkeling, maar dat het ook een belangrijke taak en functie heeft ten dienste van de gemeenschap. De gemeenschap toch stelt eisen o.m. wat betreft het aantal personen, dat een bepaalde opleiding gevolgd heeft, wat betreft de soorten onderwijs, wat betreft de kwaliteit van de opleidingen en wat betreft de geestesinstelling waarin het onderwijs gegeven wordt.

In onze westers-democratische samenleving is het ondenkbaar, dat de gemeenschap dwingende maatregelen zou voorschrijven, die in feite de persoonlijke vrijheden te niet zouden doen. Wel is nodig dat de spanning tussen individu en gemeenschap zodanig wordt beïnvloed, dat een optimaal evenwicht verwacht mag worden. Hieronder verstaan we enerzijds een zich voegen van de persoonlijke vrijheid naar de eisen van de gemeenschap en anderzijds een aansluiten van de gemeenschapseisen bij de persoonlijke rechten.

Om dit te bereiken is het o.m. nodig, dat de overheid gegevens verzamelt over de arbeidsmarkt, prognoses opstelt en daarover aan leerkrachten en leerlingen in ruime mate inlichtingen verschaft en desgewenst voorlichting biedt.

Ook dient een zo goed mogelijk contact te worden gewaarborgd tussen onderwijs en maatschappij teneinde een zo goed mogelijke samenstelling en kwaliteit van de leerstof te bereiken. We denken hier aan maatregelen als: het bevorderen van inspraak van studenten en leerlingen (en/of ouders) en van vertegenwoordigers uit de maatschappij; het scheppen van mogelijkheden voor leerkrachten om door middel van herscholing of praktijkervaring met nieuwe ontwikkelingen op de hoogte te komen en het tijdelijk betrekken van deskundigen uit de praktijk bij het onderwijs.

Vervolgens moet het onderwijs steeds een voldoende brede basis van kennis en kunde bieden, alvorens tot specialisatie wordt overgegaan. Een eventuele her- of bijscholing in de toekomst zal daardoor vlotter verlopen.

Tenslotte dient de efficiency van het onderwijs, zowel economisch als maatschappelijk, te worden nagestreefd, door bijv. eisen te stellen ten aanzien van studieduur, door toe te zien op de activiteit van leerkrachten en het stichten van onderwijsinstellingen op andere gronden dan die aan onderwijsbehoeften zijn ontleend te ontraden.

Levenslange scholing

Aanpassing aan technologische en sociale ontwikkelingen maakt de mogelijkheid tot een „education permanente" op alle onderwijs niveaus (lager, middelbaar en hoger) bij de meeste soorten onderwijs noodzakelijk. Het scheppen van ruime mogelijkheden tot her-, om- en bijscholing is daarom dringend gewenst. Waar hiervoor op lager en middelbaar niveau reeds een aantal maatregelen getroffen is, verdient met name het hoger onderwijs op dit punt bijzondere aandacht. Gedacht zou kunnen worden aan kortere en langere „post-graduate courses", waar de reeds in de praktijk werkzame academici zich van de ontwikkelingen in en om hun vak op de hoogte kunnen houden. Overwogen dient voorts te worden of, evenals dat bijv. in de Verenigde Staten het geval is, de universitaire onderwijsfaciliteiten in een aantal faculteiten, ook niet in de vakanties kunnen worden benut voor „summer-courses", zowel voor studenten als voor afgestudeerden.

Tenslotte doet zich de vraag voor of ook in ons land geen behoefte bestaat aan een supra-universitaire opleiding voor topfunctionarissen van bijv. 2 jaar waar, door middel van o.a. een vergelijkend examen en een psychologische test, jaarlijks een beperkt aantal afgestudeerde academici van verschillende disciplines worden toegelaten. (In Frankrijk kent men zo de Ecole Nationale d'Administration-ENA.)

Uit deze top-opleidingen, die vooral een verbreding van inzicht en kennis in gebieden buiten de eigen discipline moeten geven, kunnen de hogere functionarissen van overheid, onderwijs en bedrijfsleven worden gerecruteerd.

D. *De gehuwde vrouw en het arbeidsproces*

In een rapport over de technologische ontwikkeling en de werkgelegenheid kan een paragraaf over het werken van de gehuwde vrouw niet achterwege blijven.

Zoals bekend neemt Nederland t.o.v. de haar omringende landen een uitzonderingspositie in voor wat betreft het deelnemerspercentage der gehuwde vrouw aan het arbeidsproces, waaronder verstaan wordt het tegen beloning, al dan niet buitenshuis werken. Hoe laag dit percentage is moge blijken uit de volgende tabel.

Staat 12.

Percentage beroepsbeoefenaars onder de gehuwde vrouwen

land	totaal	agrarisch	niet-agrarisch
West-Duitsland	32	10	22
Frankrijk	32,5	8,5	24
België	20,5	0,5	20
Denemarken	22,7	2,7	20
Nederland	6,8	0,8	6
U.S.A.	26,5	1,5	25

Hoewel opgemerkt moet worden, dat deze cijfers tengevolge van de verschillen in definities van het begrip beroepsbevolking niet volledig vergelijkbaar zijn, geven ze voldoende marge om aan te tonen, dat Nederland wat het werken van de gehuwde vrouw betreft, een soort eiland te midden van de haar omringende landen vormt.

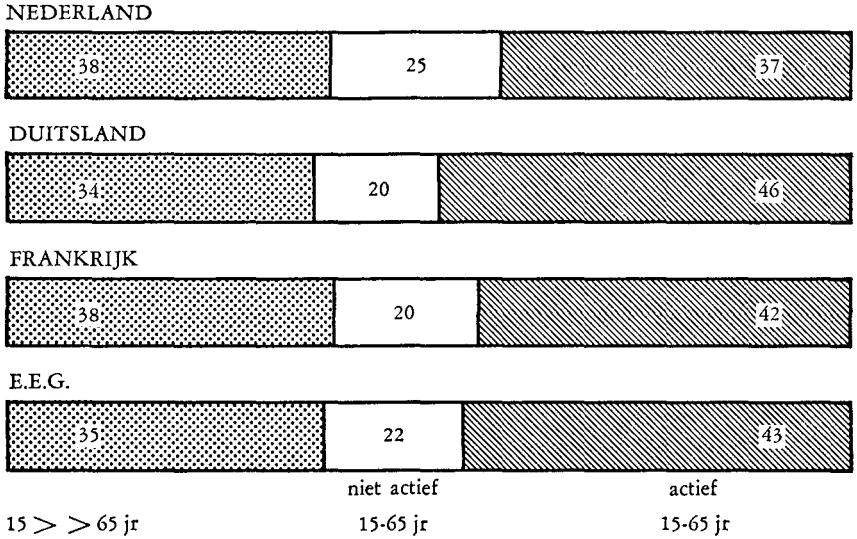
Ook wanneer men de in de landbouw werkzame vrouwen van de gevonden percentages aftrekt, — men kan in deze sector minder van een vrije keuze der vrouwen spreken — zijn de verschillen in percentage veelzeggend (zie derde kolom).

Bij de beantwoording van de vraag of het werken van gehuwde vrouwen in Nederland bevorderd moet worden spelen o.m. sociale en economische aspecten een rol.

Wanneer wij met de economische kant van de zaak beginnen ligt hierin niet de opvatting besloten dat deze van doorslaggevende aard dient te zijn. Wel lijkt het ons gewenst in het kader van deze studie, die immers over de werkgelegenheid gaat, dat aan de economische kant van het onderhavige vraagstuk gerede aandacht besteed behoort te worden.

Het lage deelnemerspercentage van de gehuwde vrouw is terug te vinden in de cijfers van de zogenaamde actieve bevolking van Nederland. Dat dit inderdaad het geval is blijkt uit grafiek I.

Grafiek I



Hier wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de bevolking beneden de 15 en boven de 65 jaar en anderzijds de rest van de bevolking waarvan qua leeftijd aangenomen mag worden dat ze aan het arbeidsproces zou kunnen deelnemen.

Deze laatste groep valt, zoals de grafiek laat zien, in een niet-actief en een wel-actief gedeelte uiteen.

Onmiddellijk valt op dat het percentage aan het arbeidsproces deelnemende mensen in Nederland verreweg het laagst is van de genoemde landen en de E.E.G. als geheel.

Het verschil met Duitsland is wel erg groot, resp. 37% en 46% maar hierbij moet men bedenken (zoals ook uit de tabel blijkt) dat de leeftijdsopbouw van de bevolking in Duitsland anders is dan die in Nederland of Frankrijk. Tengevolge van het grote aantal vluchtelingen in het verleden en het te werkstellen van omstreeks een miljoen gastarbeiders, heeft Duitsland een relatief grote bevolkingsgroep tussen 15 en 65 jaar.

Interessanter is daarom de vergelijking met Frankrijk, dat naar genoemde criteria gemeten, een bevolkingsopbouw gelijk aan die van Nederland heeft.

We kunnen dan resp. 37 en 42 als percentage actieve bevolking in beide landen naast elkaar zetten. Het verschil komt nog duidelijker naar voren als men het zo formuleert, dat in Frankrijk iedere 100 werknemers voor 237 mensen, henzelf inbegrepen, moeten produceren, terwijl in Nederland iedere 100 werknemers voor 270 de „kost" moeten verdienen (voor Duitsland is het tweede getal slechts 217).

Nederland heeft per hoofd lager nationaal inkomen

Dat één en ander gevolgen heeft voor de respectievelijke niveaus van het nationaal inkomen in de verschillende landen, ligt voor de hand.

De produktiviteit van de Nederlandse werknemer zou aanzienlijk hoger moeten zijn dan die der Franse, om van de Duitse nog maar te zwijgen, om tot het zelfde nationaal inkomen per hoofd te komen.

Hoewel inderdaad de produktiviteit van de Nederlanders die deelnemen aan het arbeidsproces enige procenten boven die van enkele E.E.G.-landen zoals Duitsland en Frankrijk blijkt te liggen (vooral dankzij een geringer percentage werknemers in de landbouw), is dit verre van voldoende om de grote verschillen te overbruggen. Een en ander blijkt uit een vergelijking van de nationale inkomens per hoofd, op koopkracht basis. We gaan hier af op de berekeningen van de Amerikaanse econoom Edward Denison in zijn omvangrijk boek *Why growth rates differ.* Denison heeft becijferd, dat het Nederlandse inkomen per hoofd in 1960 ongeveer 20% lager was dan dat van Duitsland en dat het 15—18% bij Denemarken, België en Frankrijk ten achter bleef. We mogen aannemen, dat zich sinds 1960 geen signifikante verschuiving in deze cijfers heeft voorgedaan.

Terugkomend op ons onderwerp kunnen we concluderen, dat er een rechtstreeks verband gelegd kan worden tussen ons relatief lage inkomen per hoofd en het lage percentage gehuwde vrouwen dat in ons land deelneemt aan het arbeidsproces.

Vaak wordt de vraag gesteld of een toenemende deelname van de gehuwde vrouw aan het arbeidsproces, niet tot groeiende werkloosheid zal leiden. Hierop

zij geantwoord, dat de cijfers in Duitsland en Frankrijk, waar zoals we zagen, veel hogere percentages van de beroepsbevolking dan in Nederland aan het arbeidsproces deelnemen, aantonen, dat dit niet het geval behoeft te zijn.

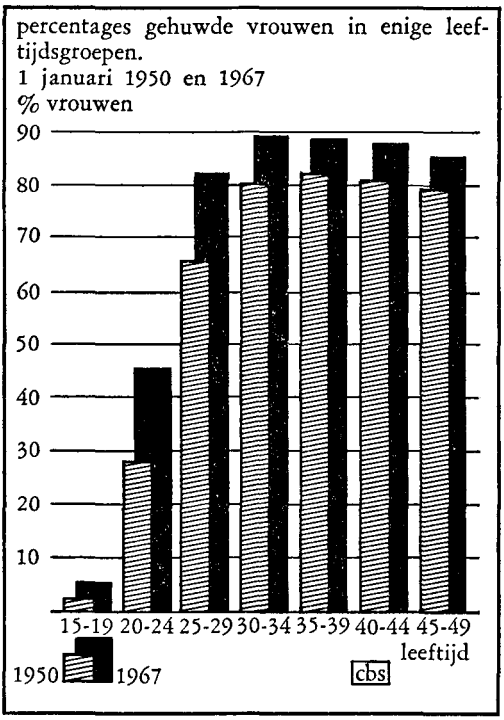
Afnemend aanbod ongehuwde vrouwen

Een andere overweging die ons op grond van economische motieven doet pleiten voor een grotere participatie van de gehuwde vrouw in het arbeidsproces wordt gevonden in het *afnemend aanbod* van *ongehuwde* vrouwen.

Dit afnemend aanbod wordt veroorzaakt door een tweetal factoren. Allereerst blijven de meisjes langer onderwijs volgen op allerlei niveau, waardoor ze steeds op hogere leeftijd pas aanhet arbeidsproces gaan deelnemen. Voorts treedt men, zoals uit bijgaande grafiek blijkt, op steeds jongere leeftijd in het huwelijk. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft berekend, dat de gemiddelde leeftijd, waarop de Nederlandse vrouwen in het huwelijk treden tussen 1950 en 1966 van 25 tot 23 jaar is gedaald. Men mag aannemen dat beide tendensen zich nog voort zullen zetten.

Uit grafiek II blijkt bovendien dat in alle leeftijdsgroepen het aantal ongehuwde vrouwen afneemt, dus ook in de hogere leeftijdscategorieën.

Grafiek II



Toenemende vraag

Dit afnemend aanbod komt in een nog scherper licht te staan als men bedenkt dat de vraag naar vrouwelijke werknemers in de toekomst eerder toe dan af zal nemen. Hierbij denke men speciaal aan de vraag in de dienstensector die zoals bekend, zich in een snel tempo uitbreidt. Als voorbeelden noemen we het onderwijs en de verzorgende beroepen, die snel stijgende vraag naar vrouwelijke werknemers ontwikkelen. Bij een totale stijging van het aantal onderwijskrachten tussen 1947 en 1960 van 26%, steeg het aantal vrouwen in deze periode slechts met 7,2%. Het aantal vrouwelijke werknemers bij sociale instellingen is in genoemde periode meer dan verdubbeld, terwijl het aantal in de ziekenhuizen met meer dan 40% steeg.

Men mag stellen dat, wanneer in de toekomst geen belangrijke stijging optreedt in het aantal beroepsbeoefenaren onder gehuwde vrouwen, zich ernstige problemen in sectoren als de hierboven genoemde gaan voordoen.

Wij wezen er reeds op dat men er zich voor moet hoeden economische overwegingen in deze de doorslag te laten geven. Immers, het gezinsleven en de rol van de vrouw daarin neemt in Nederland een zodanige plaats in, dat men met omzichtigheid te werk moet gaan, alvorens maatregelen te nemen, die een verandering hierin te weeg zouden brengen.

We zijn hiermede tot het sociale aspect van ons vraagstuk gekomen. Zonder te pretenderen hierop uitvoerig in te gaan, kunnen we wel een aantal verschuivingen in omstandigheden, waaronder de gehuwde vrouw thuis werkt, constateren.

Allereerst brengt het op steeds jeugdiger leeftijd in het huwelijk treden van de vrouwen tesamen met het kleiner worden van de gezinnen met zich mee, dat de ouders op steeds jongere leeftijd weer „uit de kinderen" zijn.

Voorts zij er op gewezen, dat de moderne woningen, vooral de „flats" minder bewerkelijk zijn dan de oudere woningen, terwijl bovendien de techniek vele huishoudelijke werkzaamheden vereenvoudigd heeft. De afwasmachines, wasmachines, stofzuigers en mixers besparen veel werk. Ook de synthetische stoffen als nylon en andere vezels hebben het naai-, stop- en strijkwerk verminderd.

Het gevolg van één en ander is, dat veel meer vrije tijd, vooral voor huisvrouwen zonder kinderen beschikbaar komt en zoals uit recente onderzoekingen blijkt, de behoefte onder gehuwde vrouwen om werk buitenshuis begint toe te nemen.

Dat deze behoefte tot nog toe niet in een grotere participatie van hen in het arbeidsproces tot uitdrukking komt, wordt mede veroorzaakt door een aantal belemmerende factoren. We denken hierbij aan de fiscale barrière, het onvoldoende ingesteld zijn van de werkgevers op part-time werkende gehuwde vrouwen, het ontbreken van voldoende bij- en herscholingsmogelijkheden van vrouwen, die geruime tijd niet meer gewerkt hebben, en de niet altijd even realistische instelling van de huisvaders ten opzichte van het werken van hun vrouw.

Overigens doet men er goed aan in de discussie onderscheid te maken tussen een vijftal groepen gehuwde vrouwen.

a. de vrouwen, die nòg geen kinderen hebben;
b. de kinderloze vrouwen, die geen kinderen kunnen of willen krijgen;
c. de vrouwen met kinderen, die nog niet naar de kleuterschool gaan;
d. vrouwen met schoolgaande kinderen;
e. vrouwen met zelfstandige kinderen.

Naar ons oordeel behoeft er relatief weinig bezwaar te bestaan tegen het „part-time" of „full-time" buitenshuis werken van de groepen a, b en e. Het wordt wat moeilijker voor groep d, de vrouwen met schoolgaande kinderen. Maar ook voor deze groep zou bij een meer regelmatig schooltijden-patroon van de verschillende scholen onderling, zonder plotselinge vrije dagen en goede gelegenheden voor het „overblijven" het part-time buitenshuis werken niet onder alle omstandigheden onaanvaardbaar behoeven te zijn en in vele gevallen zelfs aanbevelenswaardig.

Het moeilijkst lijkt ons groep c, de vrouwen met kinderen die nog niet naar school gaan, kinderen dus van 0 tot 4 jaar. Tenzij men op grote schaal voor deze kinderen al of niet in bedrijfsverband crèches gaat oprichten, zien wij niet zo gauw een oplossing voor deze groep moeders. Waarbij we meteen opmerken dat deze oplossing ons voorshands nog niet zo zeer aanspreekt.

Er zal zich dus een periode van gemiddeld 5-7 jaar, al naar gelang het aantal en de spreiding van de kinderen, in het leven van de meerderheid van de gehuwde vrouwen voordoen, waarin zij niet of nauwelijks buitenshuis kunnen werken. De consequentie hiervan is, dat deze vrouwen gedurende genoemde periode geen beroepservaring opdoen en daarmee haar specifieke bekwaamheid voor een deel verliezen.

Voor deze groep is bij- of herscholing in vele gevallen noodzakelijk. Nagegaan zal moeten worden of deze bij- en herscholing al tijdens deze 5-7 jaar eventueel in de avonduren (avondcursussen) of anderszins zou kunnen gebeuren. Trouwens bijscholing en herscholing is in het huidige stadium van de participatie der gehuwde vrouw, dat als een overgangsperiode zou kunnen worden beschouwd naar een grotere participatie, praktisch voor alle genoemde groepen onontkoombaar. Dit is een gebied waar een grootse aanpak noodzakelijk is. De overheid zou zich wellicht op gelijksoortige wijze, zoals ze dit met de andere stadia en vormen van onderwijs doet, hier mee bezig moeten houden.

Overigens moet hierbij wel opgemerkt worden, dat een niet onbelangrijk deel der gehuwde vrouwen met slechts betrekkelijk weinig bij- of herscholing toe zal kunnen, omdat hun beroepswerkzaamheden slechts een geringe graad van geoefendheid of scholing vergen.

Als maatregelen op fiscaal gebied, verdient het instellen van afzonderlijke belastingtabellen voor het inkomen van gehuwde vrouwen zeker aanbeveling, terwijl voorts de aftrekregeling voor deze groep in aanzienlijke mate verruimd dient te worden.

Ook anderzijds zal de samenleving meer ingesteld moeten zijn op het werken

van de gehuwde vrouw. Hierbij zij er op gewezen dat het instellen van één of meer koopavonden, die trouwens ook voor vele ongehuwde vrouwen een uitkomst zouden zijn, noodzakelijk is. Dit op één of meer avonden per week open zijn zou zich ook moeten uitstrekken tot overheidsdiensten en andere dienstverlenende bedrijven, die rechtstreeks kontakt met de consument onderhouden. Te denken valt hierbij aan bevolkingsregisters, belastingdiensten etc.

Tenslotte zou de instelling van de werkgevers ten aanzien van het in dienst nemen van gehuwde vrouwen nog wel enige wijziging ondergaan. Aanpassing van werkschema's zal veelal nodig zijn.

V

Het institutionele kader

In de voorgaande hoofdstukken werd aandacht besteed aan ontwikkelingen betreffende arbeid, arbeidsmarkt en werkgelegenheid. Deze ontwikkelingen waren op zichzelf weer het gevolg van ontwikkelingen op een groot aantal onderling zeer verschillende andere terreinen. Economische groei, mechanisering en automatisering (hoofdstuk I), onderwijs (IV C), wijzigingen in opvattingen over de maatschappelijke taak van de vrouw (IV D), regionalisering en agglomeratie (IV A) zijn maar enkele van de relevante gebieden die in dit rapport werden aangeroerd. Al deze veranderingen stellen belangrijke eisen aan het organisatorisch vermogen van onze staatkundige en maatschappelijke instellingen.

Zijn, zo luidt de vraag waarbij wij in dit laatste hoofdstuk een aantal opmerkingen willen maken, onze staatkundige en maatschappelijke instellingen in staat steeds op tijd de bestaande organisatorische kaders aan te passen en waar nodig nieuwe te scheppen opdat beleidsvorming en beleidsvoering afgestemd blijven op de moderne ontwikkelingen?

Dit omvangrijke vraagstuk willen wij hier slechts benaderen vanuit twee gezichtshoeken. In de eerste plaats vanuit de door de technologische ontwikkeling noodzakelijk geworden sociaal-economische planning op het niveau van de centrale overheid. Daarnaast staan wij stil bij de gevolgen, die de technologische ontwikkeling heeft op de verhouding werkgever-werknemer in het bedrijfsleven.

Overheid en planning

De organisatie van de regering en het overheidsapparaat is in de loop der tijden voortdurend veranderd. Met name de departementale indeling laat door de jaren heen een voortdurend proces van uitbreiding, inkrimping, samensmelting en splitsing zien, een voortdurend pogen zich aan te passen aan de ontwikkeling, waarbij de overheid in toenemende mate bij steeds meer terreinen van het maatschappelijk leven betrokken raakt en er op de duur een actieve, leidende rol gaat vervullen.

De huidige organisatie van de regering en het overheidsapparaat vertoont leemten en overlappingen die even zo vele belemmeringen zijn om op de juiste

wijze te reageren — laat staan te ageren — op de voortdurende stroom van ingewikkelde vraagstukken. De grote mate van onafhankelijkheid van de verschillende ministers en hun departementen ten opzichte van elkaar — wat „dubbelwerk" of „afschuiven" in de hand werkt, verhindert dikwijls de zo dringend nodige, veelzijdige en onderling afgestemde aanpak. De positie van de minister-president, die voor de coördinatie moet zorgdragen, is slechts gebouwd op zijn vasthoudendheid en op de welwillendheid van de afzonderlijke ministers, niet op hiërarchisch gezag.

Het gebruik dat een regering steeds als geheel valt of staat — (een duidelijke uitdrukking van het feit dat de regering als een college van gelijken wordt gezien) — waardoor het meestal niet mogelijk is dat één minister aftreedt of wordt weggezonden, heeft dikwijls onnodige wisseling van regeringen tot gevolg en verhindert de continuïteit van het beleid. De enige minister, die in feite invloed op samenhang in het beleid heeft, is die van Financiën. Maar financiële samenhang is niet de enige vorm van samenhang die in het regeringsbeleid gewenst is.

Voor ons kleine, in alle opzichten afhankelijke, land is in deze tijd van technologische ontwikkelingen, politieke verschuivingen, maatschappelijke omwentelingen, een regering nodig die in staat is, besluitvaardig en slagvaardig, een beleid te voeren dat, zich aanpassend aan de omstandigheden, in zijn onderdelen samenhang en in zijn geheel continuïteit vertoont. M.a.w. de regering moet in staat zijn tot planning en programmering, op de noodzaak waarvan ook in de voorgaande hoofdstukken verschillende malen is gewezen.

Hiermee zijn grote woorden gelaten uitgesproken. Veel toch hangt af van de bekwaamheden en hoedanigheden van degenen die een plaats in de regering krijgen. Toch is de organisatorische opzet van doorslaggevende betekenis. Het is wellicht goed zich te spiegelen aan de structuren van de leiding van wereldconcerns, die zich voor soortgelijke problemen geplaatst zien. Meestal hebben deze ondernemingen een kleine Raad van Bestuur, die het beleid op langere termijn van het gehele concern vaststelt, terwijl er directies zijn die met de dagelijkse leiding der afzonderlijke bedrijven zijn belast. Zo zou voor ons land een kernkabinet gewenst kunnen zijn van bijvoorbeeld vijf leden (minister-president, hoofdminister Buitenlandse Zaken en Defensie, hoofdminister Sociale en Economische Zaken en ruimtelijke ordening, hoofdminister Financiën en hoofdminister Binnenlandse Zaken en Justitie), waarbij de minister-president een doorslaggevende stem heeft.

De instelling van een dergelijk kernkabinet zal nog wel enige politieke voeten in de aarde hebben. De tijd echter dringt. Daarom zou reeds op korte termijn binnen het huidige systeem een ministerie voor de Sociale en Economische Planning in het leven kunnen worden geroepen, dat het program van prioriteiten opstelt en, indien dit is aanvaard, op de uitvoering ervan toeziet. Dit nieuwe ministerie, dat bedoeld is de regering stelselmatig in staat te stellen de sociaal-economische en technologische ontwikkelingen te onderkennen en naar aanleiding daarvan een beleid te programmeren, zou evenals het huidige ministerie

van financiën t.a.v. de begroting, het beleid der andere ministeries aan het program moeten toetsen.

Ten aanzien van de snelle technologische ontwikkeling dient de overheid in het bijzonder wetenschappelijk speurwerk en informatie te bevorderen, die beide thans voor een modern produktieapparaat even belangrijk zijn als vroeger grondstoffen en kapitaal. Teneinde bekwaamheid in het werken met moderne technologieën en het vervaardigen van geheel nieuwe produkten te stimuleren, om werkgelegenheid en welvaart voor de toekomst te scheppen, behoort de overheid zelf nieuwe ondernemingen te (helpen) stichten, indien het particulier initiatief daarin te kort schiet.

Het signaleren van een dergelijk tekortschieten, evenals dat van achterstanden op andere terreinen ten opzichte van de ontwikkelingen in andere landen (zgn. technological gap, educational gap, management gap, money gap, etc.) zou eveneens tot de taak van het ministerie van sociale en economische planning dienen te worden gerekend.

Bedrijfsleven en overleg tussen werkgever en werknemer

Bij het vraagstuk van de invloed van de technologische ontwikkelingen op de werkgelegenheid speelt het bedrijfsleven uiteraard een belangrijke rol. Anders dan misschien vroeger het geval was is ons huidige industriële stelsel ingewikkeld en kwetsbaar, zowel economisch als technisch. Waar vroeger wellicht nog strijd tussen werkgevers en werknemers met fysieke middelen mogelijk was (staking bijv. of uitsluiting) omdat daarmee voor de hand liggende beperkte doelen bereikt konden worden (bijv. directe loonsverhoging in een bepaald bedrijf), thans lijken deze middelen meer en meer onbruikbaar geworden door de onoverzienbaarheid van de gevolgen die zij op gebieden ver buiten het „gevechtsterrein", ook nog na lange tijd, kunnen hebben.

De technologische ontwikkelingen leiden tot verfijnde, kostbare maar economisch snel verouderde produktie-apparatuur, die ondernemingen dwingen tot concentraties, ook over politieke grenzen heen. Tot vrij snelle en abrupte aanpassingen, die gehele of gedeeltelijke sluitingen ten gevolge kunnen hebben, die dwingen tot planning en programmering. Deze technologische ontwikkelingen en hun gevolgen zullen ook werkgevers en werknemers er steeds meer toe moeten dwingen de weg van overleg op te gaan in plaats van de strijd te zoeken. Daarbij zal in wederzijdse openheid steeds opnieuw het belang van de onderneming als geheel moeten worden afgewogen tegen de deel-belangen van werknemers, kapitaalverschaffers, afnemers en algemeen belang.

Gezamenlijk zullen alle betrokkenen op bedrijfsniveau tot een planning en programma moeten komen en aan de verwezenlijking daarvan zal ook gezamenlijk moeten worden gewerkt. Bij samenwerking past spel — samenspel of tegenspel — geen strijd. Zeker niet in een klein land als het onze, dat economisch geheel van het buitenland afhankelijk is en geen politieke macht heeft om de economische strijd zo nodig met andere middelen voort te zetten.

Op landelijk niveau speelt met name de Sociaal-Economische Raad met haar

verschillende commissies waaronder de Raad voor de Arbeidsmarkt, een belangrijke rol.

Het is de vraag of die rol wel belangrijk genoeg is. Immers, de SER kan slechts adviseren aan de regering, en de regering kan een advies geheel of gedeeltelijk naast zich neerleggen. De beslissingen worden genomen door de regering in overleg met het parlement. In het parlement geven vaak geheel andere factoren dan sociaal-economische de doorslag. Dit kan leiden tot beslissingen of een beleid dat in de complexe structuur van het bedrijfsleven ongewenste verstoringen teweeg brengt. Naast het adviseren over incidentele vraagstukken zou de SER op sociaal-economisch terrein de tegenspeelster van de regering moeten zijn bij het opstellen van economisch-sociale plannen en programma's. Zij behoeft daarbij niet slechts adviserend op te treden: de regering zou moeten plannen en programmeren in (niet na) overleg met de SER. Op deze wijze zou inspraak van belanghebbenden op de economisch-sociale beleidsvorming mogelijk zijn, die ook een onmisbare voorwaarde is voor de samenwerking bij de uitvoering.

SAMENVATTING

1. De groei van de volkshuishouding naar „volle wasdom" en de daarmee samenhangende technologische ontwikkeling hebben belangrijke verschuivingen veroorzaakt in opbouw en regionale spreiding van de beroepsbevolking in ons land.

Genoemde verschuivingen zijn vaak zeer geleidelijk verlopen, vertoonden een tempo, dat grotendeels samenviel met dat waarmee generaties elkaar opvolgen.

Verwacht mag worden, dat in de toekomst dit „natuurlijk" verloop te traag zal zijn, om de vereiste aanpassing van het arbeidsaanbod aan de snelle structuurwijzigingen in het economisch proces te bewerkstelligen.

Tussentijdse beroeps- en functiewisseling en sterke geografische mobiliteit zullen, in veel sterkere mate dan in het verleden, soelaas moeten geven.

2. De technologische ontwikkeling kan tot werkloosheid leiden. „Kan", want het behoeft niet. Of de technologische ontwikkeling tot werkloosheid leidt is in laatste instantie een zaak van overheidsbeleid.

Dezelfde technologische ontwikkeling die bepaalde soorten arbeid elimineert roept, bij een groeiend nationaal produkt, nieuwe takken van arbeid in het leven. Alleen deze compensatie verloopt niet automatisch, noch direct, noch in dezelfde plaats of regio. Technologische ontwikkeling en economische groei zorgen niet zelf voor compensatie maar bieden wel de mogelijkheden daartoe. Een optimaal gebruik van deze mogelijkheden vraagt om een actief arbeidsmarktbeleid, een actief industriebeleid en een actief infra-structureel beleid.

3. Een actief arbeidsmarktbeleid richt zich primair op beïnvloeding van het beloop van het arbeidsmarkt-proces, om daarmee de afloop, het resultaat van dat proces reeds bij voorbaat te beïnvloeden. Een passief arbeidsmarktbeleid beperkt

zich voornamelijk tot correctie en aanvulling van de afloop van het arbeidsmarktproces. Dit geldt met name de inschakeling van wat wel genoemd wordt de „marginal man". Een actief arbeidsmarktbeleid daarentegen richt zich op de gehele actieve beroepsbevolking, op verbetering van het allocatieproces, op inschakeling van niet-actieve groepen en op vergroting van de bereidheid tot omscholing en verhuizing. Dit zijn namelijk essentiële voorwaarden voor een beleid gericht op economische groei. Met betrekking tot een actief arbeidsmarktbeleid moet derhalve de norm van de economische groei voorop worden gesteld. Waarbij direct wordt opgemerkt dat economische groei geen doel in zichzelf is, maar als een soort „tussennorm" moet worden gezien, afgeleid van normen als gerechtigheid en naastenliefde. Accentuering van de economische groei als norm voor het arbeidsmarktbeleid mag de zo noodzakelijke humanisering van het economisch leven niet in de weg staan.

4. De technologische ontwikkeling heeft binnen het kader van het merendeel der vestigingsfactoren voor industrie en dienstensector een zich vrijwel autonoom voortzettend proces in het leven geroepen: de agglomeratie-tendentie.

Deze tendentie doet zich niet overal noch overal in dezelfde mate voor in ons land. Waar ze ontbreekt leidt dat tot structurele werkloosheid.

Het regionaal beleid is erop gericht de agglomeratie-tendentie ook in achtergebleven regio's tot ontwikkeling te brengen. In de daarvoor nodige regionale conversie speelt met name de omschakeling van de aanwezige beroepsbevolking een belangrijke rol. Het regionale beleid, hetgeen zowel stimulering als afremming van de agglomeratie-tendentie kan inhouden, komt eerst goed van de grond binnen een geïntegreerd kader van ruimtelijke ordening en sociaal-economische planning.

5. De „gastarbeider" vormt een schrijnend bewijs van de afwezigheid van een Europees arbeidsmarktbeleid, gebaseerd op sociaal-economische planning.

Voor zulk een planning mist Europa het politieke en economische kader. Ook uit dien hoofde is een politieke integratie van Europa dringend gewenst.

6. Het onderwijs is een belangrijke factor bij de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Bij beïnvloeding van deze factor zijn verbods- en dwangmaatregelen onverenigbaar met het democratisch kader waarin wij leven. Veeleer moet worden gedacht aan het informeren van leraren en leerlingen omtrent de huidige en toekomstige arbeidsmarktsituatie, aan het bevorderen van contacten tussen onderwijs en maatschappij met name waar het gaat om de samenstelling van de leerstof en het scheppen van bijscholingsmogelijkheden voor leerkrachten. Deze laatste mogelijkheden dienen trouwens op alle onderwijsniveaus voor oud-leerlingen en studenten te worden verruimd.

7. De vraag naar vrouwelijke werknemers zal in de toekomst eerder toe- dan afnemen. Daarentegen vertoont het aanbod van ongehuwde vrouwen een sterke

tendentie tot daling. Willen stagnaties worden voorkomen, dan zal een grotere participatie van de gehuwde vrouw in het arbeidsproces moeten worden bevorderd. Met betrekking tot de overheid wordt hierbij met name aan het wegnemen van fiscale barrières gedacht.

8. De technologische ontwikkeling maakt sociaal-economische planning op het niveau van de centrale overheid noodzakelijk. Een eerste stap in deze richting is de vorming van een apart ministerie voor de sociale en economische planning. Bij de opstelling van de sociale en economische programma's en plannen zou de SER de tegenspeelster moeten zijn van de regering. De regering zou moeten plannen in en niet na overleg met de SER.

★

PERSONALIA

Mr. P. J. A. Idenburg; doceert internationale betrekkingen aan de Vrije Universiteit; lid redactie Nieuw Europa.

Jhr. mr. M. W. C. de Jonge; militair attaché bij de Nederlandse Ambassade te Brussel.

M. H. von Meyenfeldt; Officier Koninklijke Landmacht.

H. Volten; Officier Koninklijke Landmacht; register-accountant.

VRIJHEID VAN ONDERWIJS

door

Prof. mr. I. A. Diepenhorst

Op 30 juni 1920 thans 50 jaar geleden aanvaardde de Tweede Kamer met overweldigende meerderheid van 75 tegen 3 stemmen - er was ook destijds absenteïsme van parlementariërs - de wet op het lager onderwijs. De Eerste Kamer maakte enkele maanden later weinig bezwaar en zelfs werd een hoofdelijke stemming onnodig geacht. Voor het besef van vele tijdgenoten zowel als van latere historieschrijvers had de schoolstrijd een einde genomen.

De wet van 1920 gaf een uitwerking aan het ter gelegenheid van de Grondwetsherziening van 1917 met nauwkeurigheid geformuleerde pacificatieartikel dat naar zijn strekking algemeen onderschreven bij een toekomstige wijziging van onze constitutie waarschijnlijk weer anders zal worden geformuleerd onder behoud van de fundamentele op 1848 teruggaande gedachte: het geven van onderwijs is vrij. De gevolgtrekking dringt zich op, dat van een verworven staatsrechtelijk bezit sprake is en dat voor de toekomst weinig moeilijkheid te vrezen valt.

Toch lijkt het twijfelachtig of de ontwikkeling zo vlot als sommigen menen ook werkelijk verlopen zal. Het is waar dat er in 1917 heel wat beslist werd. Vóór het jaar 1848 was het in Nederland lastig om scholen te stichten; de overheid trad beperkend op. En ook na dat jaar bleef het bezwaarlijk, tot in 1857 de autorisatie door de gemeentebesturen verviel. De ouders in welk verband zij ook mochten optreden, konden sedertdien zonder enig wettelijk beletsel hun kinderen een onderricht in de door hen gewenste geest verzekeren. Daar zij echter de door hen in het leven geroepen scholen betalen moesten, was er wel een formele in de betekenis van wettelijke, geen materiële in de betekenis van stoffelijke vrijheid.

Tevens had men in 1848 met de vrijheid van onderwijs als vrijheid voor de ouders om scholen door hen gesticht te bekostigen niet alles gezegd. De staat wenste toezicht te oefenen en met name de bekwaamheid en zedelijkheid van de leerkrachten bij lager en middelbaar onderwijs te toetsen. Dat hij bij subsidiëring nog andere eisen moest stellen was duidelijk evenzeer als dat de formulering van die eisen nauw luisterde, daar gemakkelijk afbreuk kon worden gedaan aan de vrijheid van richting, wat al het verworvene weer op losse schroeven zette.

Er is meer. In artikel 140 der Grondwet van 1814 was uitgesproken, dat het openbaar onderwijs op de hoge, middelbare en lagere scholen „een aanhoudend voorwerp van de zorg der Regering" vormde, een ofschoon gewijzigd - het woord openbaar verdween in 1917 - tot heden bestendig constitutioneel bestanddeel. Die zorg heeft in de loop der jaren een steeds voller inhoud gekregen.

In weerwil van aanvankelijke bedenkingen is heden algemeen aanvaard dat leerplicht niet met de vrijheid van onderwijs behoeft te botsen, dat de „Declaration of the rights of the child" van 1959 niet innerlijk tegenstrijdig is als zij in Principle 7 uitspreekt: „The child is entitled to receive education which shall be free and compulsory, at least at the elementary stages" [1].

De staat laat zich dus vanaf onze eerste grondwet aan het onderwijs gelegen liggen. Wanneer het door hem verstrekte onderwijs een kleur vertoont of een inslag draagt, die sommige bevolkingsgroepen mishaagt, maken deze groepen gebruik van de aarzelend geboden gelegenheid bijzondere scholen naar hun eigen overtuiging te stichten. Naderhand wordt eerst financiële tegemoetkoming, later financiële gelijkstelling met betrekking tot lager en middelbaar, binnenkort ook tot hoger, thans wetenschappelijk onderwijs geheten bereikt. De publieke kas betaalt steeds meer. Is het wonder, dat er dan van staatswege evenzeer toenemend toezicht geoefend wordt, dat de vrijheid inkrimpt?

Niet enkel de wil om alle onderdanen gelijk te behandelen drijft tot ruime overheidsfinanciering. Onderwijs is nu eenmaal met reden voorwerp van staatsbemoeiing. In een simpele samenleving kunnen ouders of voogden een jonger geslacht de nodige kennis om zich in het leven overeind te houden bijbrengen. In een ingewikkelde maatschappij gaat dit niet meer. Het bleek gedurende de negentiende eeuw in het westen, dat ongeletterdheid, analfabetisme, kennelijk economische achterlijkheid bewerkte. Een volk dat zichzelf wilde handhaven had scholing nodig. Deze moest wel rechtstreeks of zijdelings door de overheid worden mogelijk gemaakt.

Maar onderwijs richt zich op kinderen, op jonge mensen. Er wordt iets bijgebracht en de geest waarin dit gedaan wordt laat niet onverschillig. Vereenzelviging van onderwijs en opvoeding is noodlottig. De opvoeding vindt vóór alles wanneer het goed is in het gezin plaats. De taak van het gezin vermindert echter, de levensgemeenschap verschraalt; reeds de „eetgemeenschap" is door uiteenlopende werktijden moeilijk te handhaven. De school doet gedeeltelijk plaatsvervangend aan opvoeding. Zij helpt in de eerste plaats door onderricht, maar ook anderszins de kinderen zich zelf te vormen.

Wanneer nu onder een volk geestelijke eenstemmigheid heerste rees er weinig moeilijkheid. Omdat men verschilt van opvatting zodat zulks ook bij het onderwijs doorwerkt, zal scholenstichting naar overtuiging wenselijk zijn. Geldelijke onderstand aan een groep te verlenen kan aan een andere groep niet worden onthouden. De overheid zal daarbij als eerste criterium het getal hanteren: de steun naar evenredigheid van de sterkte der groepen; een lagere school met een half dozijn kinderen, een hoge school met 12 jongelui zijn voor een regelmatige subsidiëring veel te kostbaar.

Zolang er van de vrijheid een redelijk gebruik wordt gemaakt, loopt alles goed. Het is al te dwaas om ouders die hun kinderen geen onderwijs willen doen

[1] Het kind is gerechtigd onderwijs te ontvangen dat vrij en verplicht, althans in de elementaire fasen, wezen zal.

volgen daar kennis bederft, hun zin te geven. Als er vaders en moeders zijn, die voor tweejarige spruiten reeds een schooltje in meer eigenlijke zin begeren, lijkt het al even zot om aan die wens te voldoen; natuurlijk kan men de inrichting van baby-bewaarplaatsen bevorderen en zijn peuters heel aardig bezig te houden. Een leerplicht tot het 40e levensjaar - bij de éducation permanente krijgt iemand de indruk, dat tot de laatste snik de scholing dient voort te gaan - is duidelijk een overspannen eis. Soms kan men aarzelen: moet er tot aan het 21e of slechts tot het 18e dan wel tot het 16e levensjaar een verplichting worden gesteld.

Een merkwaardig benutten van de vrijheid is mogelijk. De bedoeling zit voor dat de overheid niet geestelijk heerst. Het is denkbaar dat men heel afwijkende leerplannen indient, dat de gevolgde methoden allerzonderlingst aandoen. Meestal zal het gezond verstand overheersen. Wie wil een rooster voor een lagere school vervaardigen en ter goedkeuring voorleggen waarbij rekenen, lezen en schrijven vervangen zijn door de hantering van rekenmachines of luister- en spreekapparaten alsmede van radio- en televisietoestellen? Het weigeren van een bewilliging zou nagenoeg bij niemand op bezwaar stuiten. De werkwijze om kinderen volledig ongeremd te laten hoewel in deze tijd met ernst bepleit, daar tot geen prijs inklemming binnen de bestaande orde mag plaats vinden, behoeft insgelijks niet ernstig te worden genomen.

Er zijn twijfelgevallen, zo als het gaat om te bepalen in hoeverre de vrijheid van richting nu de vrijheid van inrichting bepaalt. De inrichting vertoont een bestuurlijke zijde. Een kleuterschool met medebeslissingsrecht der dreumesen plaatst niet voor serieuze problemen. Indien velen echter opleiding tot zelfstandigheid voor juist houden en in verband daarmee de overheid zich met kans op ernstige ongeregeldheden bij een te weinig zelfstandigheid gunnen aan de leerlingen ziet geconfronteerd - naar de volwassenheid toegroeiende jongelui verlangen inspraak, medezeggenschap, zelfbestuur - zal voor onmiddellijk van de staat uitgaande scholen een democratische inrichting stellig verplicht worden gemaakt. Mag men nu ook aan het bijzonder onderwijs zulk een organisatie opleggen? Het kan voor sommigen een zaak van eerlijke overtuiging zijn, dat een vrij autoritaire bestuursopzet de voorkeur verdient. Aanbevelenswaardig is dat een inrichtingsvorm enkel bij ontoereikendheid een deugdelijk beheer der middelen of een behoorlijk onderwijs te waarborgen de mogelijkheid voor betaling uit de gemeenschapskas in aanmerking te komen te niet doet. Duidelijk zal zijn, dat naar deze zienswijze het voorontwerp van een wet universitaire bestuurshervorming 1970 met reden bedenkingen ontmoette: het sprong met de vrijheid van onderwijs al te vrijpostig om; het dartelde er als het ware mee.

De inrichting van het onderwijs openbaart zich nog klaarder dan in de organisatie, in leerplan en leermethode. Wat men als stof kiest en hoe men het gekozene voor de leerlingen toegankelijk maakt is van kardinaal gewicht. Deze of gene zal misschien geneigd zijn te zeggen, dat het nodige moet worden onderwezen en dit dan op de meest doeltreffende manier. Over het nodige zou in deze gedachtengang als gevolg van algemene maatschappelijke eisen vrijwel eenstemmigheid bestaan en wat de methode betreft, mag er verschil heersen.

Voor het meer eenvoudige onderwijs is dit wel ongeveer juist. Maar niet geheel. Over grondvaardigheden moet ieder beschikken. Bepaalde kennis is onmisbaar. Hoe echter verder de verhoudingen te treffen zijn tussen talen en wiskunde, tussen zaak-vakken en die welke een zekere handigheid verlangen, als men de benamingen kunstvaardigheid en creativiteit - echte creativiteit is zeldzaam - te zwaar vindt? Om uit te maken wat nodig is, boort diep. De staat kan zich voor de onderwijsmogelijkheden, die hij biedt, laten leiden door wat er gevraagd wordt. In de praktijk zullen de bijzondere onderwijsinstellingen, moge dan het geestelijk klimaat waarin zij leven anders zijn dan van de overheidsscholen, op tal van punten geheel niet en op de overige nauwelijks van de overheidsscholen verschillen, want vak- of beroepskennis is dikwijls tamelijk uniform.

Zeker is het verleidelijk veel voor te schrijven. Onderwijs kost immers geld en er moet contrôle op de bestedingen zijn. Gelijkwaardige voorzieningen moeten tot gelijkwaardige resultaten voeren en gaarne ruilt men gelijkwaardigheid voor gelijkheid uit, daar dit het toezicht vereenvoudigt. Bij variatie van inzichten kan verder van overheidswege het gemakkelijkst eenheid worden bevorderd; er wordt soms ook uit het onderwijs om die eenheid gevraagd. Hier en ginds is men van enige statelijke leiding niet afkerig, want vooral bij felle vernieuwingsdrang behoudt de onderwijsrust aantrekkelijkheid. Aldus vindt veronachtzaming dat naar stof en methode het onderwijs in de eerste plaats van onderop moet worden gebouwd, dat de overheid stellig moet kunnen beoordelen wat men aan vernieuwingen bepleit, maar dat van haar niet, tenzij bij tekortschieten van de eerst aangewezenen, het initiatief wordt gevraagd.

Daaruit vloeit voort, dat nu de rechtsgelijkheid van openbaar onderwijs weinig bestrijding meer ontmoet, en de vrijheid ten deze verzekerd werd, die vrijheid om uitwerking in wat andere richting dan voorheen vraagt. Thans trekke de aandacht zich samen op de vrije richting van het onderwijs naar leerplan en methode. Ik voeg dadelijk toe, dat deze vrijheid binnen zekere grenzen besloten blijft: daar zijn de garanties voor de ouders dat gestelde doeleinden worden verwerkelijkt; de maatschappelijke bruikbaarheid heeft gewicht; ik noem pedagogisch-didactische zinnigheid. Het belangrijkste is de eerbied voor de leerlingen, welke al voor een veelvuldig gebruik van de term experiment doet terugschrikken, ook wanneer over wijdere gevolgen van een natuurwetenschappelijk woordgebruik nog niet is nagedacht.

De vrijheid welke de staat geeft, moet ruim zijn. Zij kan niet volkomen wezen, mede uit andere hoofde: er is gebondenheid aan het financieel mogelijke, aan het economisch verantwoorde. Onderwijs is tegenwoordig voor Nederland een miljardenzaak. Het geld behoort aldus te worden besteed dat ten behoeve van een zo groot mogelijk aantal de beste resultaten worden behaald. Dat daarom de staat zich onder alle omstandigheden geheel op de vraag instelt is onjuist. Wel zal hij afkerig van dwang trachten aan de verlangens naar verschillende opleidingen tegemoet te komen. Hij dient niet te beginnen met gebiedend voor te schrijven welke opleidingen hij wil en tot welke omvang. Het

temperen van de drang een bepaalde studierichting in te slaan of het wekken van de interesse voor een andere onderwijstak door de verstrekking van genoegzame informatie vormt zijn gerede taak. Een voorzichtig bijsturen is in de regel het beste wat hij kan doen.

Van tijd tot tijd is een meer dwingend optreden niet te missen. Het kan wezen, dat de toeloop van een kennelijk weinig emplooi belovende opleiding heel krachtig moet worden ontraden, en elders het verstrekken van geldelijke aanmoediging nodig is. Verder is het gewenst een chaotisch verloop van zaken steeds zoveel mogelijk te voorkomen. Beperking van de leerlingentoevoer blijkt soms onontwijkbaar. Bij uitstek kostbare onderwijsmogelijkheden zijn slechts in heel beperkte mate voor de besten te openen zonder dat zulks met de vrijheid strijdt.

Wanneer bevoorrechting en achteruitstelling op grond van buiten de persoonlijke geestelijke toerusting en prestaties der pupillen gelegen feiten en omstandigheden nauwlettend worden vermeden, is er veel gewonnen zonder dat iedere zwarigheid werd opgeheven. Stof en methode van onderwijs bezitten een overheersende betekenis. Het is denkbaar dat de stof met name bij een speciale maatschappij en de daarin bovendrijvende lagen past, dat de methode op sommige groepen leerlingen gemakkelijk, op andere heel lastig vat krijgt.

Te bewijzen, dat er verscheidenheid van gaven zich voordoet is overbodig. Ofschoon tal van ouders gelijkenis met kraaien vertonen, die hun eigen jongen het fraaist wanen, zij vergissen zich. De kwaliteiten om onderwijs te ontvangen en zich ten nutte te maken lopen uiteen: rijke ezeltjes - aldus een aardige opmerking - blijven ezeltjes. Er is gelijkheid voor de gelijken. Het houdt geenszins noodzakelijk een verkorting in der wezenlijke vrijheid van onderwijs wanneer niet ieder bij gebrek aan de vereiste natuurlijke kwaliteiten datgene wat hij zou wensen ook vermag te leren. Allen tot een zelfde hoogte te willen brengen betekent gelijkmakerij voor de ongelijken. Bij het streven naar een middenschool lijkt het geraden aanwezige verschillen in capaciteiten te verrekenen. Het is waar, dat men deze middenschool tot een gevarieerde onderwijsinstelling wil maken. De praktijk elders toonde hoe men òf nog niet tot vastheid kwam - te noemen is Zweden - òf als leraren de greep verloor: de eisen verslapten, de leerlingen aanvaardden in hun groepen niet de uitblinkers en ook overigens kwamen begaafden te kort - het zijn de klachten van Barzun en andere auteurs over de Verenigde Staten.

Hier past een oordeel dat velerlei gegevens heeft verwerkt. In de eerste plaats is mogelijk, dat onderwijs zich eenzijdig op bepaalde intellectuele eigenschappen richt onder verwaarlozing van andere. Het leerplan kan beperkt zijn opgezet wat vooral bij het aanvangsonderwijs, dat nu de lagere, straks de basisschool geeft, fataal moet heten. Er kan een wind van verheerlijking der kennis, met name der als technologie toegepaste kennis, door het onderwijs blazen die niet verfrist. De school leent zich helaas tot materialistisch misbruik door vóór alles opleidend tot begeerlijke posities ideële doeleinden te verwaarlozen. Het is niet uitgesloten, dat men vanuit de maatschappij tracht het onderwijs enigermate aan belang en gewin te onderwerpen. Verward wordt

de toestand, wanneer men in afweer van echte of vermeende wetenschappelijke afhankelijkheid het onderwijs gaat bezigen als een strijdmiddel tegen de bestaande orde: het aldus op een wel heel gevaarlijke wijze dienstbaar makend. Op dit punt dreigt onmiskenbaar gevaar en is de mogelijkheid van toekomstige ernstige botsingen niet uitgesloten.

Vervolgens heeft grote invloed de omgeving waarin de leerlingen plegen te verkeren. Wanneer de wijze waarop de stof wordt gepresenteerd niet vertrouwd is omdat de school in taalgebruik, omgang of sfeer tamelijk ver van de het kind bekende levensstijl afstaat, is er geen ongelijkheid in begaafdheid, maar is er ongelijkheid in buiten het kind gelegen omstandigheden, welke zijn uitgroei op school hinderen. Vele leerlingen kunnen zich niet in overeenstemming met hun aanleg als gevolg van de uitwendige situatie ontplooien. Er bestaan voor hen barrières om van de onderwijsvrijheid profijt te trekken.

Temeer is dit onbevredigend naarmate de gevolgde opleiding van groter betekenis voor het latere leven wordt. Het onderwijs wint nog steeds aan maatschappelijke en dus economische waarde. Getuigschriften tellen. Ze zijn niet verhandelbaar, wat vroeger met doctorsbullen anders was - het zegt overigens veel, dat met een diploma van doctorandus iets dergelijks nooit geschiedde - maar zij geven duidelijk aanzien. Vrijheid van onderwijs behoort ook in te houden bij aanwezige bekwaamheden gelijke toegankelijkheid tot maatschappelijk attractieve beroepen. Daarom is een leidende plaats in sommige industrieën bijkans onbereikbaar, indien de magische titulatuur van het „Herr Doctor", desnoods van het „Frau Doctor" moet worden ontbeerd.

Gewaakt dient er inmiddels tegen de eenzijdigheid om vrijheid van onderwijs te zeer met gelijke mogelijkheid tot stijging op de sociale ladder in verband te brengen, al zou ook een verwaarlozing van deze relatie onjuist wezen. Boven alles echter gaat de vrijheid in het onderwijs de diepste bedoelingen te verwerkelijken. Dit onderwijs beweegt zich om het kind, om de leerling. Dat evenzo volwassenen nog steeds leren, dat niemand uitgeleerd raakt, is wel levenswijsheid - het kan ook een gemeenplaats en zelfs van platvloerse aard wezen - maar legt hier geen gewicht in de schaal. Hetzelfde geldt van de waarheid, dat wie onderricht van de pupillen leert. Onderwijs moet hen die het ontvangen tot volle ontplooiing van eigen kwaliteiten brengen.

Of op die ontplooiing welke de vrijheid van onderwijs uitmaakt een recht bestaat, kan het antwoord bevestigend en ontkennend luiden. Bevestigend in zoverre er een morele aanspraak aanwezig is, dat wettelijk juridisch iedere belemmering voor deze ontplooiing weggenomen wordt. Onkennend, daar een terstond tegenover een ieder geldend te maken recht niet aanwezig is. Dat echter de verplichting is opgelegd tot voortdurende inspanning om de vrijheid idealiter naar vermogen te verwerkelijken lijdt geen twijfel.

Hiervoor pleit reeds de omstandigheden dat in het kind, in de leerling ons de toekomst, waar wij verantwoordelijkheid voor dragen, tegemoet treedt. Er is een reden van nog doorslaggevender aard. Kinderen, leerlingen zijn jonge mensen. De uitspraak, dat scholen jonge mensen maken is mij te boud, maar

wat de mening betreft, dat de vrijheid van onderwijs tot de vorming van mensen bijdraagt, ben ik de eerste om haar te bevestigen. Aldus beschouwd kan de vrijheid van onderwijs, tot goed onderwijs, niet groot genoeg zijn.

Een waarschuwing tegen verkeerde uitwerking van deze vrijheid is op haar plaats. Onderwijs wordt - zelfs in klassikaal verband gegeven - persoonlijk genoten, maar de gemeenschap maakt tegenwoordig dit genot meestal door financiering mogelijk. Kan zij berusten in een wereldvreemd, of in een - gelet op evenzeer dringende behoeften - buitensporig kostbaar onderwijs? Hier liggen mogelijkheden om geestelijk te heersen, om voorwaarden op te leggen welke een redelijke keuze van onderwijssoort te zeer belemmeren en een ongehinderde opzet van onderwijs naar eigen principiële denkbeelden nagenoeg uitsluiten. Maar ook een algehele maatschappelijke vrijblijvendheid van het onderwijs heeft nadelen. Afkeuring verdient de vlucht in het weten, een houding die zich van sociale achterstand niets aantrekt en aan het kweken van een kader dat een allerbehoeftigste samenleving tot een menswaardig peil kan verheffen, geen zorg wijdt.

In Nederland is de vrijheid van onderwijs in een soms bittere, zij het niet bloedige strijd op de staat - men kan ook zeggen op de staat leidende volksgroepen - verworven als recht om de geest van het onderwijs te bepalen binnen de ongehinderd te stichten en naar verkiezing in te richten scholen, zulks met inachtneming van noodzakelijke beperkingen. De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs voerde in vereniging met maatschappelijke aanpassing tot wellicht te grote ook van overheidswege bevorderde gelijkheid, die de vrijheid enigermate schaadde. De uit de vrijheid voortvloeiende kansen voor allen werden tot op heden niet geheel verwezenlijkt, zij het dat soms ook gelijkheid van het ongelijke werd nagestreefd en eveneens wel een de gelijkheid vergrotende, maar de vrijheid afbreuk berokkenende opvatting in de jongste tijd wordt voorgedragen.

De staatkundig vastgelegde vrijheid van onderwijs blijft steeds van fundamentele betekenis. Maar zij veroorlooft, dat het onderwijs zich kan ontwikkelen, niet „vermaatschappelijkt", niet „verpolitiekt", maar gebonden aan de diepste levensovertuiging, oog tonend voor het sociaal-staatkundig leven, met het doel jonge mensen in staat te stellen hun bestemming te vinden, daarbij doordrongen van eigen beperktheid: niet de kennis, de liefde overwint.

Gelet op onze aarde is er van werkelijke vrijheid van onderwijs bij een getal van 700 miljoen analfabeten en een stijging van 50 miljoen ongeletterden gedurende het laatste decennium, in te veel gevallen geen sprake. Het zal dit jaar vier eeuwen geleden zijn, dat de grote opvoeder Comenius afgeleefd en eenzaam stierf. Wars ervan het schoolbezoek aan enig privilege te binden wilde hij een voor allen toegankelijk, een waarlijk voor ieder openstaand vrij onderwijs, dat zich aanpassend aan het kind uiteindelijk bijdroeg tot een betere wereld van „echte" vrijheid, door hem „de bruidschat der menselijke natuur" geheten, een wereld van wezenlijke harmonie, van waarheid en vrede, waarvoor deze balling die zichzelf een „hunkerend mens" noemde met nooit aflatende volharding geijverd heeft.

ONDERWIJS EN POLITIEK

(Reactie op de Nota met betrekking tot de onderwijsproblematiek, gepubliceerd in het juni/julinummer 1969 van dit blad)

door

L. J. Rousseau

Het is een goede gedachte geweest van de Dr. Kuyperstichting opnieuw aandacht te schenken aan het onderwijs en dit temeer omdat men er nu eens niet direct van uitging dat de „vrijheid" van onderwijs het één en het al zou moeten zijn bij de terreinverkenning.

De nota zegt, dat een partij die in de schoolstrijd uit de kluiten is gewassen, de uitdaging die van de veranderingen op onderwijskundig gebied uitgaat, niet mag ontlopen.

Nu zou men kunnen stellen, dat een aldus en aldaar uit de kluiten gewassen partij dat gedurende de 50 jaar pacificatie wel wat eerder had kunnen doen. Echter, na de kluiten de kluiten te hebben gelaten, stapte men in de klompjes van Hendrik en werd de marsroute naar andere gebieden verlegd. Het onderwijs was geworden tot een gebied van insiders en andere vraagstukken drongen zich op; het is een verklaring, geen excuus.

Maar nu is het dan zover. Terecht stelt de nota: „Er zijn processen gaande en er worden processen op gang gezet, die van het grootste belang zijn voor de samenleving van morgen. Willen we deze processen beïnvloeden, dan zullen we ons moeten haasten onze inbreng te leveren bij de menings- en besluitvorming." Het is de bedoeling van deze bijdrage iets van de op gang gekomen processen te laten zien en enige uitbreiding te geven aan de vragen die in de nota zijn gesteld.

I. *Een vergeten paragraaf*

Wanneer men gedachten gaat ontwikkelen over het onderwijs in de samenleving, verdient het aanbeveling het begrip onderwijs iets nader te omschrijven. De nota heeft dit niet gedaan, met het gevaar dat „onderwijs en opvoeding" (twee verschillende begrippen) wel eens door elkaar dreigen te gaan lopen.

In een artikel in het themanummer van *Inkom, Maandblad voor het Christelijk voortgezet onderwijs,* hebben dr. Schuring en ik een poging ondernomen, het begrip onderwijs nader te bepalen. De conclusie waartoe we kwamen was, dat onderwijs nog steeds primair gedacht wordt als het bewust beïnvloeden in denken en handelen van andere mensen in een bepaalde leersituatie vanuit een bepaalde achtergrond en tot een bepaald doel.

Vooral dit laatste, dit teleologische aspect, acht ik van belang.

Naast het wie onderwijst wat — aan wie — dus heel duidelijk ook de vraag: waartoe. Aan het slot van deze bijdrage kom ik op dit *waartoe* nog terug binnen het vraagstuk van het christelijk onderwijs, maar hier wil ik het in zijn algemeenheid stellen. Het waartoe van het onderwijs vraagt naar het *doel*. Nu lijkt dit op het eerste gezicht een gratuite bewering en misschien gaat de nota daarom ook aan deze vraagstelling voorbij. Ten onrechte, naar ik hoop aan te tonen.

Duidelijk is in de eerste plaats, dat een onderwijsbeleid alleen dan een beleid kan heten, wanneer het ergens op mikt. De concrete vraagstelling is dus hier: Wat willen we met ons onderwijs bereiken?

Nu is de vraag naar het doel van het onderwijs niet nieuw en in de loop der tijden zijn er verschillende antwoorden op gegeven. Daarmee ontstaan dan ook reeds de moeilijkheden. Immers: vaak wordt het doel bepaald door toevallige, variabele factoren. Bij verandering der variabelen kon men dan enigszins bijsturen en de zaak liep weer. Laten we vaststellen dat met bijsturen thans niet kan worden volstaan. Daarvoor zijn de „op gang gezette processen" te fundamenteel.

Onderwijs is sinds onheuglijke tijden een proces geweest van „leren via voorbeelden en uit het hoofd", door een kleine groep van de samenleving.

Na de Renaissance wordt de functie van de kennis in de maatschappij geleidelijk een andere, maar de veranderingen gingen zo langzaam, dat men het onderwijs steeds wist aan te passen zonder al te grote ingrepen.

Thans echter leven we in een tijd van een overweldigende kennisexplosie.

De laatste veertig jaar is er meer tot stand gebracht, vooral op het gebied van het technisch kunnen, dan sinds het bestaan van de mensheid en — zonder in het optimistische vooruitgangsgeloof van de Verlichting te vervallen — er is nauwelijks reden aan te nemen, dat die ontwikkeling over zijn hoogtepunt heen zou zijn.

Het tegendeel lijkt eerder het geval. Naast de enorme groei van de kennis staat de toevloed van leerlingen, die het onderwijs voor grote vragen plaatst. Bij het Nijverheidsonderwijs heeft men ongeveer een half miljoen leerlingen, het vroegere VHMO-ULO rond de tweehonderdduizend en het aantal studenten loopt tegen de tachtigduizend. Kortom, buiten het lager onderwijs bijna een miljoen jonge mensen tussen de 12 en 25 jaar die niet actief deelnemen aan het produktieproces, maar die opgeleid worden voor . . .

En dan komen we weer bij ons uitgangspunt terug. Nu vindt men in de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in artikel 2 wel een vage aanduiding voor wat betreft de doelstelling van deze tak van onderwijs en geeft art. 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs ook in vage termen aan dat het onderwijs de algehele ontwikkeling van de leerlingen wil bevorderen door het doen verwerven van kennis, inzicht en vaardigheden tegen de achtergrond van het waardepatroon, dat christendom en humanisme in de Nederlandse samenleving hebben ingebracht, maar dit zijn geen doelstellingen waarop een onderwijsbeleid tot uitvoering kan worden gebracht.

Beleid toch houdt in, dat men doelstellingen formuleert en dan nagaat welke middelen en mogelijkheden er zijn en welke tussenstations eventueel dienen te worden aangedaan om tot het uiteindelijk gestelde te geraken.

In het reeds genoemde artikel in *Inkom* hebben wij een vrij uitvoerig schema ontworpen aan de hand van een rapport van een werkgroep van de Nijmeegse Universiteit. Kortheidshalve zij naar de daar gemaakte opmerkingen verwezen.

De slotsom die we toen stelden was: Een politieke partij die mee invloed wil uitoefenen op de samenleving van morgen kan zich vandaag de luxe niet meer permitteren er geen duidelijke voorstelling van te hebben wat onderwijs van nu betekent voor straks. Politiek op korte termijn is in deze sector slechts dan verdedigbaar, wanneer het bewuste stappen zijn op een weg naar een onderkend doel. Daarom ook meen ik dat de nota van de A.R.P. een tekort vertoont, wanneer men niet vooraf zich duidelijk voor ogen tracht te stellen *waartoe* onderwijs dient.

Een paragraaf over het formuleren van onderwijsdoelstellingen zal aan de bestaande indeling van de nota vooraf dienen te gaan.

Hoe men praktisch tot die formulering komt is een vraag van secundaire aard. Een mogelijke oplossing ligt in een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende vakdisciplines o.a. anthropologen, economen, sociologen, filosofen, onderwijsdeskundigen, docenten en ouders. Hierbij denken we dan beslist niet aan de zoveelste staatscommissie waarin reeds overbelaste mensen een stukje van hun denkkracht en een groot deel van hun gezondheid steken, maar aan voor dit doel „vrijgemaakte" hooggekwalificeerde personen, die uitvoering kunnen geven aan een welomlijnde opdracht.

Het lijkt mij — ik heb daar in ander verband reeds meermalen op gewezen — een primaire taak van de onlangs gestichte Schoolraad voor het protestants christelijk onderwijs in Nederland, een eerste aanzet te leveren voor een „Values and educational philosophy". Zolang ook het onderwijs zelf gekenmerkt wordt door het ontbreken van een duidelijke visie, mag men dat gebrek anderen niet verwijten. Wat onverlet laat dat het een gebrek blijft.

Het is niet de bedoeling elkaar hier verwijten te maken. De ontwikkelingen gaan zo snel, dat we allen min of meer overrompeld zijn of worden. Maar als we dit vaststellen, dan mag het bij de constatering niet blijven. Evenmin als bij een vlucht in details of futiliteiten.

We hebben boven gewezen op de druk die kennisvermeerdering en leerlingenaantal op het onderwijs uitoefenen. Dat zijn niet de enige factoren. In het vervolg van dit betoog zal ik bij de behandeling van de verschillende onderdelen van de nota nog op andere factoren kunnen wijzen.

II. *Onderwijs: factor bij maatschappelijke veranderingen*

„Het politieke denken over het onderwijs is de laatste jaren nogal gewijzigd", aldus de nota lakoniek. Nogal ja! Die verandering is misschien aan te tonen door te wijzen op de briefwisseling tussen jhr. De Geer en De Savornin Lohman rond de kabinetsformatie van 1918.[1]

Wanneer het gaat om de verdeling en de bezetting van de verschillende departementen merkt De Geer op, dat onderwijs eventueel wel bij Binnen-

[1] Dr. Puchinger, *Colijn en de Coalitie I.*

landse Zaken kan blijven ondergebracht en, indien dat op moeilijkheden stuit, desnoods een apart departement kan worden, maar erg belangrijk acht hij dit niet, want over twee jaar is dat departement toch weer opgeheven. Vijftig jaar later is dat bij de geboorte nauwelijks levensvatbaar geachte en bovendien als feitelijk onnodig gekwalificeerde departement het „kostbaarste" op de Rijksbegroting met ruim 6 miljard gulden; roepen de Verenigde Naties 1970 tot jaar van het onderwijs uit en zegt de directeur-generaal van de Unesco in zijn voorwoord bij de periodiek *Perspectives de l'éducation:* „Jamais en effet la réflexion et le dialogue n'ont été plus nécessaires dans le domaine de l'éducation, ni jamais plus nécessairement ouverts à l'universel qu'en cette époque critique où, sous la triple exigence du progrès de l'esprit, du développement et de la remise en question par la jeunesse des modèles humains établis, une rénovation systématique de l'éducation paraît s'imposer simultanément à peu près partout dans le monde."

Jean Fourastié merkt op in zijn: *Les 40.000 heures* (nederlandse uitgave: *40.000 uren; de mens in het perspectief van een verkorte arbeidstijd)* in het tweede deel van dit boek: *negentienhonderdvijfentachtig,* hoofdstuk IV, getiteld *Drie grote problemen* dat het onderwijs het eerste grote probleem voor de toekomst is. Tegen de achtergrond van de 6 miljard die wij uitgeven (en andere hoog geïndustrialiseerde landen hebben vergelijkbare bedragen) staat dan heel simpel deze opmerking van Fourastié: „De westerse mensheid staat op de drempel van het schoolleven".

Inderdaad, het politieke denken over onderwijs is nogal veranderd. Als het goed is, is het zo ingrijpend veranderd, dat we opnieuw moeten beginnen te denken, want het is onmogelijk te opereren met schema's van gisteren voor de ontwikkelingen van morgen. Bovendien, niet alleen de politiek ook de economie en de sociologie hebben het onderwijs tot object van hun denken gemaakt en ook vandaar uit worden vragen gesteld die opgelost moeten worden; we zwijgen in dit verband nog over de relaties met en de verantwoordelijkheden voor het onderwijs in de ontwikkelingslanden. Concluderend mogen we dus stellen:

1. spanningen binnen het onderwijs door
   a. kennisexplosie
   b. leerlingen-toevloed en
2. spanningen die van buiten het onderwijs komen door de
   a. gewenste grotere openheid van het onderwijs
   b. de economische druk, mede veroorzaakt door de enorme uitgavenstijging.

Ik wil hier enkele opmerkingen maken over de druk die van buiten wordt uitgeoefend en waarop het onderwijs een adequaat antwoord zal moeten geven. Wanneer we de 19e eeuw vooral zien in het kader van de industriële revolutie, dan mag men van de 20e eeuw getuigen, dat zij gekenmerkt wordt door een technische revolutie. Een technische revolutie, die in een bijzonder kort tijdsbestek ingrijpende veranderingen in de maatschappij heeft veroorzaakt. Toen vlak na de Tweede Wereldoorlog de machine steeds meer de menselijke han-

denarbeid kon gaan vervangen, is er van vele zijden gewezen op de gevaren van de automatisering. Ten onrechte dacht ik. Wat zich nu echter aan ons voordoet gaat veel verder en we schijnen begrepen te hebben dat ach en wee geroep niet bij machte zijn noodzakelijke veranderingen tegen te houden. Bovendien: wat zich vanuit de samenleving aan ons presenteert is niets anders dan datgene, wat we zelf tevoorschijn hebben geroepen.

We hebben — de één meer, de ander minder — bewust de maatschappij gewild die we nu hebben. Achteraf te gaan jammeren dat we het zo niet bedoeld hebben, is een vorm van geestelijke onvolwassenheid. Wanneer zich, zoals Fourastié zegt, bij de gewenste ontwikkelingen ook „ongewenste gasten" aandienen dan dient men daar rekening mee te houden en te proberen hun aanwezigheid van zeer korte duur te laten zijn en dan nog blijven het „relaties" van wel gewenste genodigden.

Vast staat dat de gemiddelde mens van 1970 zich de luxe kan permitteren na te denken over zijn leven en dat van zijn kinderen (inclusief hun opleiding), terwijl zijn grootvader diende te werken en zijn vader zo snel mogelijk grootvader moest bijstaan. Onderwijs is in een samenleving waar de dagelijkse strijd om het normale menselijke bestaan alle tijd en mankracht in beslag neemt, een consumptie-artikel voor de uitzonderingen. Voor die bevoorrechten was het dan ook ingesteld, op hen was het afgestemd, het hun bekende cultuurpatroon was er overheersend. Zo was het, en — meende men — zo zou het blijven, want zo had God het gewild. Terecht schrijft prof. dr. I. Schöffer in *De Confessionelen. Ontstaan en ontwikkeling van hun politieke partijen* (1968): „Dat was geen onderworpenheid en onderdanigheid. Integendeel, men kan zeggen dat juist in de confessionele partijen een gevoel van eigenwaarde — vooral bij de zgn. kleine zelfstandigen, werd aangemoedigd. Maar er was naast dat gevoel van eigenwaarde, getemperd door christelijke nederigheid, ook een aanvaarding van de eigen plaats in de sociale hiërarchie, waarbij noch de welstand noch de daaruit voortvloeiende leiding van de „hogere" standen ter discussie werden gesteld. *Dat bijvoorbeeld de academische studie voorbehouden diende te zijn voor de betere standen, met enkele uitzonderingen van hoog begaafden die dank zij beurzen en fondsen mochten gaan studeren en dat daartoe vooral het gymnasium als typische standenschool opleidde, was een vrijwel algemeen aanvaard standpunt*" (blz. 56) (curs. R.).

Dit is een levenshouding, niet uit de verre romantiek, maar van nog geen 25 jaar geleden. Is het dan zo verwonderlijk, dat we nu allemaal enigszins onthutst de ontwikkelingen gadeslaan?

Wanneer we nu vaststellen dat het onderwijs altijd reeds minder snel veranderde dan de samenleving, dan is het zonder meer duidelijk dat we momenteel in een situatie verkeren, waarin de veranderingen niet meer opgevangen kunnen worden. Dit betekent ook, dat — omdat onderwijs traag evolueert — (dit is geen negatief waarde-oordeel, maar een op ervaring en historie steunend feit) een op zich zelf gering te achten wijziging in het bestaande, als een revolutie wordt gezien door de naast betrokkenen. We dienen bewust te accep-

teren dat „knowledge and techniques are changing the world and education must change with it. This brutal fact is inescapable".[2]

In afwijking van wat de nota stelt, namelijk: onderwijs: een instrument voor maatschappelijke hervormingen, heb ik de voorkeur gegeven aan: onderwijs: een factor bij maatschappelijke veranderingen.

Het is uit bovengeschetste ontwikkeling duidelijk geworden dat het onderwijs steeds nauwer betrokken gaat worden bij de samenleving en wel bij een samenleving waarin als enige constante factor *de verandering* te noemen is. De vraag doet zich nu voor of het onderwijs bij deze verandering een rol speelt en zo ja, welke? Ik meen, dat de vraag zonder meer bevestigend moet worden beantwoord. Het onderwijs is een factor van niet te onderschatten waarde bij maatschappelijke veranderingen, met dien verstande: het hoeft bij die veranderingen niet altijd voorop te lopen. Naar mijn mening kan onderwijs per definitie bij hervormingen niet steeds vooropgaan. Ik zal dit nader toelichten.

Als eerste reden geldt dan: onderwijs heeft een dubbele functie ten aanzien van de maatschappij. Vanouds was de taak: „To hand on tradition and values" en iets van die opvatting keert terug in artikel 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het opnemen, verwerken en doorgeven van het waardenpakket dat inherent is aan een cultuurpatroon blijft naar mijn idee een eis voor het onderwijs. Naast deze conserverende taak staat de opdracht „toeleveringsbedrijf" te zijn voor de maatschappij en dan bedoel ik dit primair in de sfeer van aanbod op de arbeidsmarkt. Nu is het duidelijk, dat men nauwelijks een produkt kan gaan afleveren (zeker niet gezien de enorme investeringen) waarnaar geen vraag is. Vanuit dit gezichtspunt dient het onderwijs met de maatschappij gelijke tred te houden.

Nu dient in dit verband wel zeer nadrukkelijk de vraag onder ogen te worden gezien, of het onderwijs kan volstaan met het alleen maar doorgeven van een gevestigd waardenpatroon. Ik dacht het niet. Het onderwijs dient, wanneer het zijn taak van „overbrenger van cultuur" goed wil uitvoeren, de leerlingen minstens in staat te stellen tot oordeelsvorming te komen. In dit opzicht moet het onderwijs een enorm belangrijke factor worden geacht bij het voorbereiden van jonge mensen op het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer.

Hier wordt echter iets gesteld waarvan de portée nog nauwelijks valt te overzien. Bij de behandeling van de vraag naar de waarde van het christelijk onderwijs kom ik hier nog op terug. In dit verband, en dat is dan meer politiek geëngageerd, kan reeds gesteld worden dat deze opvatting een voorbereiding van de docent op zijn taak vraagt, waaraan de huidige docentenopleiding, dus noch de pedagogische academies, noch de universiteiten, voldoen. Dat een herziening van de leerprogramma's op verschillende onderdelen daarbij onder ogen moet worden gezien spreekt vanzelf.

[2] John Vaizey en Debeauvais, *Economic aspects of Educational Development.* Bijdrage in: *Education, Economy and Society* o.l.v. A. H. Halsey e.a. New York 1963.

IIa. *Onderwijs en economie* [3]

Onderwijs is een kostbare zaak. Deze uitspraak slaat in feite terug op de mening, dat onderwijsuitgaven in de consumptieve sfeer liggen. Thans, nu de uitgaven voor het onderwijs in alle landen ter wereld tot ongekende hoogte zijn gestegen en er voorshands weinig reden is aan te nemen dat een ingrijpende beperking in deze sector van de overheidsuitgaven valt te verwachten (een voorlopig krantenbericht één dezer dagen vermeldde, dat de minister van Onderwijs en Wetenschappen bij zijn ambtgenoot van Financiën reeds een claim had ingediend voor een bedrag dat 850 miljoen hoger ligt dan vorig jaar) en wanneer we bedenken dat de invoering van de nieuwe Wet op het basisonderwijs ook niet „kosteloos" geschiedt, dan is het begrijpelijk dat deze „onderwijsindustrie" object van economisch onderzoek wordt.

Bijzonder leerzame lectuur zijn in dit verband de *Pre-adviezen van de Ver. van Staathuishoudkunde 1958*, waarin de relatie onderwijs-economie van verschillende zijden wordt belicht, de werken van J. Vaizey, o.a. *The economics of Education* en het rapport van de OESO conferentie te Washington in 1962 *The policy conference on Economic growth and investment in Education*, speciaal het tweede deel, waarin gesproken wordt over de ontwikkelingen in dit verband in Europa.

Uit deze en andere literatuur zijn voor het onderwijs belangwekkende en tot bepaalde consequenties leidende feiten te halen.

1. Er is een toenemende behoefte — zeker in technisch-industrieel hoog ontwikkelde landen — aan hooggeschoold personeel. Drucker stelt in het reeds genoemde verzamelwerk van Halsey en Floud: „the highly educated man has become the central resource of to day's society".

2. Jean Fourastié toont met overvloedig cijfermateriaal aan, hoe er een verschuiving in de beroepsbevolking optreedt van wat hij noemt de primaire sector (land-, bos- en mijnbouw) naar de tertiare sector = de dienstverlenende sector. Ongeveer gelijke verschuivingen blijken uit de tabellen in het februari/maart nummer van *A.R. Staatkunde*, in de bijdragen van prof. dr. W. Albeda e.a. over *Technologische ontwikkeling en werkgelegenheid.*

3. Bij internationale vergelijkingen blijkt dat Nederland met een percentage van 46,9 van de beroepsbevolking in de tertiaire sector in 1960 op de tweede plaats staat naast de USA en voor andere landen in West-Europa. Gezien de ontwikkeling sinds 1960 is er geen reden aan te nemen dat dit percentage verlaagd zou zijn. Fourastié geeft ook enkele verwachtingen over het verloop van de beroepsbevolking voor de komende jaren (in Frankrijk) waaruit we zien, dat in de industrie een toename te verwachten valt van 1398, in de tertiaire sector van 3070 en een teruggang in de land- en bosbouw van 1397 (al deze getallen in duizenden).

[3] Economie hier te verstaan als term in de mond van een leek. Het gaat er in deze par. niet om de relaties te schetsen tussen deze beide terreinen, maar om enkele vragen op dit gebied voorzichtig te behandelen in het licht van de onderwijsfactor bij maatschappelijke veranderingen.

De belangrijke componenten in de tertiaire sector zijn de dienstensector (± 1440) en onderwijs en bestuur (± 1073). De voorlopigheid van alle voorspellingen ten volle erkennende, mogen we toch vaststellen dat de uitspraak van Drucker onder punt 1 geciteerd, niet onjuist is wanneer deze gesignaleerde verschuivingen zich blijven voortzetten.

Het is dus duidelijk dat er in de opbouw van de beroepsbevolking verschuivingen optreden waaraan het onderwijs niet voorbij kan gaan. Zonder nu zover te willen gaan als Schilfgaarde in een artikel in *Economisch Statistische Berichten* van 1967, die spreekt over een uitdaging aan het onderwijs in verband met de werkgelegenheidspolitiek, dienen we ons toch af te vragen, in hoeverre het onderwijs mee kan helpen bij het bevorderen van een werkgelegenheidspolitiek op iets langere termijn. Schilfgaarde toont namelijk aan, dat er een relatie bestaat tussen geschooldheid en werkloosheid. Hoe lager geschoold hoe eerder de dupe bij veranderingen in de werkgelegenheidsstructuur. Dit betekent voor het onderwijs — dat wil zeggen voor de overheid en de politieke partijen in feite — dat er voorrang dient te worden gegeven aan die vormen van onderwijs voor die groepen van de bevolking die het meest kwetsbaar zijn op dit punt. Wie hier nu direct de conclusie aan verbindt, dat ik hier een ongenuanceerd pleidooi zit te voeren voor verlenging van de leerplicht en voorrang aan werkende jeugd, hoewel dit wel degelijk moet gebeuren, ziet de zaak te eenvoudig.

Ik stel alleen vast, dat de maatschappij veel meer dan vroeger vraagt naar beroepsmobiliteit en dat het onderwijs nu eens de illusie moet opgeven voor deze maatschappij mensen te kunnen leveren die af zijn. Paradoxaal gezegd: het onderwijs moet er zich op gaan toeleggen mensen te leveren die onaf zijn, maar die in staat zijn tijdens hun beroepscarrière zich aan te passen aan wijzigingen en daartoe voldoende theoretisch en praktisch zijn uitgerust. Dat dit gevolgen heeft voor de systemen waarmee we thans werken is duidelijk.

Nog een opmerking in dit verband. Er wordt nog wel eens gewezen op de mogelijkheden van „mankracht"-planning. Ik geloof dat het belangrijk is, dat het onderwijs daarbij gebaat zou zijn, maar ik weet ook, dat een onderzoek over 20 of meer jaren in deze tijd een bijzonder hachelijke zaak is. Toch valt niet te ontkomen aan een nauwe samenwerking tussen een actief arbeidsmarktbeleid en een daarmee samenhangend onderwijsbeleid. Ik heb niet de indruk, dat daar in ons land reeds opvallend werk is verzet. Mocht de A.R.P. daar een taak zien, dan blijkt dat niet uit de nota. Ik weet wel dat het een verkenning is, maar dit zijn nogal markante punten in het voorterrein.

Er is nog een punt dat bij de relatie onderwijs-economie niet onbesproken mag blijven: de kostenfactor, in de ruimste zin van het woord. We hebben aan het begin van deze paragraaf gezegd, dat men er vaak vanuit gaat dat onderwijsuitgaven vallen in de consumptieve sfeer. In feite is dat een achterhaald standpunt, voorzover het onderwijs een duidelijke bijdrage levert aan de economische groei van de bevolking. Hoe precies de relatie ligt tussen onderwijs (scholing) en economische groei is een vakprobleem waarover de insiders duidelijk van mening verschillen. Met Vaizey zouden we vast kunnen stellen

dat die relatie er is; of nu opvoering van de onderwijsvoorzieningen de oorzaak zijn van een toenemende economische groei of dat toenemende economische vooruitgang als gevolg met zich brengt een schaal- en kwaliteitsuitbreiding van het onderwijs, is niet zonder meer uit te maken. Om zoals Fourastié doet een onderontwikkeld land gelijk te stellen met een „pays sousinstruit" lijkt mij te apodictisch, al kan niet ontkend worden, dat er een nauwe relatie ligt tussen de sociaal-economische opbouw van de ontwikkelingslanden en de problematiek van het voor bepaalde landen in bepaalde fasen van hun ontwikkeling meest geschikte onderwijs.

Toch is het van uitermate groot belang, dat zij die dienen te beslissen over de uitgaven voor het onderwijs in het geheel van de overheidsuitgaven, een inzicht in de relatie hebben, want dat inzicht zal medebepalend zijn voor de prioriteit die aan onderwijsuitgaven toegekend wordt. Natuurlijk berust in laatste instantie die beslissing niet op dit soort rationele overwegingen, maar wordt ze bepaald door de opvattingen die men heeft over de meest gewenste inrichting van staat en maatschappij, dat wil zeggen de diepste beslissingen liggen altijd in het irrationele vlak. Toch laat dit onverlet, dat op cijfers en feiten in de dagelijkse politiek beslissingen worden genomen. Vandaar dat een zo uitvoerig mogelijke informatie de politieke partijen ten dienste moet staan, wil men in het zakelijke vlak verantwoorde beslissingen nemen. Het is duidelijk dat de financiering van het onderwijs in feite niet los te denken valt van de overheidsuitgaven in het algemeen. Ik dacht dat het van het hoogste belang was, dat we in Nederland komen tot een zekere vaststelling van de rangorde in deze uitgaven.

De bijdrage, die ook van A.R. zijde aan dit vraagstuk wordt gegeven is niet altijd even duidelijk. Het is een vreemd verschijnsel te noemen, dat men enerzijds aandringt op het verlagen van de belastingen (in een bepaalde sector althans), om tegelijkertijd bij de behandeling van elke departementale begroting te vragen om meer geld voor bepaalde voorzieningen. Is het niet het overwegen waard, eens na te gaan — en nu blijf ik bij mijn eigen terrein — welke bedragen ieder jaar voortvloeien uit wat men noemt de autonome ontwikkelingen op onderwijsgebied? Is men in staat die autonome activiteiten en het daaraan gespendeerde geld aan een kritische analyse te onderwerpen? Is men verplicht, omdat het nu eenmaal een autonome activiteit is, die zonder meer te blijven honoreren zonder deze activiteit van tijd tot tijd — dat wil zeggen bij de jaarlijkse begrotingen — eens te vergelijken met in de loop der tijd mogelijke veranderende prioriteiten?

Ik stel deze vragen omdat ik meen dat het niet mogelijk is door te blijven gaan met geld te vragen zonder in ieder geval nauwkeuriger op de hoogte te zijn van

a. de hoogte van de prioriteit in het algemeen uitgavenpatroon;
b. de efficiency die bij de besteding wordt in acht genomen.

Het eerste is een typisch politiek vraagstuk, het tweede is een technisch-organisatorische aangelegenheid.

Met het tweede punt hangt overigens wel een moeilijke problematiek samen:

in hoeverre kan een verdergaande efficiency de vrijheid van het individu en ook van het instituut aantasten? Gaat die vrijheid boven en ten koste van alles? Betekent het bijvoorbeeld dat de student kan studeren (of niet studeren) op de wijze die hem goeddunkt en op een manier die hem behaagt?

De nota wijst ook op deze problematiek, hoewel ik moet zeggen dat men hierbij wel wat erg snel op de demagogische toer overgaat.

Wat in ieder geval wel duidelijk spreekt is het feit, dat men zonder een doordachte onderwijsplanning en doelstellingsformulering niet kan opteren voor een verantwoord hoge plaats in het totaal van de overheidsuitgaven. Vandaaruit toch moeten de bewijzen geleverd worden, dat het onderwijs een voor het gehele volk — zowel voor de welvaart als voor het welzijn van die bevolking — enorm belangrijke factor is. Dit kan men echter niet verkopen met emotionele verhalen, maar moet men aantonen met cijfers en feiten die het resultaat zijn van een wetenschappelijk onderzoek over de interrelaties tussen economie-onderwijs-maatschappij. Daarvan niet alleen, maar toch voor een zeer belangrijk deel zal afhangen welke prioriteit men kan geven aan uitgaven op onderwijsgebied.

Dat er vervolgens binnen de begroting van Onderwijs en Wetenschappen een rangorde dient te worden vastgesteld spreekt bijna voor zichzelf. Wanneer onderwijsuitgaven in bepaalde sectoren het resultaat zijn van het meer of minder getraind „lobbyen" van verschillende belangenorganisaties op onderwijsgebied, ontstaat een politiek die in zo hevige mate het karakter van een compromis draagt dat niemand tevreden is.

Dit vraagt om een goede uitvoering van bijvoorbeeld artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Dit vraagt ook om een mentale instelling van allen die werkzaam zijn bij het onderwijs, die we momenteel nog niet aantreffen, die in zijn meest ideale vorm natuurlijk pas gevonden zal worden als er „geen onderwijs meer van node is" die met vallen en opstaan gerealiseerd moet worden, waarbij mogelijk van de zijde van de „vested interests" weerstanden zullen optreden, die echter des te geringer zullen zijn naarmate het beleid duidelijker is en de betrokkenheid op het geheel als een verantwoordelijkheid van allen voor allen wordt gevoeld. Tot slot van deze par. wil ik nog een enkele opmerking maken over de verhouding: vrijheid van het individu in de keuze van zijn ontplooiing en de door de maatschappij daarin te investeren bedragen.

We zouden met prof. dr. K. Posthumus kunnen zeggen, dat „onderwijs voor enkeling en maatschappij uitgestelde welvaart (is)".

De hier gesignaleerde problematiek speelt zich vooral af in wat we plegen te noemen het tertiaire onderwijs (universiteiten, hogescholen, hoger beroepsonderwijs). In tegenstelling tot wat de nota zegt: „de maatschappij fourneert een groot bedrag om iemand een studie te laten volgen en ziet zich vervolgens geplaatst voor de hoge inkomenseisen van haar protégé" zou ik willen zeggen: de maatschappij biedt de gelegenheid om een goede startplaats te krijgen in het maatschappelijk bestel. De afgestudeerde uit het tertiaire onderwijs moet zich na zijn studie waarmaken en niet primair door zijn studie. Dit blijkt ook

uit het grote aantal afgestudeerde academici, die in een maatschappelijke functie terecht komen, waarvoor hun opleiding niet in de eerste plaats was bedoeld en blijkt ook uit de vele afgestudeerden die niettegenstaande hun opleiding in — in maatschappelijk opzicht gesproken — vergeten baantjes terecht komen. De afgestudeerde die over meer beschikt dan wat zijn opleiding hem heeft gegeven, dié afgestudeerde zal in de gelegenheid zijn topfuncties te gaan bekleden die een — terecht dacht ik — hoog inkomen met zich brengen. Dan staat het inkomen in relatie tot zijn bijdrage aan het totale nationale produkt. We laten buiten beschouwing dat het ook meermalen gebeurt dat het hebben van kennissen van meer belang is dan het bezit van kennis. Met deze opmerking komen we tot een volgend aspect van de nota.

IIb. *Onderwijs en vragen van sociale aard*

Het meeste van wat de nota in de aldus genoemde paragraaf stelt wil ik graag onderstrepen. In het reeds meer genoemde blad *Inkom* heb ik in het maartnummer aandacht besteed aan de *Nota over de democratisering van het onderwijs*. Ik heb daar mijn teleurstelling uitgesproken over het feit, dat de gedachten van de bewindslieden op Onderwijs en Wetenschappen zijn blijven steken in een inventarisering van de vele vragen die er zijn, zonder tot enige gedachtenontwikkeling over te gaan betreffende een te voeren beleid.

We onderscheiden aan de zaak twee aspecten:

a. meer openheid en onderlinge verantwoordelijkheid binnen het onderwijs;
b. een grotere deelname van alle bevolkingsgroepen aan de verschillende niveaus van het onderwijs.

Aan dit laatste punt zou ik enige aandacht willen schenken, zonder daarmee te zeggen dat het eerste onbelangrijk is; we schrijven echter een artikel en geen boek.

Over boek gesproken: De Unesco heeft in een serie *l'Unesco et son programme* een voortreffelijke brochure gewijd aan deze materie onder de titel *Le droit à l'éducation — du principe aux réalisations 1948-1968 par Louis François* waarnaar ik voor verschillende opmerkingen graag verwijs.

En nu ik toch aan het verwijzen ben: Het O.E.S.-rapport van 1961 *Ability and Educational opportunity* gaat na welke relatie er bestaat tussen sociale status en de geschiktheid tot het volgen van verschillende vormen van onderwijs. Want, en daarmee krijgt de problematiek over de democratisering van het onderwijs de juiste dimensie: het gaat al lang niet meer om de formele erkenning dat de gelegenheid om onderwijs te volgen voor ieder gelijk moet zijn. We moeten een stap verder: naast het bieden van de gelegenheid voor allen komt de vraagstelling: als nu de gelegenheid er wel is, maar de geschiktheid niet, wat heb ik er dan aan? En indien die geschiktheid er niet is, is dat dan een kwestie van: absolute ongeschiktheid, tijdelijke ongeschiktheid, partiële ongeschiktheid, intellectuele ongeschiktheid of sociale ongeschiktheid? Of: kan ik

de geschiktheid niet ontdekken misschien, omdat de onderwijsvormen die mogelijkheid niet bieden?

Dit zijn de vragen waar het om gaat bij het inhoud geven aan een formele gelijkheidsregel.

Nu blijkt uit veel onderzoekingen dat heel vaak sociale factoren een belemmerende werking uitoefenen op de mogelijkheid met succes onderwijs te volgen.

We zouden bijna kunnen zeggen, dat het ontdekken van een relatie tussen een bepaalde begaafdheid en een sociaal milieu één van de belangrijkste wetenschappelijke gevolgen is van de vastgelegde formele regel.

We kunnen dacht ik vaststellen, dat financiële overwegingen niet meer de belangrijkste redenen zijn waarom de bijdrage van bepaalde bevolkingsgroepen aan vooral de „hogere" vormen van onderwijs beneden een statistisch te verwachten percentage blijft. Natuurlijk speelt het geld een rol, maar geen doorslaggevende. Nu is het uit een oogpunt van algemeen belang zowel als uit dat van sociale rechtvaardigheid geboden, de redenen op te sporen van dit achterblijven. We mogen geen talenten verloren laten gaan, omdat ze misschien op het eerste gezicht „enigszins verborgen zijn".

Nu dreigt bij dit vraagstuk wel eens een misverstand. Met talent wordt niet primair bedoeld de hoogbegaafde leerling die in een dorpswinkeltje wegkwijnt omdat niemand zijn begaafdheid heeft ontdekt of omdat de maatschappij hem niet in de gelegenheid stelt zijn hoge begaafdheid te ontwikkelen.

Met talent wordt in de meeste studies over dit onderwerp bedoeld: een potentiële begaafdheid die van verschillende aard kan zijn: intellectueel, manueel of creatief en die van waarde is verder ontwikkeld te worden zowel voor het geluk van het individu als uit economisch belang voor de samenleving.

Wanneer nu blijkt dat vooral uit de milieus van bepaalde groepen handarbeiders en lage administratieve functionarissen de toeloop tot verschillende takken van voortgezet onderwijs blijft beneden een bepaald percentage, dan zijn daarvoor enkele verklaringen te geven:

1. Het gezinsmilieu is vaak weinig ambitieus ten opzichte van geestelijke ontwikkelingen.

Hiermee hangt samen de helaas nog steeds in onze maatschappij heersende opvatting, dat voortgezet onderwijs primair waardevol is indien het „academisch" is gericht. Deze overtrekking van een bepaald aspekt is een gevolg van de burgerlijke 19e eeuwse cultuuropvatting, die weinig bood dat de lagere standen aanspreekt en aansprak. Punten als: individuele zelfrealisering door arbeid, particuliere eigendom als bewijs van maatschappelijk geslaagd zijn, rationele kennis en algemene ontwikkeling (cf. prof. dr. J. J. A. van Doorn, *Sociale ongelijkheid en sociaal beleid* 1963). De opmerking van Jackson en Marden ten aanzien van de Engelse „grammar school" is ook gedeeltelijk van toepassing op onze onderwijssituatie: „ . . . a glory to the English middle-class rich in middle-class values".

We zouden voor een onderwijspolitiek op langere termijn dus onder meer

rekening dienen te houden met het afzwakken van het te vroeg leggen van een „academische" gerichtheid in het onderwijs, een veel nauwere samenhang moeten bewerkstelligen tussen algemeen vormend en beroepsgericht onderwijs.

2. Reeds vanaf de eerste leerjaren bij het basisonderwijs blijkt, dat kinderen uit sociaal weinig ontwikkelde gezinnen in verschillende opzichten (o.a. verbaal) een achterstand hebben, maar in andere opzichten een voorsprong (o.a. het opmerkingsvermogen). De wijze waarop ons onderwijs echter tracht te selecteren benadrukt eerder verschillen dan dat men positieve gegevens naar voren haalt.

Indien hier voor de politiek mogelijke consequenties liggen dan zou dat zijn op het terrein van een begeleiding met extra zorg van de eerste leerjaren van het basisonderwijs. Het is dan ook bijzonder goed dat in het voorontwerp van wet op het basisonderwijs dat door de staatssecretaris op 17 maart j.l. is vrijgegeven, een mogelijkheid wordt geopend op dit gebied iets te doen. Ik acht het van groot belang dat bij het vaststellen van de uitgaven voor het onderwijs, aan kleuter- en basisonderwijs hoge prioriteit wordt gegeven.

3. De vraag dient te worden onderzocht of langs de weg van „volksopvoeding" (excusez le mot) niet een mogelijkheid kan worden gevonden iets te doen aan de terughoudendheid van brede massa's van ons volk ten aanzien van meer culturele waarden en een betere motivatie ten aanzien van voortgezet onderwijs. Ik dacht dat in samenwerking met het ministerie van CRM hier voor een politieke partij een opdracht kon liggen. Want, hoe belangrijk een juiste afstemming van het onderwijs op de maatschappij ook is, ik zou anderzijds in dit verband graag de woorden van prof. Idenburg citeren: „Het onderwijs moet aan de verleiding weerstand kunnen bieden de maatschappij te leveren wat zij vraagt, om uitvoering te kunnen geven aan de opdracht de maatschappij te leveren wat deze behoeft."

In feite ligt hier een enorme opdracht voor onderwijs en politieke partij die beide beweren te leven uit meer dan materiële overtuigingen of pragmatische vondsten.

Het is verleidelijk hier nog even over door te gaan. Het ene vraagstuk brengt het volgende mee. We zouden nog kunnen wijzen op de verschillen in sociale appreciatie tussen platteland en stad; forensenplaats en oude stadskernen; de gevolgen van een verdergaande democratisering voor de didactisch-pedagogische kant van de zaak; de gewenste investeringen in gebouwen en leermiddelen, met de mogelijkheid om in het raam van een meer efficiente besteding van de kapitaalsgoederen in deze sector schoolgebouwen gedurende meer uren per dag te gebruiken voor activiteiten in dit kader, etc. etc. We bezwijken niet, maar constateren wel dat het recht op onderwijs „is als de doos van Pandora". Ik wil deze paragraaf besluiten met enkele opmerkingen van Fourastié die ik graag onderschrijf:

„De factor, die uiteindelijk deze geschiedenis van de nabije toekomst beheerst is de persoonlijkheid van de mens. Nu hij volledig mens is geworden, zal geen van de menselijke problemen hem vreemd blijven; zo dringen na de economi-

sche vragen, en nog voordat deze volledig zijn opgelost, gevoelsmatige, psychologische, esthetische, godsdienstige en wijsgerige problemen, behoeften en gedragspatronen, welke voorheen alleen uit de bevoorrechte klasse voortkwamen tot het bewustzijn van de massa's door."

Hierop moet het onderwijs gaan antwoorden; het is duidelijk dat het antwoord van de burgerlijke cultuur der 19e eeuw, welk een „wonder" dat ook geweest mag zijn en hoe dankbaar wij blijven voor datgene wat als waardevol kan standhouden, dat dat antwoord het vandaag noch in het onderwijs, noch in de politiek meer doet. De vraag waarvoor we dan nu tenslotte nog staan is: Welk antwoord heeft het christelijk onderwijs in deze nieuwe situatie en wat kan het aandeel zijn in de realisering van dat antwoord van een politieke partij die zegt vanuit het Evangelie te willen arbeiden?

III. *Christelijk onderwijs*

De laatste paragraaf van de nota is getiteld: Christelijk onderwijs. Indien de zaak waarover het hier gaat niet zo ernstig was, zou men de opstellers van de nota hebben kunnen danken voor hun vrolijk en naief slot. Immers wat de „deskundigen" hier doen is niets anders dan van het onderwijs de antwoorden verwachten op vragen, waar ze als politieke partij de laatste tijd geen raad mee weet. Het christelijk onderwijs te vragen zich in deze tijd waar te maken is best. Dat het gebeurt door een politieke partij die zelf ook met een dergelijke vraagstelling worstelt is ook nog daaraan toe. Echter een toon aanslaan die van een zelfverzekerdheid getuigt die meer dan bedenkelijk is, is kwalijk. Wat dacht u van de volgende vraag: „Wij zouden b.v. de vraag eens onder ogen kunnen zien, of het christelijk onderwijs niet feitelijk in vele gevallen een zaak is van een bepaald milieu, althans gevaar loopt dit te worden". Vult men hier voor christelijk onderwijs christelijke politieke partij in dan wordt de vraagstelling minstens zo boeiend. Het vervolg is ook leerzaam: „Ofschoon deze milieufactor niet onbelangrijk behoeft te zijn, is het toch de vraag of zij als argument sterk genoeg is om het christelijk onderwijs blijvend te doen standhouden." Opnieuw: lees voor christelijk onderwijs christelijke politieke partij en de vraagstelling wordt minstens zo pregnant.

Kortom ik vind het nogal een aanmatigende wijze van schrijven voor mensen, die gezien hun hoofdbedekking werkelijk niet in de zon moeten gaan zitten.

Ik moest dit even kwijt alvorens de handschoen op te nemen. Mogelijk vindt men in de argumentatie voor het instandhouden van het christelijk onderwijs iets dat men kan gebruiken om eigen bestaan te rechtvaardigen. Ik bedoel dit laatste zowel cynisch als serieus, omdat christelijke politiek en christelijk onderwijs tot gedeeltelijk dezelfde structuren herleid kunnen worden.

Het is alleszins begrijpelijk, dat juist in deze tijd, waar de veranderingen zo razend snel plaats vinden, waarin de vragen naar de diepste zin van het bestaan vaker worden gesteld dan beantwoord, waarin wat eertijds groot en heilig was in het stof ligt en wordt verguisd, waarin uit onzekerheid het ene conflict na het andere geboren wordt, dat in een dergelijk tijdsbestek het christelijk onder-

wijs er niet aan ontkomt zich opnieuw op zijn bestaansrecht te bezinnen.

Juridisch zit het allemaal wel goed, sinds 1920; sommigen beweren dat het sinds 1963 weer iets minder prettig gaat op dit terrein, maar daarover gaat het nu niet.

Het is zonder meer duidelijk dat het christelijk onderwijs niet naar 1920 kan wijzen om zich in 1970 te rechtvaardigen.

Het christelijk onderwijs kan zich alleen maar waar maken in deze tijd door daadwerkelijk te *zijn* wat het beweert en beoogt. En we zijn er ons terdege van bewust nu iets te zeggen, wat zonder meer ons menselijk kunnen te boven gaat. Het is naar mijn mening één van de verdiensten van Karl Barth geweest dat hij ons geleerd heeft weer zeer voorzichtig te zijn met het begrip „christelijk" te zetten èn voor ons handelen als individu, maar zeker voor de menselijke instituties die we ontwerpen.

De vraag, die we aan het begin van dit artikel stelden: waartoe voeden we op, waartoe geven we onderwijs, komt nu in zijn volle omvang op ons af. Ik dacht dat er niets meer maar ook niets minder te zeggen viel als antwoord: we voeden op, we onderwijzen, opdat de mens volledig mens kan zijn.

Onderwijs wordt dus uiteindelijk in deze gedachtengang bepaald door het mensbeeld dat we hebben.

Bij christelijk onderwijs is dat mensbeeld geënt op wat de Bijbel zegt over de mens . . . en dat is voorwaar niet gering. Niet aan mij de taak u op de vele plaatsen te wijzen waar de Bijbel spreekt over de mens; niet aan mij de taak u een bijbels geïnspireerde antropologie voor te leggen; aan mij slechts de taak u enig idee te geven wat een bijbels mensbeeld voor het onderwijs betekent; u ervan te overtuigen dat zonder dat beeld ons christelijk onderwijs ten dode is opgeschreven; u te vragen de onjuiste trekken in het beeld dat ik u schets, te verwijderen.

In dat beeld zijn drie dimensies te onderscheiden: de mens in zijn relatie tot God, de medemens en de natuur.

Over deze drie relaties spreekt dacht ik Gods Woord duidelijke taal.

Er bestaat ook een onderlinge afhankelijkheid tussen deze drie verhoudingen; de tweede en de derde kunnen pas in het licht van de eerste worden verstaan. Ik ben in dit verband niet in staat een volledig uitgewerkte pedagogiek met bijbehorend leesprogramma aan u voor te leggen, waarin deze relaties concreet worden uitgewerkt. Dat is geen schrijversuitvlucht; dat is waar.

Ik vermag slechts aan te stippen.

De relatie tot God stelt de mens in staat tot het antwoorden. Het in staat zijn God en mede-mens te antwoorden maakt van de mens een mens.

Deze mens heeft de dimensies die Marcuse in de moderne mens niet kan ontdekken. Deze mens kan in zijn antwoord werken hier en nu. Gods Woord immers zet hem niet alleen voor de plicht te antwoorden maar ook voor de opdracht te handelen. Van Niftrik noemt dit mens-zijn een gebeuren: „een geschiedenis van antwoorden en zich verantwoorden voor de levende God" (*De boodschap van Sartre,* 1953).

Deze mens heeft op deze aarde in dit tijdsgewricht tekenen op te richten

van het Koninkrijk Gods. Niet te vertoeven in de sfeer van het Koninkrijk dat komt, maar ja zeggen, iets laten zien van dat Koninkrijk en Zijn gerechtigheid in deze samenleving. Zo kan ontstaan dat, wat H.M. de Lange heeft genoemd *De gestalte van een verantwoordelijke maatschappij,* 1966.

In zijn relatie tot de medemens zijn ook begrepen de structuren, waarin hij die mens ontmoet; ook deze worden gezet onder het licht van de eerste relatie en krijgen als meetlat aangelegd: wat gebeurt er in deze structuur om iets waar te maken voor de leden van de Sjaloom die niet van deze aarde is, maar wel op deze aarde komt en reeds gekomen is.

Tenslotte in de relatie tot de natuur: hier ligt de opdracht van de onderwerping van het geschapene; een maanvlucht is geen uitdaging of tarten van Gods Almacht; het is een gebruik maken van wat eerst is gegeven. Het hoe van onze macht over het geschapene en het waartoe valt weer binnen de twee voorgaande relaties.

Ik zou het in eerste instantie hierbij willen laten. Het is niet veel, dat geef ik graag toe. Het is ook niet eenvoudig hieruit elke dag te leven, noch in het onderwijs noch in de politiek. Toch is dat de wezenlijke waarde die van onze scholen „scholen met de Bijbel" maakt.

Toch is dat een politiek die in staat is mensen te winnen voor een door het Evangelie geïnspireerd handelen.

Ik weet dat veel vragen nog niet zijn opgelost. Dat hoeft ook niet.

Ik heb wel een ideaal. Het protestants christelijk onderwijs zal, met behulp van het Christelijk Pedagogisch Studiecentrum en naar ik meen in nauwe samenwerking met de overeenkomstige organen van het katholieke onderwijs moeten komen tot een doordenken van deze vraagstukken en tot het uitwerken van een vorm van onderwijs, die misschien sterk zal afwijken van de structuren die we nu hebben, maar die in ieder geval gedragen moet worden door ouders die hun kinderen willen laten opgroeien — ook met behulp van het onderwijs — tot leden van onze samenleving die zich verantwoordelijk weten tegenover God en voor Zijn schepsel.

In dit verband ligt er ook een grote taak wanneer het christelijk onderwijs ziet naar de mogelijkheden die er momenteel zijn in de ontwikkelingslanden.

Een nauwe samenwerking met de Raad voor het Buitenland van de vroegere „Unie" opent wijde perspectieven.

Misschien dat de politiek later iets heeft aan mensen die zo door het christelijk onderwijs gesteld worden in een „open" samenleving; open is dan helemaal niet zo'n bedreiging als de terminologie van de nota suggereert, want „de aarde is des Heren, en haar volheid" en op dat hele wijd open staande gebied zijn mensen bezig zich in te zetten voor het Koninkrijk dat is.

★

OP WEG NAAR EEN NIEUW ONDERWIJSBELEID, AAN DE TOP EN AAN DE BASIS

door

Dr. G. van Roon

De discussies over het onderwijs in onze kring voltrokken zich tot nu toe meestal vanuit en werden meestal beheerst door de - historisch gegroeide - tegenstelling tussen bijzonder en openbaar onderwijs. Hierbij speelden vooral godsdienstige, juridische en financiële gezichtspunten een rol. Zonder het belang van deze aspecten voor het huidige onderwijs te willen ontkennen, verdienen in een tijd waarin grote veranderingsprocessen op gang zijn gekomen, de culturele en sociale aspecten ook grote aandacht. In een aparte discussienota over *Democratisering van het onderwijs* van 19 juni 1969 (nr. 10176) hebben de minister en de staatssecretaris van Onderwijs en Wetenschappen de problematiek van de zgn. externe democratisering onder de aandacht van de leden der Tweede Kamer gebracht. Ook dit is een belangrijk facet van de onderwijsvernieuwing, waarin het gaat om het „stimuleren van factoren die een zo volledig mogelijke ontplooiing van potentiële begaafdheid bevorderen en om het compenseren of neutraliseren van de werking van sociale, sociaal-psychologische, economische en andere factoren die een dergelijke ontplooiing belemmeren" (blz. 6).

Ook de Antirevolutionaire Partij heeft begrepen, dat een verruiming van de discussie gewenst is, om het contact met het sterk veranderende onderwijs niet te verliezen. In het juni/julinummer 1969 van *A.R. Staatkunde* werd een *Nota met betrekking tot de onderwijsproblematiek* gepubliceerd, waarin voor een grondige heroriëntering op dit gebied, voor een vernieuwing van normen en vormen, gepleit werd. Deze nota trok ook buiten de eigen kring de aandacht. Enkele maanden later werd ook op de jaarvergadering van het College van Advies van de ARP het onderwijsbestel aan de orde gesteld. De bijdragen van de leden van het forum prikkelden tot een uitvoerige gedachtenwisseling, waaraan ook door personen die tot verschillende „geledingen" uit de onderwijswereld behoren, werd deelgenomen. Mr. Grosheide, door ziekte verhinderd, had de problematiek in een aantal stellingen samengevat. In stelling 7 gaf hij een aantal uitgangspunten voor een vernieuwing van de discussie. Daar hierin ook duidelijk de politieke relevantie van deze problemen en dus hun actualiteit voor een politieke partij uitkomt, laten we hier deze stelling in haar geheel volgen:

„Het is dringend noodzakelijk de taak van de staat in de moderne samenleving opnieuw te overwegen. Daarbij moeten ook de uitgangspunten voor het onderwijsbeleid opnieuw worden geformuleerd. Als vertrekpunten zouden daarbij de volgende overwegingen kunnen dienen:

a. doel en functie van het onderwijs in een moderne samenleving vormen op dit moment belangrijker problemen dan competentievragen;
b. het is de hoogste tijd dat na de politieke democratie ook de culturele democratie wordt gerealiseerd;
c. voor het treffen van de organisatorische voorzieningen voor de daarvoor benodigde onderwijsvernieuwing beschikken alleen regering en parlement over de vereiste middelen;
d. de toenemende overheidsbemoeienis die van het voorgaande het gevolg is, moet gepaard gaan met nieuwe vormen van overleg en samenwerking met de betrokkenen; daarbij moet veel aandacht worden geschonken aan het basisniveau;
e. de traditionele tegenstellingen in ons onderwijsbestel zijn historisch bepaald; het is daarom geen verraad aan beginselen wanneer men de discussie daarover opnieuw opent."

Tegen deze achtergrond van een hernieuwde bezinning, buiten en binnen de partij, op de onderwijsproblematiek, is het nu volgende rapport tot stand gekomen. De samenstellers behoren tot één „geleding" uit de onderwijswereld. Het is een poging om op basis van een aantal overwegingen met concrete voorstellen te komen ter verbetering van de bestaande situatie. Al is dit de situatie aan *een* middelbare school, het leek de samenstellers toch goed dit rapport te publiceren. Zo hopen zij een bijdrage te leveren tot een discussie op landelijk niveau in de kring van het Protestants-Christelijk middelbaar onderwijs in al zijn geledingen.

Veel in het onderwijs zal moeten veranderen, omdat de maatschappij sterk aan het veranderen is. Het zal hopelijk een ieder duidelijk zijn, dat dit ook een politieke partij aangaat.

DEMOCRATISERING VAN HET ONDERWIJS

Een bijdrage tot de discussie[1]

A. 1. De maatschappij is sterk aan het veranderen, waardoor samenleving en school uit elkaar groeien. Er is weinig zicht op wat in de toekomst van de leerlingen die thans de school bevolken, zal worden gevraagd.

2. Op een christelijke school zal het evangelie met Gods beloften en Gods liefdegebod een onmisbare bron bij de vorming zijn.

3. De ontwikkeling van de persoonlijkheid wordt een steeds noodzakelijker

[1] Voorlopig rapport van een democratiseringscommissie, ingesteld door de docentenvergadering van het Christelijk Lyceum te Apeldoorn, bestaande uit: drs. J. S. Kuijper (voorzitter), drs. T. de Boer, J. W. Engelenburg, drs. C. H. van Rhijn, dr. G. van Roon en mr. W. M. Westerhuis.

onderwijsdoel. Daarbij zal de verstandelijke vorming (w.o. de kennisvermeerdering) een belangrijk middel blijven om tot dit doel te geraken. Bij de persoonlijkheidsontwikkeling van het kind moeten drie behoeften genoemd worden: veiligheid en beschutting; ontdekken van de wereld om hem heen en van zichzelf; zelfstandigwording en zelfstandigheid.

4. In het verleden werd het voortgezet onderwijs veelal gezien als een particuliere investering, ten gunste van het individu. Thans ziet de maatschappij een optimale vorming van zoveel mogelijk jongeren als een collectief belang. In plaats van voortgezet onderwijs voor een „bovenlaag" valt nu de nadruk op onderwijs voor iedereen (*externe democratisering*). Daarom zal de school rekening dienen te houden met aanzienlijke milieuverschillen. (Het basisonderwijs heeft in dezen een eerste taak). Als de school ieder kind een maximale kans wil geven, dient zij voor horizontale en verticale doorstroming te zorgen.

5. Met het oog op het voorafgaande moet de school deelnemen aan het vernieuwingsproces door de leerlingen op te voeden tot mondigheid en tot die verantwoordelijkheden die ze dragen kunnen (*interne democratisering*). Dit houdt in dat de jeugd zelfstandig moet leren denken en respect opbrengen voor gefundeerde meningen van andersdenkenden.

6. De school kan de haar gestelde taak alleen vervullen, als deze in een werkgemeenschap wordt verricht, waarbij de diverse geledingen van de scholengemeenschap een deeltaak en -verantwoordelijkheid functioneel hebben gecoördineerd en zoveel mogelijk hebben geïntegreerd.

Op grond van het onder A (1 t/m 6) genoemde is de commissie tot de volgende overwegingen en daarmee samenhangende aanbevelingen gekomen:

B. 1. In de samenleving zijn in steeds sneller tempo veranderingsprocessen op gang gekomen: technische ontwikkeling, verstedelijking, moderne communicatiemiddelen, toenadering tussen bevolkingsgroepen, veranderende positie van de vrouw in de maatschappij, schaalvergroting, enz. wijzigen het beeld van onze maatschappij ingrijpend. Dat roept spanningen op met een onderwijsbestel, dat op een andere maatschappij is afgestemd.

Aanbeveling I

In de diverse vakken dient meer aandacht te worden besteed aan bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen; de voorlichting over beroeps- en studiemogelijkheden, ook voor meisjes, moet worden uitgebreid en er zal een geïntegreerd excursie- en tentoonstellingsbeleid moeten komen, met name op de havo-afdeling.

B. 2. Er is een grote afstand gegroeid tussen de vereniging die de school heeft gesticht en de meeste ouders van leerlingen, die thans de school bezoeken.

Aanbeveling II

a. Een herziening van de procedure van grondslag en doelstelling van de vereniging moet uiterst urgent worden geacht.

b. Bij het herzien van de grondslag van de vereniging zal tegelijkertijd de realisering daarvan onder ogen moeten worden gezien.

c. Een uitnodiging tot het lidmaatschap van de vereniging dient ieder jaar uit te gaan aan de ouders van elk kind dat voor het eerst de school bezoekt.

d. Het blijft van grote betekenis dat ook niet-ouders lid kunnen zijn en blijven van de vereniging in verband met de keuze der bestuursleden, de persoonlijke belangstelling voor het onderwijs, enz.

Aanbeveling III

Een werkgroep dient in het leven te worden geroepen bestaande uit vertegenwoordigers van diverse geledingen van de schoolgemeenschap om zich te bezinnen op een concrete uitwerking van de christelijke vorming op onze school.

B. 3. Bij de vorming van de persoonlijkheid van het kind op school worden de volgende struikelblokken geconstateerd:

a. De eisen van het eindexamen, waardoor het gewenste evenwicht tussen vorming en kennisvermeerdering verstoord dreigt te worden (Aanbeveling IV);

b. De vakkenverzuiling (Aanbeveling V en VI);

c. Het niet aan het individuele kind aangepaste tempo (Aanbeveling VII);

d. De determinatie voltrekt zich vrijwel uitsluitend in het brugjaar (Aanbeveling VIII);

e. Het gebrekkig karakter van de determinatie gedurende de gehele schoolperiode (Aanbeveling IX);

f. Door de te grote klassen en het zich ieder jaar wijzigende klasseleraarschap krijgt het individuele kind te weinig aandacht (Aanbeveling X);

g. De afstand tussen ouders en school, ook in verband met eventuele tegenstellingen tussen inzichten thuis en op school (Aanbeveling XI en XII);

h. De docent die niet is opgeleid voor de persoonlijkheidsvorming (Aanbeveling XIII).

Aanbeveling IV

Het mondeling examen dient steeds meer in overeenstemming te worden gebracht met de op de school door te voeren vernieuwing (zie B 5).

Aanbeveling V

Aandacht zal geschonken moeten worden aan het vormen van groepen van verwante vakken die:

a. de te behandelen stof in een bepaalde klas meer op elkaar gaan afstemmen;

b. enkele samenwerkingsprojecten kunnen ondernemen.

Aanbeveling VI

Voor de pre-examenklassen moet worden overwogen eenmaal in de twee maanden tijdens een schoolmiddag actuele onderwerpen met keuzemogelijkheid voor de leerling aan de orde te stellen, ingeleid door verschillende docenten, eventueel met korte filmfragmenten, waarna discussie, desgewenst in groepen.

Aanbeveling VII

Een werkgroep dient te onderzoeken of met verschillende tempogroepen kan worden gewerkt.

Aanbeveling VIII

Voor een juiste determinatie is een langere brugperiode vaak noodzakelijk. Daartoe dient deze determinatie te worden voortgezet gedurende het tweede en, zo nodig, het derde categoriale leerjaar. Tevens moet de mogelijkheid worden benut om tot nauwer contact met de diverse lagere scholen te komen en het zesde leerjaar van het basisonderwijs meer tot een brugjaar te maken.

Aanbeveling IX

Behalve de eindexamenklassen krijgt iedere leerling per schooljaar - afgezien van tussentijdse mededelingen - twee cijferrapporten en wel voor de kerstvakantie en voor de grote vakantie. Voorts ontvangen alle leerlingen twee tussenrapporten met een lettervermelding, namelijk voor de herfstvakantie en voor de paasvakantie.

Op de vergadering van het eerste tussenrapport zou tevens aandacht besteed moeten worden aan het persoonlijkheidsbeeld van de leerlingen om tot een zo goed mogelijke determinatie te komen. Daarbij zou o.a. aan de volgende factoren kunnen worden gedacht: intelligentie, concentratievermogen, creativiteit, stabiliteit (geestelijke gezondheid), lichamelijke gezondheid, organisatievermogen, milieu, tempo. Alle docenten van een bepaalde klas dienen in gestencilde vorm over deze gegevens te beschikken. Blijken er problemen te zijn, dan zouden deskundigen ingeschakeld moeten worden.

Op de vergadering van het tweede tussenrapport zou de aandacht vooral dienen te vallen op de adviezen inzake richting en keuzevakkenpakket.

Aanbeveling X

Het aanstellen van docenten-mentores dient overwogen te worden, die een bepaald aantal leerlingen uit verschillende jaargroepen gedurende de gehele schoolperiode begeleiden. Bij het mentorschap van een eersteklasseleerling zou deze docent geassisteerd kunnen worden door een leerling uit een hogere klas. Met dit mentorschap zou in augustus gestart dienen te worden.

Aanbeveling XI

Uitgave van een communicatieblad voor de ouders, dat hen informeert over de zaken die de schoolgemeenschap betreffen.

Aanbeveling XII

Het vormen van een oudercommissie die zich mede verantwoordelijk weet voor een aantal zaken, o.a. in de sociale sfeer.

Aanbeveling XIII

Aan de begeleiding van de docenten dient bijzondere zorg te worden besteed,

o.a. door het organiseren van lezingen op pedagogisch-didactisch gebied, hen een cursus in discussietraining te geven en in de docentenbibliotheek informatiemateriaal op deze en andere terreinen op te nemen.

In het kader van de persoonlijkheidsvorming van het kind dient bovendien aandacht te worden besteed aan de sexuele opvoeding.

Aanbeveling XIV

Er dient een werkgroep te worden ingesteld die nagaat welke taak de school heeft op het gebied van de sexuele vorming.

B. 4. De zg. externe democratisering heeft de commissie intens bezig gehouden. De achterstand van kinderen uit bepaalde milieus is dikwijls bijzonder groot. Hoewel kleuter- en basisonderwijs in dezen een eerste taak hebben, vraagt de commissie zich af, of en in hoeverre de school zich bij deze kinderen zou kunnen aanpassen. Voorlopig wil de commissie twee suggesties doen:

a. Het aanvragen van extra taakuren voor een begeleidingsproject uitgaande van de school;

b. Een introductiekamp in de eerste schoolweek voor alle brugklasleerlingen.

Aanbeveling XV

Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van diverse geledingen dient te worden gevormd om het rapport van O. en W. over dit aspect van de democratisering te bestuderen en met voorstellen te komen die dit democratiseringsproces op onze school kunnen bevorderen.

B. 5. Interne democratisering houdt volgens de commissie in het vormen van jongeren tot mondigheid en tot die verantwoordelijkheden, die zij kunnen dragen. Daarbij is het van grote betekenis, dat zij de verantwoordelijkheden, die berusten bij andere geledingen, leren respecteren en aanvaarden. Uiteraard dient de communicatiemogelijkheid aanwezig te zijn om over gewenste wijzigingen in ieders verantwoordelijkheid te kunnen overleggen (zie communicatievoorstellen onder B. 6).

De commissie heeft gezocht naar wegen om de creativiteit en produktiviteit en daarmee een positieve houding tegenover leerstof, leraar en school te stimuleren.

a. De vorming tot mondigheid door de school dient allereerst te geschieden in het kader van de vaklessen. Het is van grote betekenis de leerlingen bij het verschaffen van informatie te betrekken. Zo zullen leerlingen bepaalde gedeelten van de leerstof in een „lesbeurt" kunnen geven. Het voordeel van het geven van informatie door leeftijdgenoten is bovendien, dat soms direct duidelijk wordt welke moeilijkheden een bepaald gedeelte van de leerstof de leerlingen geeft. De docent kan zijn instructie dan speciaal op die gedeelten richten (zie Aanbeveling XVI).

b. De vorming in de klas kan mede bevorderd worden door bij bepaalde

vakken af en toe een groepsgesprek te houden over een aan de orde zijnd thema. Dit gesprek dient zich niet alleen af te spelen tussen de docent en de groep, maar ook tussen de leerlingen onderling.

Reeds in de brugklas zal de leerling met het groepsgesprek vertrouwd moeten raken. Ook het gesprek in groepjes onder leiding van een leerling-discussieleider zal, over het algemeen meer in hogere klassen, beoefend moeten worden. De docent kan in een korte trainingscursus vertrouwd worden gemaakt met de techniek van het groepsgesprek (zie Aanbeveling X).

c. Het aanvaarden van verantwoordelijkheden door leerlingen in de klas zal een belangrijk element moeten zijn om het juiste werkklimaat te scheppen. De zelfdiscipline van de leerling wordt hierbij een onmisbare voorwaarde. De docent kan dit goede werkklimaat bevorderen door zijn methode en beslissingen kort te motiveren met de mogelijkheid van inspraak. Daarbij zal de klas de specifieke verantwoordelijkheid van de docent moeten accepteren (zie Aanbevelingen XVII en XVIII).

d. De medeverantwoordelijkheid van iedere klas voor de school zal zich uit kunnen strekken tot het beoordelen van het gebruikte leerboek en de methode van behandeling. Deze beoordeling - achteraf - komt dus de leerlingen van het volgend jaar ten goede (zie Aanbeveling XIX).

e. Voor het leren dragen van verantwoordelijkheden voor de hele schoolgemeenschap acht de commissie het van grote betekenis, de hogere klassen te betrekken bij het wegwijs maken van de brugklassen. In mei dienen de vierde klassen gevraagd te worden om in augustus het mentorschap van een brugklas op zich te nemen (zie Aanbeveling XX).

f. Aan de eindexamenklassen worden speciale vrijheden en verantwoordelijkheden verleend, als brug naar het na-schoolse bestaan (zie Aanbeveling XXI).

g. Het leren dragen van medeverantwoordelijkheid in de schoolgemeenschap kan verder bevorderd worden door de leerlingen bij zoveel mogelijk activiteiten en taken te betrekken. Dit zal een geleidelijk proces moeten zijn, omdat dit niet van de ene op de andere dag geleerd kan worden.

De commissie heeft bij die medeverantwoordelijkheid o.a. gedacht aan het organiseren van excursies, aan de zorg voor het gebruik van bepaalde schoollokaliteiten en aan surveillances (zie Aanbeveling XXII).

h. De commissie is van mening, dat twee grote hinderpalen in het democratiseringsproces apart vermeld moeten worden:

1. De outillage en de indeling van het schoolgebouw;
2. Het vermenigvuldigen van lesmateriaal, discussievragen, enz.

Een grote improvisatie zal nodig zijn om gewenste veranderingen niet bij voorbaat door deze moeilijkheden te laten blokkeren (zie Aanbeveling XXIII).

Aanbeveling XVI

Iedere sectie dient na te gaan, welke mogelijkheden hij ziet om de leerlingen meer te betrekken bij het geven van informatie.

Aanbeveling XVII

Overleg zal noodzakelijk zijn - met name tussen staf en docenten - over de aard en wenselijkheid van sancties, wanneer een leerling of een groep van leerlingen de gegeven vrijheden en aanvaarde verantwoordelijkheden blijkt te misbruiken.

Aanbeveling XVIII

Wanneer de docent de rapportcijfers heeft vastgesteld, moet de mogelijkheid bestaan, dat voordat de docentenvergadering deze cijfers definitief vaststelt, ze in de klas punt van bespreking kunnen uitmaken.

Aanbeveling XIX

In de week voor Pasen zal in iedere klas overleg plaats hebben te vinden over het gebruikte leerboek, de leerstof en de methode van behandeling.

Aanbeveling XX

In juni worden een aantal vierde klassen uitgenodigd om het mentorschap over een brugklas op zich te nemen.

Aanbeveling XXI

Na het schriftelijk eindexamen dienen de examinandi de vrijheid te hebben om in overleg met de desbetreffende leraar bepaalde vaklessen over te slaan zodat meer tijd vrij komt voor andere vakken.

Aanbeveling XXII

Wanneer in de schoolgemeenschap nieuwe taken ontstaan, moet eerst worden nagegaan, of en in hoeverre deze door leerlingen kunnen worden verricht.

Aanbeveling XXIII

Het is gewenst een studieruimte annex bibliotheek ten behoeve van de leerlingen te scheppen, waarin een door de Openbare Leeszaal gesalarieerde vaste kracht, omdat hier tevens van een wijk-bibliotheek sprake kan zijn, permanent aanwezig is.

B. 6. De school zal alleen als werkgemeenschap kunnen functioneren, wanneer er een georganiseerde - niet incidentele - communicatie bestaat tussen de zes geledingen waaruit onze schoolgemeenschap naar de mening van de commissie is opgebouwd: leerlingen, ouders, bestuur, staf, docenten en niet-onderwijzend personeel.

a. De communicatie zal dienen te geschieden door iedere geleding één of meer vertrouwenspersonen te laten kiezen om deze de vergadering van één of meer andere geledingen mee te laten maken met het recht van inspraak èn met de mogelijkheid van rapportage jegens de afvaardigende geleding, tenzij de aard van de gevoerde bespreking algehele geheimhouding noodzakelijk maakt.

b. Uiteraard zal voor de ene geleding de noodzaak van inspraak door middel van vertrouwenspersonen van groter betekenis zijn dan bij een andere geleding.

c. Tenslotte constateert de commissie dat het huidige schoolparlement bestaat uit vertegenwoordigers van slechts drie geledingen, hetgeen een ongewenste tweeslachtigheid meebrengt.

Aanbeveling XXIV

In overleg met de diverse geledingen zal er naar de mening der commissie een keuze moeten worden gemaakt uit de volgende mogelijkheden:

a. Het schoolparlement wordt leerlingenparlement met bepaalde omschreven taken. Een of twee vertrouwenspersonen uit resp. het bestuur, de staf, de docenten en het niet-onderwijzend personeel maken deel uit van dit parlement;

b. Een gemeenschapsraad met verstrekkende bevoegdheden bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse geledingen.

De commissie kiest voor mogelijkheid *a.* Mogelijkheid *b.* acht zij bij de huidige wetgeving niet realiseerbaar.

Aanbeveling XXV

Aan de docentenvergaderingen nemen deel een of twee vertrouwenspersonen uit de leerlingen, het bestuur, de ouders en het niet-onderwijzend personeel. Of de leerlingen-afvaardiging zich ook tot de rapportenvergadering dient uit te strekken, is voor de commissie nog een vraag gebleven.

Aanbeveling XXVI

Aan de bestuursvergadering zouden een of twee vertrouwenspersonen uit de ouders en de leraren dienen deel te nemen.

Aanbeveling XXVII

Waar docenten in een teamverband samenwerken, dient de betrokken groep zelf een voorzitter te kiezen; te denken valt o.a. aan de sectie die haar eigen sectieleider kiest.

Aanbeveling XXVIII

De inspraak van de vaksectie bij benoemingen dient naar de mening van de commissie te verlopen in 3 fasen:

a. De schoolleiding neemt contact op met de sectie over een vacature of omgekeerd. De schoolleiding stelt met de sectie vast aan welke eisen een sollicitant moet voldoen, zowel vaktechnisch als wat zijn plaats in het vakteam betreft. Daarna wordt de advertentie geplaatst.

b. De schoolleiding stelt, zonder namen te noemen, de sectie in kennis van enkele feitelijke gegevens van alle sollicitanten. De sectie beraadt zich, stelt de rector in kennis van de resultaten van dit beraad en geeft de sectieleider een ruim mandaat met het oog op de vergadering van het curatorium met de opgeroepen sollicitanten en hij krijgt tijdens de vergadering gelegenheid tot het nemen van

informatie. Na afloop van het onderhoud kan de sectieleider deelnemen aan de gedachtenwisseling over de sollicitanten; hij maakt zijn advies kenbaar, maar heeft uiteraard geen stemrecht bij de benoeming. Een der sollicitanten wordt benoemd.

c. Na de benoeming heeft de sectie de plicht, onmiddellijk contact op te nemen met de nieuw benoemde collega en die te „coachen".

De redactie heeft aan de heren D. J. Steenkamp en dr. J. Vermeijden gevraagd om een reactie op het vorenstaande artikel van dr. G. van Roon c.s. Deze reacties volgen hier:

D. J. STEENKAMP:

Algemeen

Dit rapport geeft een uitstekend uitgangspunt voor een zindelijke discussie over het onderhavige onderwerp. Het geeft blijk van een groot gevoel van verantwoordelijkheid voor het onderwijs; het wil hervormingen van het onderwijs niet op revolutionaire wijze tot stand brengen en het is idealistisch zonder de realiteit uit het oog te verliezen. Enkele details uit het rapport zijn te veel ontleend aan de eigen schoolsituatie om voor een algemene behandeling in aanmerking te komen.

Op twee punten vertoont het rapport m.i. zwakke plekken. Onder A 1 wordt gesteld: De maatschappij is sterk aan het veranderen, waardoor samenleving en school uit elkaar groeien. Wat is in deze volzin nu precies het verschil tussen samenleving en maatschappij? Vormt het onderwijs niet een deel van deze samenleving? Dat deel van de samenleving, dat bij het onderwijs is betrokken constateert terecht een *uit elkaar groeien.* In feite blijkt dit bij de onderwijsmensen gevoeld te worden als *een achterblijven* bij ontwikkelingen die zich voordoen in andere sectoren van het maatschappelijke leven. Een van die ontwikkelingen is de democratisering. Maar er worden ook andere minstens even belangrijke ontwikkelingen genoemd (onder B1). De vraag in hoeverre het onderwijs die maatschappelijke veranderingen moet bevorderen, moet tegengaan of anderszins moet beïnvloeden, komt totaal niet aan de orde. Ik dacht dat speciaal de christelijke scholen krachtens hun signatuur zich aan deze probleemstelling niet kunnen onttrekken. *Het onderwijs is meer en meer een politieke zaak geworden.* Daar valt niet aan te ontkomen.

Als tweede zwakke punt zou ik willen aanmerken, dat de samenstellers van het rapport zich kennelijk met meer gemak bewegen op het terrein van de interne democratisering dan op dat van de externe democratisering. De passages aan dit uiterst belangrijke onderwerp gewijd, zijn bepaald mager uitgevallen.

In het bijzonder

Inspraak van de ouders is bij zeer veel bijzondere scholen een onbekende zaak. Soms wordt die inspraak door de besturen bewust beperkt of belemmerd, in vele gevallen zeker niet bevorderd. Ook de categorie van de docenten is veelal huiverig voor inspraak van de ouders, die zij niet als competent beschouwen.

Van een goed functionerend bestuur van werkgemeenschappen van 1500 tot 2000 mensen zal meer worden verlangd dan goede wil en het ter beschikking stellen van vrije tijd.

Een langere brugperiode is voor een aantal leerlingen zeker gewenst.

DR. J. VERMEIJDEN:

1. In het rapport van de Apeldoornse democratiseringscommissie komen een groot aantal vragen aan de orde, die zijn te verdelen in enerzijds vragen van pedagogisch-didactische aard en de inrichting van het voortgezet onderwijs en anderzijds zaken die meer de organisatorische en bestuurlijke opzet van dit onderwijs treffen. Als mij door de redactie is gevraagd als bestuurslid een reactie te geven op dit rapport, kan ik mij eigenlijk tot die tweede categorie van vragen beperken. Uit het geheel van de nota zijn dat onderdeel B2, met de aanbevelingen II en III, en onderdeel B6, met de aanbevelingen XXIV-XXVIII. De kans is dan echter groot dat men zich te strak houdt aan de opzet en de motiveringen van dat rapport en daarbij onvoldoende aandacht schenkt aan zaken die niet zo expliciet aan de orde zijn gesteld.

2. Om te beginnen zou ik daarom willen aanknopen bij het inleidende artikel op dit rapport, waarin verwezen wordt naar de *Nota met betrekking tot de onderwijsproblematiek,* die verleden jaar werd gepubliceerd in het juni/juli-nummer van dit blad. Ofschoon het Apeldoornse rapport hoofdzakelijk een uitwerking geeft van de paragrafen 2, 3 en 4 van die nota, handelend over het onderwijs en vragen van sociale, economische en pedagogische aard, mag het rapport toch niet los worden gezien van paragraaf 5. In die paragraaf wordt immers aangedrongen op een hernieuwde bezinning over de plaats van het christelijk onderwijs in een maatschappij die bezig is een „open" maatschappij te worden, waarin de contacten tussen de verschillende bevolkingsgroepen - met name ook met andersdenkenden - zich steeds veelvuldiger voordoen. De stellers van de nota zeggen dan:

> „Bezit het de kracht de ontwikkelingen in de maatschappij te onderkennen en daarop ook in de eigen vormgeving een antwoord te vinden? Bezit het de kracht bouwend en creatief op de maatschappelijke processen in te grijpen? Of zal het er genoegen mee nemen te „bewaren" wat in het verleden is tot stand gebracht? Over deze vragen zal men zich vooral binnen het christelijk onderwijs moeten beraden."

Volgens die nota is dat echter niet alleen een taak van de onderwijsmensen, maar ook van de politici:

> „Onze partij zou voor haar deel de weg kunnen vrijmaken voor een hernieuwde bezinning over fundamentele kwesties, o.m. door niet een onvoorwaardelijk beschermende houding t.a.v. het huidige christelijk onderwijs in te nemen, doch zich open te stellen voor nieuwe ontwikkelingen, die kritisch te begeleiden en er mee richting aan te geven."

Deze beschouwingen in de nota komen niet enkel en alleen vanuit de studeerkamer; zij worden - weliswaar soms met enige restricties (zie b.v. het artikel van Den Boeft in het november-nummer) - ook door mensen uit de praktijk met instemming gelezen, omdat zij, naar ons gevoelen, weergeven het gevoel van onbehagen omtrent inhoud en opzet van ons eigen Christelijk Voortgezet Onderwijs, dat bij menigeen, met name bij de jongere docenten, leeft. Datzelfde gevoelen vinden wij ook terug in de geciteerde stelling 7 van staatssecretaris Grosheide, met name het onderdeel *(e)* van deze stelling. Grosheide stelt daarin dat de traditionele tegenstellingen in ons onderwijsbestel historisch zijn bepaald en dat het daarom geen verraad aan beginselen is wanneer men de discussie daarover opnieuw opent. Wij kunnen ons met die stelling - en hetzelfde geldt voor hetgeen daaromtrent in de nota is neergeschreven - wel verenigen, mits daarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende vormen van „het" onderwijs. Met name vragen wij ons ernstig af of de uitspraken van de staatssecretaris en de conclusie in de nota wel mogen gelden voor het basisonderwijs; zij zijn o.i. veel meer ingegeven door de ervaringen op het terrein van het voortgezet en wetenschappelijk onderwijs en het lijkt ons, dat onrecht wordt gedaan aan de eigen taak en functie van het basisonderwijs indien alle vragen, welke bij het overige onderwijs aan de orde zijn, zonder meer ook zouden spelen voor het basisonderwijs, met name wanneer het gaat om het christelijk karakter van dat onderwijs. Als wij dan ook in het vervolg spreken van het onderwijs, willen wij dat uitdrukkelijk beperken tot het voortgezet onderwijs.

Men zou kunnen opmerken dat het spreken over taak en positie van het christelijk onderwijs met het vraagstuk van de democratisering, van de medezeggenschap in ons onderwijs, niet direct te maken heeft. Maar dan zouden wij toch willen teruggrijpen op de Apeldoornse nota, waarin aan het begin wordt gesteld dat de maatschappij sterk aan het veranderen is. De stellers trekken daaruit de conclusie dat daardoor samenleving en school uit elkaar groeien. Wij menen dat het juister is te zeggen dat in de sterk veranderende maatschappij de taak van de school een andere is geworden dan vroeger.

3. Het meedenken over de taak en inhoud van ons onderwijs is van zoveel belang dat dit voorop dient te staan; het verdient niet alleen aandacht in de geledingen van docenten en scholieren, maar eveneens bij de besturen zelf, die - naar ons de ervaring leert - door alle beslommeringen in verband met de uit-

voering van de mammoetwet en de aandacht welke aan zoveel zaken in het uitvoerende vlak moet worden gegeven, vrijwel geen tijd hiervoor kunnen vinden. Daarbij zal dan niet alleen kritisch gekeken moeten worden naar de traditionele opvattingen in eigen kring, maar zal - zoals ook Grosheide in een andere stelling aangeeft - ook beseft moeten worden dat in ons huidig maatschappelijk bestel de traditionele opvattingen over de taak en de bevoegdheid van de overheid eveneens niet meer houdbaar zijn, ook ten aanzien van het onderwijs.

De sterke verandering in de maatschappij tekent zich o.m. af in een grotere vrijheid van het individu, het verdwijnen van kaders, van bepaalde maatschappelijke en zedelijke gewoonten en in een niet te onderschatten invloed van de moderne communicatiemiddelen op de meningsvorming van ieder onzer. Uiteraard kunnen wij ook hier niet generaliseren en zullen er zelfs in ons kleine land verschillen blijven tussen bepaalde groepen van de bevolking, zowel naar hun aard als woonstreek, maar dat onze levensgewoonten in feite diametraal staan tegenover die van de dertiger jaren, zal niemand onzer betwijfelen.

In deze situatie groeien onze kinderen op en worden zij gevormd. Daarbij ligt in de eerste plaats de taak niet zozeer bij de school als wel bij de ouders zelf. De school blijft weliswaar primair voor de vakontwikkeling en de kennisoverdracht - hoe zouden wij als ouders, ook al hebben wij zelf een middelbare opleiding genoten, onze kinderen nog kunnen helpen bij de moderne ontwikkelingen op het gebied van wetenschap en techniek - maar de persoonlijkheidsvorming, het vinden van een eigen plaats als mens ten opzichte van anderen, is een taak die wij als ouders wellicht vroeger teveel hebben overgelaten aan kerk en school. Ook die kerk en school zijn onderdeel van die maatschappijverandering; er is een groeiende openheid naar alle richtingen op het kerkelijk erf; een openheid die uiteraard ook weer aanleiding kan zijn tot vorming van groeperingen van verontrusten, maar één ding staat ook hier vast: de duidelijke kaders van de jaren tussen de eerste en tweede wereldoorlog zijn vervaagd en dat laatste wordt misschien nog sterker in positieve zin door de jongeren ervaren dan bij de ouderen.

In deze wereld speelt de school een heel belangrijke rol, maar ook die school is niet meer de school van de dertiger jaren, waaraan men zijn kinderen toevertrouwde in de verwachting dat het Evangelie, zoals ook het Apeldoornse rapport stelt, niet alleen een onmisbare bron bij de vorming zou zijn, doch dat het ook daadwerkelijk tot uitdrukking kwam in het onderwijs. Binnen de school is er heden ten dage ook van de zijde van docenten velerlei inzicht over de waarde van het Evangelie en de interpretatie daarvan. Mede door het tekort aan onderwijskrachten worden onze kinderen vaak geplaatst onder de leiding van hen die zelf (nog) kritisch staan ten opzichte van dat Evangelie en voor wie het christen-zijn in deze maatschappij een zaak is waar je vele kanten mee uit kunt.

4. Hiermee komen wij dan tot de kern van de vraag, namelijk of wij het christelijk voortgezet onderwijs alleen maar kunnen en hebben te bevorderen

door het stichten en in stand houden van protestants-christelijke scholen. Deze vraag, welke vandaag den dag door velen nog zeer positief met ja wordt beantwoord, daarbij elke andere richting resoluut afwijzend, werd in de dertiger jaren door de A.R.-Partij bepaaldelijk anders gezien. Wij mogen in herinnering brengen dat Colijn in zijn toelichting op het A.R. beginselprogram ten aanzien van het voortgezet onderwijs, uitgaande van de objectief vastgestelde behoefte en de beschikbaarheid van de benodigde geldmiddelen, de nadruk legt op de noodzaak van gemengde scholen, welke dan echter bij voorkeur bijzondere scholen - in de zin van niet van de overheid zelf uitgaand - zouden behoren te zijn.

> „Nu kan bij een overheidsschool dit gemengd karakter nooit iets anders beteekenen dan dat de school den lof der z.g. neutraliteit moet zingen. Bij een bijzondere school zijn er daarentegen, ook al gaat ze niet van een positief-christelijke volksgroep uit, altijd wel mogelijkheden, die bij een overheidsschool onbestaanbaar zijn. Aan welke soort bijzondere school de voorkeur te geven zij, hangt voorts in sterke mate saâm met de gezindheid van de bevolking in de streek, waar zij gevestigd wordt."

In de zo sterk veranderde maatschappij van vandaag worden wij weer gesteld voor de vraag of wij als besturen en docenten kunnen medewerken aan de oprichting en het tot bloei brengen van gemengde scholen, van oecumenische scholen of zelfs van „open" scholen. Op verschillende plaatsen in ons land zijn reeds oecumenische scholen, als resultaat van samenwerking tussen roomskatholieken en protestanten, tot stand gekomen. De laatste tijd zien wij, b.v. in Amsterdam en Zoetermeer, dat ook het openbaar onderwijs zich tot ons richt met het verzoek gezamenlijk met z'n drieën de mogelijkheid te onderzoeken van het samengaan in één school, niet als een neutrale openbare school en ook niet als een bijzondere christelijke school, doch als een afspiegeling van de pluriforme samenstelling van onze maatschappij. Wij hebben er alle begrip voor dat dan met name van protestants-christelijke zijde de vraag wordt gesteld of dat wel kan en of op die wijze geen afbreuk wordt gedaan aan het eigen christelijk onderwijs. Het is dan ook niet zo, dat wij alle christelijke scholen nu maar ineens moeten afschrijven en als verouderd zouden moeten beschouwen, maar - en dat lijkt mij ook de zin van het onderdeel *(e)* van de zevende stelling van Grosheide - ik geloof wel dat wij open moeten staan voor het gesprek met die anderen. En als ons gevraagd wordt om te zien of er een vorm van samenwerking te vinden is, waarbij uiteraard ook het christelijk onderwijs volledig recht van spreken heeft in die school, dat wij dan een zodanig gesprek als besturen niet uit de weg mogen gaan.

Wat door ons helaas als een groot gemis wordt gevoeld, is dat op landelijk niveau onze eigen maatschappelijke organisaties in die situaties onvoldoende steun geven aan de plaatselijke besturen. In het verleden hebben de christelijke onderwijsorganisaties zich, naar wij menen te mogen constateren, vrijwel alleen bezig gehouden met de juridische kanten van het christelijk onderwijs en het

bewaken van de vrijheid van de eigen scholen. Maar met alle vrijheid die men toen had, kwam men in die tijd ternauwernood toe aan de pedagogisch-didactische vragen van dat onderwijs. Montessori, Dalton en andere onderwijsvernieuwers vonden helaas een beter gehoor buiten het christelijk onderwijs en waar al experimenten ontstonden, werden zij met argwaan en kritiek gevolgd. Gelukkig is daar wel verandering in gekomen. Onze organisaties beschikken thans over deskundigen die adviezen kunnen geven ten aanzien van pedagogisch-didactische vragen, die ook in de kringen van het christelijk onderwijs leven en waarvan de Apeldoornse nota een groot aantal aspecten noemt. Bij de bestuurlijke vormgeving onttrekt men zich evenwel naar ons gevoelen nog teveel aan de verantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel als geheel en de plaatsbepaling van het christelijk onderwijs in dat geheel. Bij het zoeken naar nieuwe vormen in de bestuurlijke en juridische opzet van het onderwijs leidt dat zelfs tot situaties, waarin op het terrein van de pedagogische en didactische vormgeving van christelijke zijde in die bredere samenwerkingsverbanden geen eigen inbreng kan worden gegeven, hetgeen wij - zoals te begrijpen valt - betreuren.

5. Zouden wij het vorenstaande de externe factoren van de bestuursproblematiek kunnen noemen, het Apeldoornse rapport geeft ons ruim stof voor beschouwingen over de interne aspecten van de bestuurstaak. In onderdeel B6 wordt gesteld dat er een georganiseerde communicatie zal moeten bestaan tussen de zes geledingen waaruit de schoolgemeenschap naar de mening van de Apeldoornse commissie is opgebouwd: leerlingen, ouders, bestuur, staf, docenten en niet-wetenschappelijk personeel. Een en ander doet uiteraard sterk denken aan de discussies welke in de universiteiten en academies over de bestuursstructuur aan de orde van de dag zijn. In de Apeldoornse voorstellen zijn echter de verschillende organen naar onze mening zo sterk met elkaar vermengd, dat van een eigen taak van ieder moeilijk te spreken valt. Bovendien kan de functie van rector of directeur van de school geenszins benijdenswaardig worden genoemd, omdat die functie in het geheel van de voorstellen eigenlijk zin en inhoud heeft verloren. Het is immers zo, dat zowel in het leerlingenparlement als in de docentenvergadering vertrouwenspersonen uit het bestuur, de leerlingen, de ouders en het niet-onderwijzend personeel aanwezig zullen zijn. Van het leerlingenparlement maken wederom vertrouwenspersonen uit het bestuur, de docenten en het niet-wetenschappelijk personeel deel uit, terwijl aan de bestuursvergaderingen dan ook weer vertrouwenspersonen uit ouders en leerlingen dienen deel te nemen. Op zichzelf is het reeds de vraag in hoeverre gesproken kan worden van vertrouwenspersonen van de ouders. Weliswaar geeft aanbeveling XII de mogelijkheid van het vormen van een oudercommissie, maar daarbij is dan gesteld dat die zich mede verantwoordelijk weet voor een aantal zaken, o.a. in de sociale sfeer. Een orgaan van de ouders kan dit echter m.i. niet worden genoemd, zeker niet als de vertrouwenspersonen van de ouders hierop zouden moeten terugvallen voor informatie en communicatie.

Wij voelen meer voor een zodanige vorm dat het bestuur van de school, waarin echter dan ook ouders zitting kunnen hebben, maar dan in hun functie als bestuurslid, verantwoordelijk blijft voor de totale gang van zaken binnen de school en dat vanuit dat bestuur op een geïnstitutionaliseerde wijze regelmatig overleg wordt gepleegd met en inspraak wordt gegeven aan docenten en personeel van de school, alsmede aan de leerlingen. Dat betekent echter niet dat wij de huidige situatie, waarin in de regel alleen de besturen tezamen met de rector - veelal nog slechts gedurende een deel van hun vergadering - de zaken van de school behartigen, zouden wensen te bestendigen. Het zou een goed ding zijn, indien in de bestuursvergaderingen de rector zich zou kunnen laten vergezellen van één of meer docenten of conrectoren of zelfs verscheen met enkele leerlingen, indien zaken aan de orde komen waarbij zij direct betrokken zijn. Voor de ouders zien wij niet zozeer een taak liggen in het verplicht deelnemen aan eventuele overlegorganen binnen de school, maar wel op het gebied van het beheer van de door hen bijeengebrachte verplichte ouder- of verenigingsbijdragen. Deze worden nu in de regel door het bestuur beheerd, maar de ouders zouden meer bij het financiële beheer van de school kunnen worden betrokken, als zij de bestemming van deze gelden - die dan de zgn. niet-subsidiabele uitgaven betreffen - min of meer in eigen hand zouden hebben. Het eigene van de school zou o.i. daarin zeker beter tot uitdrukking komen.

6. Voorts - en dit is wel heel belangrijk - zal ook het overleg binnen de school nader moeten worden gestructureerd, maar dan op een andere wijze dan de Apeldoornse nota aangeeft. Naar ons gevoelen zou er zeker binnen elke vereniging of stichting, waarvan één of meer scholen voor voortgezet onderwijs uitgaan, een soort ondernemingsraad moeten functioneren. In het bedrijfsleven beschikt men sinds 1950 over een wettelijke regeling. Het aantrekkelijke van de ondernemingsraad in het bedrijfsleven is, naast het niet-toevallige van haar bestaan en functie, dat zij ten doel heeft de gezamenlijke behartiging van gezamenlijke belangen. Voor uitwerking in de praktijk werd vooral het onderling vertrouwen van de betrokken partijen doorslaggevend. De wet van 1950 geeft dan ook de volgende omschrijving: „De ondernemingsraad heeft tot taak, zulks onder erkenning van de zelfstandige functie van de ondernemer, naar vermogen bij te dragen tot een zo goed mogelijk fuctioneren van de onderneming." Sinds 1950 is er ook in het bedrijfsleven veel veranderd en de positie van de ondernemingsraad bleek niet altijd aan de idealistische uitgangspunten te kunnen beantwoorden, mede omdat in de praktijk onvolkomenheden van de wettelijke regeling aan het licht traden. Vandaar dat de S.E.R. ruim een jaar geleden heeft geadviseerd de bestaande wet op enkele punten te herzien. De S.E.R. was bovendien o.m. van oordeel dat die wet een brede toepassing verdiende en stelde zich op het standpunt dat in alle complexe organisaties, waarin mensen in hiërarchiek verband samenwerken, toepassing van deze wet bevorderd diende te worden. De Regering heeft dat advies gevolgd in het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsontwerp, waarin onder onder-

neming wordt verstaan „elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin krachtens arbeidsovereenkomst arbeid wordt verricht". De S.E.R. gaf ook een redactie voor een verbeterde taakomschrijving: „De ondernemingsraad is een orgaan van overleg, advies, informatie en communicatie binnen de onderneming, dat ..... tot taak heeft bij te dragen tot een zo goed mogelijk functioneren van de onderneming in al haar doelstellingen." Krachtens de opzet van de wet zou zij ook van toepassing kunnen zijn op onderwijsinstellingen en andere niet op winst gerichte instellingen, zoals ziekenhuizen. De uitwerking in de wet is tot nu toe echter nog geheel op het bedrijfsleven gericht en om deze en andere redenen is de ondernemingsraad niet zonder meer over te nemen voor instellingen op het gebied van het onderwijs.

Dat neemt evenwel niet weg, dat wij als besturen aan de medewerkers in onze scholen gelegenheid moeten geven werkelijk het beleid van de school mee te kunnen vormen. Niet door middel van vrijblijvende commissies en gelegenheidsbesprekingen, doch door middel van soortgelijke organen als de ondernemingsraad. Dat mogen wij niet doen uit een soort angst, dat eerstdaags leerlingen of docenten in opstand komen, maar omdat wij menen dat door die inspraak van het personeel het onderwijs beter aan zijn doel zal beantwoorden.

Deze overlegorganen behoeven zich niet alleen te beperken tot het voeren van overleg. Er zou bindend kunnen worden voorgeschreven voor welke onderwerpen dat orgaan moet worden gehoord en er zou zelfs kunnen worden bepaald voor welke zaken zij medebeslissingsrecht heeft. Wij denken aan onderwerpen als fusies, het aangaan van een gemeenschap van scholen, het beëindigen of afstoten van bepaalde onderwijsactiviteiten e.d.

Op dit terrein ligt naar ons oordeel eveneens een taak voor de landelijke organisaties. Deze zullen voor dergelijke overlegorganen moeten komen met goed omschreven doelstellingen, met een opzet voor samenstelling, werkwijze en bevoegdheden en met de onderwerpen van verplichte consultatie. Door de stimulerende taken van de landelijke organisaties, die uiteraard dan ook om een deskundig en krachtig bureau vragen, zullen de besturen worden aangespoord om zowel naar binnen als naar buiten zich bezig te houden met de wezenlijke problematiek van het Nederlandse onderwijsbestel.

Tenslotte, op het terrein van de interne overlegorganen ligt juist een baanbrekende taak weggelegd voor het bijzonder onderwijs. Voor het openbaar onderwijs is immers vanwege het overheidskarakter, het creëren van eigen, zelfstandige overlegorganen in de vorm van personeels- of ondernemingsraden, binnen de eigen school lang geen eenvoudige zaak. Laten onze besturen de autonomie die zij op dit gebied bezitten zinvol dienstbaar maken aan de bevordering van het goed functioneren van het onderwijs, niet alleen in al haar doelstellingen, maar ook ten profijte van het openbaar onderwijs.

★

EVANGELIE EN POLITIEK

HOOFDSTUK I

HET PROBLEEM

§ 1. *Instelling van de commissie*

Op het Partijconvent van 8 november 1969 werden tegenstellingen openbaar over het beleid dat de Anti-Revolutionaire Partij diende te voeren ten opzichte van andere partijen in Nederland. Deze tegenstellingen spitsten zich toe op de samenwerking met de twee andere grote christelijke partijen, de KVP en de CHU. In de gedachtenwisseling werden tal van overwegingen betrokken, waarvan een aantal van fundamenteel karakter voor een christelijke politiek. Het bleek dat het niet mogelijk was over dit soort partijpolitieke problemen te discussiëren zonder daarbij de grondslagen van een christelijke politiek in geding te brengen. Het is tegen deze achtergrond, dat in de resolutie welke op het betreffende Partijconvent werd aangenomen, een zinsnede werd opgenomen van de volgende inhoud: „Nadere bezinning binnen alle geledingen van de partij over het verplichtende karakter van het Evangelie voor het politiek handelen is noodzakelijk, gezien het proces van heroriëntatie waarin ook onze partij zich bevindt."

Teneinde aan dit deel van de resolutie uitvoering te geven heeft het Centraal Comité een commissie in het leven geroepen, die tot taak kreeg een gedachtenwisseling in brede kring voor te bereiden. Daartoe werd de commissie breed samengesteld, met de mededeling dat het niet primair de bedoeling was te streven naar onderlinge overeenstemming, doch dat het primair ging om het ordenen van de stof en van de standpunten zodanig, dat een gedachtenwisseling in brede kring en besluitvorming bevorderd zouden worden. De resultaten van het werk van de commissie zouden worden ingebracht in een daartoe te beleggen partijconferentie, welke nog vóór het voorjaars-Partijconvent gehouden zou worden.[1]

De aan de commissie toegemeten tijd, waarbinnen zij met haar werk gereed diende te komen, was daarmee duidelijk aangegeven. Dit is uiteraard beslissend voor de wijze van behandeling van het probleem. Meer dan een globale be-

[1] In de commissie hadden de volgende personen zitting: J. Smallenbroek (voorzitter), mr. W. Aantjes, dr. C. Boertien, N. van der Brugge, mr. G. C. van Dam, mr. W. C. D. Hoogendijk, mr. P. J. A. Idenburg, mej. J. van Leeuwen, mevr. P. C. Lodders-Elfferich, dr. H. Rebel (secretaris), J. Reugebrink, prof. dr. H. N. Ridderbos, M. W. Schakel, mr. J. N. Scholten en dr. A. J. Vermaat.

De heren Reugebrink en Scholten waren door omstandigheden verhinderd de vergaderingen bij te wonen.

nadering, meer dan een aanduiding van de problemen is niet mogelijk. Wat dat betreft dient het rapport van de commissie niet beschouwd te worden als een laatste woord, doch slechts als een nieuwe verwoording van een reeds zeer oude problematiek.

Dit rapport en de huidige gedachtenwisseling zijn een momentopname in een proces van meningsvorming dat niet beëindigd is en zich er trouwens niet toe leent definitief afgesloten te worden.

Het bovenstaande behoeft overigens niet te betekenen, dat wij fundamentele zaken uit de weg moeten gaan. Wel is het gewenst te voorkomen, dat de grondslagen van de christelijke politiek uitsluitend in abstracto behandeld worden. Wij zullen er naar streven, de aan de orde zijnde thematiek te bespreken in confrontatie met de stromingen van deze tijd.

§ 2. *Christelijke politiek, een tegenspraak in zichzelf?*

Er is een in christelijke kring min of meer verbreide opvatting, welke de term christelijke politiek op zichzelf verwerpt. Men grondt deze verwerping op een aantal overwegingen.

Een van deze overwegingen is, dat politiek gebruik maakt van macht en dat het hanteren van deze macht eigenlijk niet zou passen in een christelijke levenshouding. De christelijke levenshouding, zoals die door Christus zelf aan ons is voorgeleefd en op een bijzonder geconcentreerde wijze in de bergrede is samengevat, wordt immers gekenmerkt door naastenliefde, zachtmoedigheid, begrip voor de ander, respect voor de ander, het de ander uitnemender achten dan zichzelf, zelfverloochening. Deze levenshouding verdraagt zich niet met het streven naar en het gebruiken van politieke macht. De woorden christelijke politiek bevatten in deze gedachtengang dan ook een innerlijke tegenstrijdigheid.

Bovendien wordt politiek niet alleen gekenmerkt door het gebruik van macht, politiek wordt ook gekenmerkt door het aangaan van compromissen. Maar is het compromis nu niet juist het kenmerk van een levenshouding welke in de Bijbel eigenlijk wordt veroordeeld? Politiek zonder compromissen is een wensdroom, politiek met compromissen is geen christelijke politiek.

Op grond van bovenstaande overwegingen wordt de mogelijkheid van christelijke politiek in twijfel getrokken. Men wenst wel „als christen" te leven en „als christen" ook zijn weg in de politiek te zoeken. Maar men wil niet het woord christelijk verbinden met het woord politiek; men wenst het eigen handelen niet „vereenzelvigd" te zien met christelijk, omdat dit er gemakkelijk toe bijdraagt, dat het woord „christelijk" devalueert en bezoedeld wordt.

Men meent in deze gedachtengang gesterkt te worden, indien men de huidige politieke werkelijkheid mee in rekening brengt. Wie dat doet ontdekt immers, hoe weinig het christendom in ons land en de wereld te betekenen heeft. In ons land moge het nog sporen hebben nagelaten; maar als wij zien naar de interstatelijke verhoudingen, dan kunnen wij niet anders dan constateren, dat deze zich in feite buiten het christendom om voltrekken. De christelijke idee blijkt in onze wereld niet de kracht die de nationale en de internationale ver-

houdingen doordrenkt en deze stempelt. Christelijke politiek dreigt in deze visie het etiket te worden voor een folkloristische aangelegenheid, die past in het volkstuintje van Europa dat Nederland heet.

Het is zaak de herkomst van deze visie goed te onderkennen. Deze visie is vaak niet afkomstig van tegenstanders van christelijke politiek „ten principale", maar van personen met wie wij ons geestverwant weten; die menigmaal zelfs met ons behoren tot een christelijke partij, doch dan als zodanig wel in verlegenheid verkeren. Anderen hebben op grond van deze verlegenheid de consequentie getrokken en zijn op een vroeger of later tijdstip van de christelijke partijen heengegaan. Het ligt voor de hand, dat in het verlengde van deze gedachtengang de bestaansgrond van een christelijke partij en van andere christelijke organisaties betwist wordt.

Een christelijke politieke partij stelt zich in deze visie buiten de politieke werkelijkheid van de huidige tijd.

§ 3. *Teleurgestelde verwachtingen*

Willen wij het in bepaalde kringen in de ARP sinds enkele jaren levende onbehagen verstaan, dan zullen wij in onze aandacht onder meer dienen te betrekken de heroriëntering welke zich in de jaren '60 in de ARP heeft voltrokken. Velen hebben in deze heroriëntering een poging herkend, authentieke Evangelische gezichtspunten in de politieke werkelijkheid van de tegenwoordige tijd tot gelding te doen komen. Vele jongeren die zich een tijd lang in de ARP enigszins gedesoriënteerd hadden gevoeld, omdat naar hun oordeel de partij er zo moeilijk in slaagde de eigentijdse problematiek te herkennen en daaraan recht te doen, vonden door deze benadering een nieuw élan. Dit élan plantte zich buiten de partij voort. Het is bekend, dat velen die in vroegere jaren de ARP de rug hadden toegekeerd, omdat zij in deze partij de sfeer te duf vonden, bij de Kamerverkiezingen van 1967 weer op deze partij hebben gestemd, omdat zij daar nu een stuk vitaliteit terug vonden, die zij vroeger zo node hadden gemist.

Deze nieuwe oriëntatie van de ARP werd, zo bleek het, sterk gestimuleerd door contacten met geestverwanten buiten de kring van de eigen organisatie. Vertegenwoordigers van de ARP kwamen in Europees verband in contact met leden van de KVP en de CHU en ontdekten in deze internationale sfeer dat zij veel dichter bij elkaar stonden en veel meer gemeen hadden dan uit de partijpolitieke opstelling in het vaderland soms bleek. Zij beleefden in het buitenland dikwijls in fundamentele zin een geestverwantschap, die in echtheid niet onderdeed voor het besef van geestverwantschap met de partijgenoten in eigen land. Daarnaast kwam men in die tijd in de kring van de ARP in aanraking met het werk van de Wereldraad van Kerken. Voorheen had men daarvan nauwelijks kennis genomen. Toen het echter eenmaal binnen de gezichtskring was gekomen, kwam men onder de indruk van de visies welke daar ontwikkeld werden. Dit betekende een geweldige stimulans ook voor de

bezinning in eigen kring. Voorts maakten de ontwikkelingen in de kring van de Rooms-Katholieke Kerk een grote indruk. Het optreden van Paus Johannes, het werk van het tweede Vaticaans Concilie, alsook de weerklank van die beide bij het Nederlands episcopaat, fungeerden voor menigeen als voorbeelden van authentiek christendom en van een indrukwekkende vernieuwingsgezindheid.

Een en ander scheen tot gevolg te hebben dat men enerzijds losser kwam te staan tegenover de eigen politieke organisatie omdat men de betrekkelijkheid daarvan zich steeds scherper bewust werd, en zich toch tegelijkertijd veel minder traditioneel en veel meer existentieel lid wist van de ARP: de partij die uitdrukking gaf aan de wil tot vernieuwing zowel van haar eigen politiek als ook ten aanzien van de gevestigde architectuur van de samenleving.

In het oog van velen, met name van jongeren, hebben zich na de verkiezingen van 1967 dingen voorgedaan, die een domper op het zojuist verworven élan zetten. Daar was ten eerste de kabinetsformatie, waarbij niet een samenwerking met de PvdA tot stand kwam die zij verwachtten, maar een kabinet dat behalve op de drie christelijke partijen ook steunde op de VVD. Zij waren van mening dat de daden van de partij niet in overeenstemming waren met de houding welke zij tijdens de verkiezingen had aangenomen. In de tweede plaats was er de breuk in de KVP, welke leidde tot de oprichting van de PPR. Daar kwam nog een derde punt bij: de samenwerking in „de achttien". Met name sinds de oprichting van de PPR was het naar hun mening duidelijk geworden, dat de KVP niets voelde voor deze nieuwe heroriëntering, doch in feite koos voor de oude koers. De voortzetting van de samenwerking in de kring van „de achttien" met de KVP na de afsplitsing van de PPR had in hun ogen derhalve niets anders te betekenen dan het als ARP eveneens prijsgeven van een authentiek christelijke koers. Deze samenwerking moest uitmonden in een kleurloos, liberaal getint beleid, dat niet bij machte zou wezen noodzakelijke en belangrijke veranderingen in onze samenlevingsstructuren tot stand te brengen. In hun visie werd het kabinet-Cals, dat steunde op samenwerking met de socialisten, tot symbool van een vernieuwingsgezinde politiek, en werd het kabinet-De Jong, dat steunde op samenwerking met de VVD, tot symbool van een kleurloze centrumpolitiek. Vernieuwing contra establishment, waarbij onder de christelijke partijen de ARP gezien werd als de vertegenwoordiger van de vernieuwing, de KVP als de vertegenwoordiger van de establishment, en de CHU als de vertegenwoordiger van het kleurloze niemandsland daartussen.

Het ligt voor de hand, dat in deze visie de samenwerking in de kring van „de achttien" niet tot nieuw élan inspireerde, maar beschouwd werd als een inkapseling van de vernieuwing door de „establishment".

§ 4. *De pragmatische benadering*

Wanneer in de politiek het woord pragmatisme gebruikt wordt, dan wordt daarmee niet bedoeld het wijsgerige stelsel zoals dat met name in de Verenigde Staten tot ontwikkeling is gebracht door personen als Morris Cohen, William

James, John Dewey e.a. Het woord pragmatisme duidt hier op een bepaalde levenshouding, die tegenwoordig doordringt in de politieke praktijk, in de praktijk van maatschappelijke organisaties, in de kerkelijke praktijk, in de totaliteit van onze levenswijze. Het pragmatisme in deze zin opgevat is misschien kenmerkend voor „de geest van déze tijd", die zich doet gelden in alle kringen en in alle partijen.

Het pragmatisme bedoelt af te rekenen met vooroordelen, met die vooroordelen welke het ons onmogelijk hebben gemaakt de werkelijkheid waarin wij leven op een juiste wijze te interpreteren. In de snel veranderende wereld wil het pragmatisme de feiten laten spreken; de feiten zoals ze werkelijk zijn en niet de feiten zoals wij die vanuit ons a priori construeren. Het pragmatisme is bang voor a priori's omdat die leiden tot groepsisolement, starheid, angst en verwerping van het nieuwe en onbekende. Het pragmatisme wil zich open opstellen, het neemt afstand van beginselen en idealen als samenbindend element van een groep, respectievelijk politieke partij. Het richt zijn aandacht op de concrete situatie, en afhankelijk van de omstandigheden bepaalt het ad hoc zijn oordeel en zijn standpunt. De gemeenschappelijke wil in de concrete omstandigheden is wat personen samenbindt. Iets is gelegitimeerd doordat men het wil, vandaar de sterke nadruk op de processen van besluitvorming, op het „democratiseren van de samenleving", zoals men dat noemt. Het pragmatisme wil zich niet binden aan een beginsel; het wil zich slechts binden aan de nuchtere werkelijkheid der feiten.

Binnen de christelijke partijen uit het pragmatisme zich in de sterkere nadruk op program en beleid en in de geringere belangstelling voor de beginselen en ideële doelstellingen. De beginselen en de ideële doelstellingen zijn zaken welke men eventueel bereid is op de koop toe te nemen, zolang men zich thuisvoelt in het politieke program en in het gevoerde beleid. De laatste zijn echter de criteria voor de politieke partijvorming. De politieke beginselen kunnen in deze visie zelfs licht worden tot obstakels bij het zich snel aanpassen aan de veranderende feiten. Gevreesd wordt, dat politieke beginselen gemakkelijk leiden tot een conservatief ingestelde politiek, die wel een antwoord weet te geven op de vragen van gisteren, maar onthand staat tegenover de vragen van vandaag, laat staan die van morgen. Politieke beginselen leiden in deze visie tot schijngevechten over schijntegenstellingen. Het pragmatisme gaat daarom dikwijls samen met een pleidooi voor deconfessionalisering.

Een variant van de pragmatische houding in christelijke kring, waarbij de betekenis van de gemeenschappelijke christelijke levensovertuiging aanmerkelijk is gerelativeerd, is het standpunt dat de drie christelijke partijen zich aaneen dienen te sluiten tot één groot mammoetblok, dat erop uit moet zijn de meerderheid in Nederland te behalen en waarvan de structuur aan deze doelstelling wordt aangepast. Dat kan alleen indien de functie van het christelijke uitgangspunt voldoende wordt uitgehold om zo'n partij aantrekkelijk te maken, ook voor diegenen die van dit levensbeschouwelijk uitgangspunt niets moeten heb-

ben. Er zijn verschillende motieven waarom men een voorstander kan zijn van een toenemende samenwerking van de drie grote christelijke partijen: dit is er één van.

Het pragmatisme doet zich ook gelden in de kring van de PvdA en van de VVD. In de kring van de VVD geeft dit op het ogenblik de minste moeite, omdat deze partij in feite reeds lang geleden zich in belangrijke mate heeft losgemaakt van de klassiek-liberale beginselen. De VVD is reeds geruime tijd een sterk pragmatische partij, met in haar politieke opstelling een herinnering aan het feit dat zij voortkomt uit de liberale hoek. Het is echter meer een kwestie van klimaat dan van politiek. In de PvdA schept het veldwinnend pragmatisme echter spanningen. Deze partij is gedurende vele jaren na de laatste wereldoorlog steeds een duidelijke beginselpartij geweest. De wending in pragmatische richting van de laatste jaren roept weerstanden op zowel in de linker als in de rechter vleugel van de partij. Op dit ogenblik valt nog niet te voorspellen hoe de richtingenstrijd in de PvdA zal aflopen.

Het pragmatisme zou nooit zo'n kans krijgen en zo'n verbreiding vinden als het niet een waarheidselement bevatte. Het heeft aanhang gevonden als reactie op een dogmatisme zoals dat zich wel uitte in de periode tussen de beide wereldoorlogen (het rijke roomse leven, de parade der mannenbroeders, de zindelijke burgerheren, de taaie rooie rakkers). De hang naar een pragmatische benadering in de politiek fungeert onder meer als een correctie op een vaak te grote voor-ingenomenheid en vertolkt de wens naar een beweeglijke opstelling in de veranderende politieke werkelijkheid.

Deze correctie moge op zichzelf juist zijn, dat neemt niet weg, dat indien het pragmatisme als levenshouding de overhand zou krijgen in de christelijke partijen, dit het einde zou betekenen van de christelijke partijformatie in de authentieke betekenis van het woord. Het is trouwens op een vergelijkbare wijze de bijl aan de wortel van andere beginselpartijen, zoals de VVD en de PvdA. Ook al zouden de thans bestaande beginselpartijen hun namen behouden, dan nog zou een veldwinnen van de pragmatische gezindheid in hun kringen het verschijnen van een geheel nieuwe scheidslijn in de Nederlandse politiek tot gevolg hebben. Vandaar dat het consequent was, toen D'66, als politieke institutionalisering van het pragmatisme, zich met de „ontploffingstheorie" opstelde tegenover alle andere partijen. Het kan van een gebrek aan kritische gezindheid getuigen, wanneer een socialistische beginselpartij als de PvdA het soms doet voorkomen alsof er tussen deze partij en D'66 onder de titel „vooruitstrevendheid" een belangrijke mate van politieke homogeniteit bestaat. De tegenstellingen in het ideële vlak tegenover het pragmatisme worden op dit ogenblik enigszins versluierd door de wijze van optreden van sommige woordvoerders van D'66 en doordat D'66 samen met de PvdA de oppositie vormt.

In een gezonde democratie is de raadpleging van de volkswil een essentieel gebeuren, waarin de democratische praktijk uiteindelijk is gegrond. Het prag-

matisme als levenshouding loopt echter het gevaar, nadat het de verschillende principiële uitgangspunten voor de politiek verworpen heeft, de volkswil tot volstrekte norm te verheffen. Het zal daarom op den duur onmachtig blijken om te kiezen voor een visie op de maatschappij, waaruit het kracht kan putten om in een samenhangend beleid op lange termijn maatschappelijke vernieuwingen tot stand te brengen. Het pragmatisme zal integendeel gemakkelijk tot een zeker opportunisme leiden en tot simplificatie van de problemen.

In dit licht gezien zou het pragmatisme als dominante levenshouding van deze tijd wel eens de grote uitdaging kunnen blijken, niet alleen voor de ARP, maar voor de christelijke partijen in het algemeen. En niet alleen voor déze partijen, maar voor alle beginselpartijen in ons land. Anders gezegd en meer op onszelf betrokken: wat de geest was van de Franse revolutie voor Groen van Prinsterer, zou wel eens de geest van het pragmatisme kunnen wezen voor onze generatie.

De keuze vóór het pragmatisme wordt aangekondigd als een bevrijding uit de establishment. Wij zullen dienen na te gaan of dit waar is, dan wel of de keuze voor het pragmatisme in werkelijkheid weinig meer te beduiden heeft dan de legitimering en idealisering van de verschraling in de politiek.

§ 5. *Samenhang van de problemen*

Uit de voorafgaande uiteenzetting valt op te maken dat:

a. de christelijke partijformatie fundamenteel ter discussie wordt gesteld. en haar door velen zelfs alle legitimiteit werd — en wordt — ontzegd;
b. de samenwerking in de kring van „de achttien", tegen de geschetste achtergrond, kritiek uitlokt.

Bij het beschouwen van deze tegenstellingen en de er mee samenhangende problematiek met betrekking tot de koers van onze partij, doen wij er goed aan, niet te spoedig naar anderen te kijken die problemen hebben, of bepaalde oplossingen aanprijzen. Het is verstandiger toe te geven, dat wij hier stuiten op een gemeenschapsproblematiek, die in tal van nuanceringen, bij de een meer expliciet en bij de ander meer impliciet, voorkomt en die een zaak is waar alle christelijke kerken en alle christelijke organisaties gelijkelijk mee te maken hebben en gelijkelijk over in het reine zullen moeten komen. Bij tallozen leeft het verlangen naar een christelijke politiek, dikwijls de intuïtieve zekerheid dat die wel degelijk mogelijk is, maar tegelijkertijd toch ook soms een zekere innerlijke twijfel, of het niet een achterhaalde zaak is, zonder dat wij de moed hebben dit voor onszelf te erkennen en daaruit de consequenties te trekken.

Bezinning op dit onderwerp is dan ook niet een opgave voor de politiek alleen, of voor de ARP alleen, of voor het protestantisme alleen. Het is het probleem van de christenheid in de wereld, en is zowel voor de kerk als voor de christelijke organisaties hoogst actueel.

Bij de gedachtenwisseling hierover zullen wij dit dienen te onthouden en zullen wij er goed aan doen van wat terzake elders reeds is gevonden, kennis te nemen. Wij kunnen ons erdoor laten inspireren. Het kan bemoedigen te

weten dat wij, als wij bezig zijn met deze problematiek, niet alleen staan maar dat wij in feite participeren in een bezinning welke op mondiaal niveau aan de gang is inzake de betekenis van Christus' heil voor deze wereld, het Koninkrijk, de gerechtigheid en de toekomstverwachting. Het gaat om niets minder dan om de grondslagen van het christelijk geloof.

HOOFDSTUK II

ONZE POLITIEKE WIL

§ 1. *Onze politieke werkelijkheid*

Alvorens op de partijpolitieke aspecten van de in hoofdstuk I gegeven probleemstelling in te gaan, zullen wij eerst in het reine moeten komen met de kwestie van de christelijke politiek als zodanig. Wij zullen dit realistisch moeten doen, in confrontatie met de politieke werkelijkheid van deze tijd. Daarom eerst iets over de huidige samenlevingsverhoudingen en over de aard van onze verantwoordelijkheid daarvoor.

Onze samenleving is niet statisch maar dynamisch; het produkt van een menigvuldigheid van zich daarin voltrekkende processen. De huidige maatschappij kan slechts begrepen worden, indien wij haar zien als fase in deze processen.

Deze processen voltrekken zich niet buiten toedoen van de mensen; integendeel, wij mensen kunnen in deze processen ingrijpen en daaraan een wending geven, onder meer met behulp van de middelen welke ons daartoe in de politiek ter beschikking staan.

Vele van deze processen vertonen een aantal gemeenschappelijke kenmerken, waardoor het mogelijk wordt bepaalde ontwikkelingstendenties in onze samenleving te signaleren. In het bijzonder is een viertal van deze ontwikkelingstendenties van belang voor het probleem waarmee wij ons bezig houden.

In de eerste plaats de tendentie tot schaalvergroting. Daarmee wordt bedoeld, dat de kernproblemen van de politiek zich niet meer afspelen op de beperkte schaal van een plaatselijk, regionaal of nationaal te omgrenzen gebied. Wij kunnen niet meer uitsluitend op nationaal niveau de monetaire en economische zaken regelen, hygiëne met ons leefmilieu betrachten en een doeltreffende ontwikkelingssamenwerking opbouwen. De tijd is voorbij, dat oorlog in het Nabije Oosten voor ons ver van huis was en dat een bevolkingsexplosie aan het andere einde van de wereld ons onberoerd liet. Onze Nederlandse problemen vertonen in toenemende mate een samenhang met hetgeen zich in groter verband, in andere landen, in Europa en de wereld afspeelt. Slechts op dat niveau kunnen wij en andere landen in laatste instantie de belangrijkste politieke vraagstukken de baas worden.

In de tweede plaats kunnen wij waarnemen, dat de verschillende vraagstuk-

ken in toenemende mate een onderlinge samenhang vertonen. Om slechts een enkel voorbeeld te noemen: het ontsluiten van een economisch achtergebleven gebied is niet een economisch vraagstuk alleen, maar evenzeer een zaak van onderwijsvoorzieningen, van ruimtelijke ordening, van culturele voorzieningen, van een leefmilieu waarin voldoende mogelijkheid is voor recreatie, van vervoersvoorzieningen enz. De gevolgen van wat zich in één sector afspeelt, bijv. het vervoer, planten zich voort in tal van andere sectoren, bijv. de milieuhygiëne, de stedebouw, de ruimtelijke ordening, de bestuursstructuur enz. Maar ook omgekeerd moeten wij in tal van sectoren tegelijk maatregelen treffen, willen wij in één sector vooruitgang kunnen boeken.

In de derde plaats hebben wij het oog op de toenemende snelheid waarmee zich de maatschappelijke processen voltrekken. Dit hangt samen met de omstandigheid, dat wij leven in een hoogontwikkelde en vergaand gedifferentieerde samenlevingsstructuur, welke onder meer een geweldige technologische vooruitgang mogelijk heeft gemaakt. Op het gebied van communicatie, van verkeer, van verzorging en voorzieningen, van levenspeil, maar ook van zede, van levensgewoonten is veel van wat vroeger ondenkbaar was nu gewoon; veel wat vroeger overbodig leek is nu noodzakelijk en veel wat toen een vereiste was is nu niet meer gangbaar. Het boeiende, voor sommigen beangstigende, van de dynamiek in deze ontwikkelingen is hun voortdurende versnelling, hun uitbreiding naar aantal en geografische spreiding en hun steeds diepere inwerking op het gehele leven.

Ten slotte de wijze waarop de bovengenoemde ontwikkelingen zich voortplanten in de sfeer van de overheid. Er is een steeds toenemende behoefte aan publieke voorzieningen, aan het scheppen en instandhouden van een infrastructuur op tal van terreinen. Zonder een vergaand en dikwijls gedetailleerd reguleren van overheidswege, zonder geweldige publieke investeringen, dreigt onze moderne, gedifferentieerde samenleving over de hele linie vast te lopen of dol te draaien. Wil de overheid in de moderne samenleving haar taak naar behoren kunnen nakomen, dan vergt dit een ingrijpende vernieuwing van zowel de politieke als de bestuurlijke structuren, hetgeen in een rechtsstaat slechts mogelijk is op basis van een mentaliteitswijziging bij de onderdanen. Het groeiend gebrek aan aanpassing uit zich in bestuurlijke en politieke moeilijkheden.

De gevolgtrekking ligt voor de hand. De huidige generatie in Nederland, in Europa en de wereld is tegenwoordig met haar gehele existentie betrokken bij wat er plaats vindt in de verschillende regio's en in de verschillende sectoren van de maatschappij. Willen de maatschappelijke processen ons niet uit de hand lopen, willen wij er in slagen deze processen in goede banen te leiden, dan is daartoe een dynamische en integrale aanpak vereist, waarin recht wordt gedaan aan de omvang, de samenhang en de versnelde ontwikkeling van de maatschappelijke en politieke wereld. Wij kunnen het ons steeds minder veroorloven, de politieke vraagstukken op zich zelf, geïsoleerd, te beschouwen. Wij kunnen steeds minder volstaan met het treffen van geïsoleerde maatregelen,

sectorsgewijs, per land of per departement. De samenhang welke de maatschappij in toenemende mate vertoont, zal weerspiegeld dienen te worden in het gevoerde politieke beleid.

Evenals in de vorige eeuw, de periode van de industrialisatie, wekt het verloop van de maatschappelijke processen soms sterk de indruk autonoom te zijn. Soms schijnt het alsof wij ook nu niet bij machte zijn vanuit de politieke sfeer ten goede op deze processen in te grijpen. Dat heeft twee oorzaken.

In de eerste plaats omdat wij in de sfeer van de politiek stuiten op het eigenbelang van personen, van groepen en van naties, dat zich in alle maatschappelijke verhoudingen doet gelden en waarop de politiek slechts in beperkte mate vat heeft. De overheid heeft niet te maken met ideale mensen in een ideale samenleving, maar veelal met verblinde mensen in een verwrongen samenleving. De reikwijdte van de overheidsmacht vertoont een samenhang met de gangbare opvattingen over goed en kwaad, over recht en onrecht bij de onderdanen, althans indien de overheid zich niet in totalitaire richting wenst te ontwikkelen.

Dat neemt overigens niet weg, dat de overheid een eigen, onherleidbare verantwoordelijkheid draagt voor de wijze waarop zij haar taak nakomt en voor de maatstaven welke zij daarbij hanteert. En hiermee stuiten wij op de tweede oorzaak van het gevoel van machteloosheid waarin de politieke wereld tegenwoordig gevangen schijnt: het ontbreken van een omvattende visie, van waaruit de huidige maatschappelijke werkelijkheid geïnterpreteerd kan worden en van waaruit de instrumenten te scheppen zijn, waarmee wij doeltreffend de huidige politieke problematiek kunnen aanvatten. Het zoeken naar deze conceptie, het pogen van daaruit naar de mate van onze krachten politiek te bedrijven, is bepaald niet een besmette aangelegenheid die in strijd zou zijn met een evangelische levenshouding. De moeilijkheid is veeleer andersom, dat de politiek zo vaak vanuit een niet-evangelische levenshouding bedreven is en bedreven wordt.

§ 2. *Onze politieke macht*

In de vorige paragraaf werd reeds opgemerkt, dat het verloop van de maatschappelijke processen niet plaats vindt buiten toedoen van de mens om. De mens, iedere mens, is begiftigd met de macht, inhoud te geven aan maatschappelijke processen en richting aan hun verloop. Wat dat betreft is het oefenen van macht niet iets specifieks voor de politiek, maar komt het voor in alle sectoren van het leven. Dit inzicht is van belang, wanneer wij ons een oordeel trachten te vormen over de visie van hen die de politiek vanuit christelijk standpunt een besmette aangelegenheid achten, onder meer omdat politiek zou berusten op het oefenen van macht.

Macht is een van de aspecten welke in elke menselijke relatie, zowel tot de natuur als tot de medemensen, voorkomt. Zo hebben wij, om een voorbeeld te noemen, het oog op onze macht over de natuur wanneer wij spreken over het „overwinnen" van de zwaartekracht. En wat de intermenselijke relaties betreft:

er is een macht van de overtuiging, er is een macht van de liefde, er is een macht van de wetenschap, er is een macht van de technologie, er is een macht van het geloof. Ook kunnen wij machtsrelaties waarnemen in het gezin, in de onderneming, in de vereniging en in andere samenlevingsverbanden.

In al deze machtsrelaties gaat het om het macht oefenen over de schepping welke de mens in handen is gegeven. Wij mensen hebben daarin geweldige mogelijkheden, maar wij kunnen daarin ook geweldige misslagen doen. Wij worden als het ware uitgedaagd de schepping tot ontwikkeling te brengen en dat goed te doen, de schepping tot zijn bestemming te brengen. Wanneer dat niet geschiedt, dan wijst dat op een fout inzicht, op een onjuiste intentie van de betrokkenen. Wanneer dan ook de samenleving der mensen, nationaal en internationaal, soms wanhopige toestanden vertoont, dan is dat niet een gevolg van het feit dat de mensheid in de loop van vele generaties niet anders heeft gekúnd, maar een gevolg van het feit dat zij niet anders heeft *gewild*. Een samenleven vanuit een evangelische gezindheid brengt niet een maatschappij voort zoals wij die vandaag kennen. Wat dat betreft zijn in de huidige maatschappij zondeval en verlossing beide te herkennen. Want als het waar is dat de mensheid deze maatschappij heeft geschapen, terwijl zij over de middelen beschikte om het óók anders en beter te doen, dan is over de intenties wel voldoende gezegd. Dat wij desalniettemin nog steeds niet met zijn allen ten onder zijn gegaan kan als een van de tekenen van de verlossing aangemerkt worden.

Er is dus een geweldige verscheidenheid van macht. Het leven is een wirwar van door elkaar heen lopende machtsrelaties: één daarvan is die van overheid tot onderdaan. Deze machtsrelatie is uniek in zijn soort, maar als zodanig niet méér en ook niet minder demonisch *en* sacraal dan welke andere machtsrelatie ook. Het hangt er maar van af hoe deze macht gebruikt wordt en waartoe. Indien deze macht wordt ingezet waartoe zij bestemd is, namelijk het om-zetten van de maatschappelijke en staatkundige processen in de wereld zodanig, dat die ons niet krachtens een innerlijke wetmatigheid leiden van de ene catastrofe naar de andere, maar zodanig verlopen dat daarin de eisen van gerechtigheid, vrijheid, verantwoordelijkheid en naastenliefde worden gehonoreerd en het publieke belang wordt behartigd, dan valt niet in te zien waarom het gebruik van de staatsmacht niet met een evangelische gezindheid zou stroken.

§ 3. *Onze politieke norm*

Politiek bedrijven is niet op voorhand een slechte en evenmin op voorhand een hopeloze aangelegenheid. Voorgaande geslachten hebben aangetoond, dat zelfs geweldig goede resultaten in de politiek bereikt kunnen worden; resultaten welke een verlichting betekenen en een bevrijding voor tallozen die voorheen in onmenselijke omknelling moesten leven.

Het is tegen deze achtergrond dat wij ons uitspreken voor een christelijke politiek. Wij verstaan daaronder de poging om de christelijke levensovertuiging en de christelijke gezindheid vorm en uitdrukking te geven op het terrein van

de politiek. Ons uitgangspunt is daarbij, dat met het politieke bestel, met name zoals dit zich in het ambt van de overheid openbaart, ons een machtig en doeltreffend middel is gegeven om de gerechtigheid te bestellen, de leefbaarheid van de wereld te bevorderen en weerstand te bieden aan de machten van chaos en tyrannie, die het leven van de mensen verderven en bedreigen.

Terwijl wij erkennen, dat christenen niet het monopolie bezitten om te weten wat voor een goede vervulling van de overheidstaak nodig is, geloven wij niettemin, dat ons in het Evangelie, zoals ons dat in de Heilige Schrift van het Oude en Nieuwe Testament geschonken is, een boven alles te waarderen kracht gegeven is om onze ogen te openen en ons geweten wakker te houden voor de gerechtigheid, die God op aarde besteld wil zien, voor de solidariteit die Hij ook op maatschappelijk en politiek terrein van de mensen en van de volken eist en voor de vrijheid en vrede, als toestand van welbevinden, die Hij aan de mensen wil beschikken. Het is onder dit gezichtspunt, dat wij de eigen taak van de overheid zien en op haar bestel politieke invloed willen uitoefenen.

Wij zijn ons bij dit alles bewust, dat de overheidsmacht haar grens vindt in de harten en gezindheid van de mensen en wij mogen daarom van haar optreden niet het heil van wereld en mensheid verwachten. Hoezeer daarom alle politiek, ook die zich op christelijk standpunt stelt, in zichzelf een voorlopige en betrekkelijke zaak blijft, wij zien niettemin daarin een onafwijsbare en blijvende opdracht, maar ook een in zijn reikwijdte moeilijk te overschatten middel om gestalte te geven aan de hoop, die wij op grond van het Evangelie voor de wereld en voor de mensheid blijven koesteren.

Het is deze opdracht en deze hoop, waarin wij de inspiratie vinden voor het politieke handelen en die ons de politiek als een integrerend deel van het christelijk leven doen ervaren.

HOOFDSTUK III

ONZE POLITIEKE WEG

§ 1. *Een christelijke partij of niet?*

In het voorgaande is betoogd dat het voeren van christelijke politiek vandaag noodzakelijker is dan ooit. Thans dient de vraag aan de orde te komen, of een christelijke partijformatie ten principale verwerpelijk is, dan wel daarvoor een geschikt middel kan zijn. Het is bekend, dat er geestverwanten zijn die de noodzaak van christelijke politiek geenszins willen betwisten, maar zich toch gereserveerd opstellen tegenover een christelijke partij. Men denke in dit verband o.m. aan de doorbraak in 1945.

Eerst iets over het karakter van de kwestie welke aan de orde is. Het gaat om het kiezen van het goede instrument om onze politieke oogmerken te verwezenlijken. Omdat de werktuigen die wij gebruiken van groot gewicht kunnen

zijn voor de kwaliteit van het uiteindelijk door ons af te leveren produkt, is de keuze van de politieke partij bepaald niet onbelangrijk. Het inzicht dat een politieke partij een hulpmiddel is, dat zij een instrumenteel karakter heeft, maakt het ons echter mogelijk deze keuze ook weer te relativeren. Meer dan vroeger hebben wij er tegenwoordig oog voor gekregen, dat de politieke scheidslijnen soms dwars door de partijen heen lopen en dat personen die zich politiek geestverwant weten soms deel uitmaken van verschillende partijen.

In dit verband kan het nuttig zijn te bedenken, dat wij in Nederland niet met een schone lei kunnen beginnen. Wij kennen in ons land tal van partijen, waarvan de meeste reeds een lange geschiedenis achter zich hebben. De vraag is dan ook niet welke partijformatie wij in abstracto het gunstigst zouden achten; dat is een academische kwestie. De vraag is of wij de bestaande partijverhoudingen wensen te handhaven of wensen om te bouwen en indien wij het laatste kiezen, wat wij dan moeten doen om kans op succes te hebben.

Doch nu weer de vraag naar de christelijke politieke partij. De afwijzing daarvan zoals die bijvoorbeeld met de doorbraak tot uiting kwam, heeft vaak een sterk emotioneel karakter. Nuchter bezien is er in de huidige situatie nog veel, dat voor het bestaan van christelijke politieke partijen pleit. Wij zouden eerst in algemene zin deze vraag aan de orde willen stellen en dienaangaande opmerken, dat zo'n partij naar ons oordeel in de huidige wereld een bijzonder waardevolle functie kan vervullen.

Politiek — en dit geldt ook voor christelijke politiek — is immers niet een zaak welke men individueel tot een goed einde kan brengen. Politiek is de zaak van een gemeenschap. Willen wij in de politiek de vele en ingewikkelde aspecten van de schaalvergroting honoreren, willen wij in de politiek recht doen aan de samenhang en de menigvuldigheid van verschijnselen welke zich aan ons voordoen, willen wij in de politiek adequaat reageren op de snelheid van de ontwikkelingen, dan hebben wij daarvoor een omvangrijk en goed toegerust instrumentarium nodig. Wil de politiek meer zijn dan het slaken van loze leuzen, wil de politiek werkelijk zijn het organiseren van macht teneinde aldus het publieke belang te kunnen dienen, dan zijn daarvoor belangrijke organisatorische voorzieningen absoluut vereist. Als deze voorzieningen niet door een politieke partij geboden worden, zal men die elders moeten vinden. Slaagt men ook elders daarin niet, dan komt iedere politiek, ook de christelijke, wel in een bijzonder moeilijk parket te verkeren.

In de praktijk betekent dit veelal, dat wij voor het voeren van christelijke politiek kunnen kiezen tussen twee mogelijkheden: een christelijke politieke partij of het kerkinstituut. Het blijkt dat waar christelijke politieke partijen ontbreken, de kerken min of meer de taak van de christelijke politieke partijen plegen over te nemen. Zeker op mondiaal niveau is dat het geval, waar van een christelijke partijformatie nog geen sprake is, en waar de kerken terzake een uiterst gewichtige functie vervullen. Ook in ons land laten de kerken zich trouwens niet onbetuigd terzake van verschillende belangrijke politieke kwesties.

Hoe dankbaar wij ook mogen zijn dat de kerken in de tegenwoordige tijd

bij gebreke van goed functionerende politieke instellingen op mondiaal niveau tevens een politieke taak vervullen, dit betekent niet dat wij menen dat de kerk terzake de eerst geroepene zou zijn en op voorhand beter dan politieke partijen deze taak zou kunnen nakomen. Integendeel, het lijkt aannemelijk dat de kerken een politieke functie vervullen uit nood. Het ligt voor de hand dat een volwassen christelijke politieke partij als regel meer competent zal zijn en derhalve ook dieper in politieke vraagstukken zal kunnen doordringen dan dat bij de kerken het geval is. Bovendien kunnen christelijke politieke partijen in de sector van de uitvoering en in de sector van de beleidsbepaling direct een rol vervullen, terwijl de kerken het veelal bij getuigenis en bij dienstverlening zullen moeten laten. Kerk en partij hebben trouwens een verschillende oorsprong en bestemming in het plan van de geschiedenis. Kerk en staat, dus ook kerk en partij hebben ieder een eigen, zelfstandige en niet tot die van de ander herleidbare verantwoordelijkheid in de wereld.

In deze omstandigheden ligt het niet voor de hand, daar waar goed functionerende christelijke partijen aanwezig zijn, deze op te heffen. Het ligt veel meer voor de hand te bevorderen, dat deze partijen tot stand komen, daar waar de politieke functie tot nu toe door de kerken wordt vervuld. In dit verband valt in het bijzonder te denken aan de territoriale schaalvergroting waarvan eerder sprake was. Willen wij met kans op succes belangrijke ontwikkelingsprocessen op mondiaal niveau op gang zetten, dan zullen wij er ons voor moeten inspannen een contact tot stand te brengen tussen geestverwanten overal in de wereld.

Het doorbreken van de nationale grenzen is daartoe een van de bijzonder belangrijke voorwaarden. Dit is een van de terreinen waar wij ons mentaal nog bevinden in de sfeer van de negentiende eeuw. Er is een tijd geweest, kort voor de eerste wereldoorlog, waarin het socialisme hoopte een politieke eenheid tot stand te kunnen brengen welke de nationale grenzen overspande en doorbrak. Dit is toen op een geweldige teleurstelling uitgelopen. Het communisme is er een tijd lang in geslaagd de eenheid van gevoelen te doen prevaleren boven het nationale sentiment. Doch ook het communisme bleek niet voldoende spankracht te bezitten om deze pretentie blijvend waar te maken. Wil een christelijke politieke-partijvorming duurzaam betekenis houden, dan zullen wij, zeker in de huidige tijd, deze partijen moeten zien als bouwstenen voor een christelijke partijformatie op veel bredere schaal, over de nationale grenzen heen. Zover is het nog niet. Zover kan het echter wel komen. Er zijn veel politieke bewegingen in de wereld; er zijn echter slechts weinig politieke bewegingen die thans reeds beschikken over een netwerk van internationale contacten. Christelijke partijen horen daarbij. Deze internationale contacten zijn nog bescheiden. Voorts wordt door de naam christelijk veel gedekt waarvan het de vraag is of het legitiem onder deze naam thuishoort. Dat neemt niet weg, dat er grote mogelijkheden liggen, waarvan het onverantwoord zou zijn indien wij die niet zouden aangrijpen.

Er zijn trouwens meer argumenten, die pleiten voor het instandhouden van

de christelijke partijen. Het zijn, althans in Nederland, volkspartijen die alle geledingen van de maatschappij, alle sociale rangen en klassen, in één partij bijeenbrengen. Daarmee vertegenwoordigen deze partijen in hun interne structuur het ideaal dat zij nastreven: de harmonie in de samenleving. Christelijke partijen zijn niet en willen niet zijn typische belangenpartijen, die zich slechts met een bepaalde groep van de bevolking solidair voelen. Hun brede samenstelling roept in eigen kring soms spanningen op. Het blijkt echter telkens weer, met name in moeilijke situaties, dat ondanks de verschillen van opvatting de leden voor elkaar aanspreekbaar blijven en dat een beroep op datgene wat de leden van de partij ten diepste verbindt niet zonder effect blijft. Wat dit betreft heeft de leiding van deze partijen in zekere zin ook een pastorale taak te vervullen ten opzichte van de achterban, door deze achterban niet naar de mond te praten, maar te appelleren op datgene wat deze achterban zelf belijdt en wil nastreven. En als dit zorgvuldig gebeurt, dan bewijst de geschiedenis dat tallozen niet kiezen voor hun eigen belang, maar voor datgene wat zij als een goede en rechtvaardige zaak zijn gaan zien. Een christelijke partij kan juist als volkspartij een machtig instrument worden om de weerstanden in de samenleving, die gewenste ontwikkelingen tegenhouden, te overwinnen.

§ 2. *Voorwaarden voor christelijke partijformatie*

Ons gemeenschappelijk vertrekpunt is dus de uitspraak dat het bedrijven van christelijke politiek voor iedere christen een opdracht is, hoezeer dat ook feilen zal vertonen. Politiek bedrijven betekent tegelijkertijd machtsvorming, zodat voor de verwezenlijking van een christelijke politiek groepsvorming nodig is. Dit impliceert de op zichzelf juiste suggestie van een christelijke partij of een partij van christenen, waarin men — in onderlinge aanspreekbaarheid — samen op zoek gaat naar zo'n christelijke politiek. Wat dit betreft is resultaat echter niet bij voorbaat verzekerd. Er is immers geen simpele formule waaruit de inhoud van een christelijke politiek valt af te leiden. Dit betekent dat men met de nodige voorzichtigheid zal moeten opereren, zowel met de christelijke partij als met het gevoerde beleid. Enerzijds impliceert dit het oog hebben voor de goede elementen in het beleid bij anderen, ook bij niet-christelijke partijen. Anderzijds betekent dit het aanbrengen van een aantal „mitsen" bij elke christelijke partijvorming.

Twee van deze voorwaarden hebben betrekking, enerzijds op verabsolutering, anderzijds op verfletsing en uitholling van het beginsel. Met de eerste wijzen wij af het politieke sectarisme van de minipartij, met de tweede het opportunistisch machtsstreven van een beginselloze centrumpartij.

Bij een politieke-partijvorming op principiële basis is het ontstaan van minipartijen alles behalve te verwonderen. Een partij van enige omvang herbergt immers per definitie een grote verscheidenheid van nuanceringen. Al deze nuances van opvatting worden weliswaar verbonden door overeenstemming in uitgangspunt en door overeenstemming terzake van de belangrijkste politieke

problemen, desalniettemin blijft er uiteraard een aanzienlijke ruimte bij het bepalen van het gezicht van de partij, bij het concretiseren van het beleid, bij het positiveren van de eigen partijbeginselen. Het blijkt niet altijd gemakkelijk te onderscheiden wat daarvoor essentieel is en wat niet. Verschillen van opvatting over ondergeschikte kwesties kunnen in de kring van de beginselpartijen gemakkelijk uitgroeien tot vermeende verschillen van opvatting over de principes.

Over minipartijen willen wij het volgende opmerken. Een minipartij kan in bepaalde omstandigheden een belangrijke functie vervullen. Dat is het geval, wanneer gevestigde machten het gehele politieke leven van een natie zozeer in hun greep hebben, dat het onmogelijk is misstanden aan de kaak te stellen en vernieuwingsprocessen op gang te brengen. Het oprichten van kleine, homogene partijen, die hun activiteit toespitsen op een beperkt aantal zaken, kan dan helpen om de volksconsciëntie open te breken en mentale processen ook in de grote gevestigde partijen aan de gang te zetten. Een voorbeeld van deze functie geeft de Progressieve Partij van Helen Suzman in Zuid Afrika, die zich tegen de rassenscheiding daar uitspreekt.

Het appelleren aan de volksconsciëntie is echter slechts de helft van de taak, welke een politieke partij naar haar aard behoort na te komen. De andere helft is het dragen van verantwoordelijkheid voor de regering van het land en dat is een taak welke een minipartij niet kan nakomen. Zo'n partij kan wel een beroep doen op de volksconsciëntie; zij kan getuigen van de politieke beginselen die zij aanhangt, zij is echter vrijwel zonder betekenis als instrument voor het organiseren van politieke macht. Zij mist deze betekenis omdat zij in het geheel van het nationale krachtenspel uit machtspolitieke overwegingen als regel een vrijwel te verwaarlozen factor zal blijken.

In de Nederlandse verhoudingen hebben wij voor het getuigen van een politiek ideaal alleen geen aparte politieke partijen nodig; daarvoor kan men andere middelen vinden. Waar dat het geval is geven wij de voorkeur aan partijen die daadwerkelijk kunnen participeren in het samenspel tussen parlement en regering. Minipartijen zijn op dit ogenblik in ons land geen deugdelijk middel om minderheidsstandpunten uit te dragen en zijn een van de oorzaken — zij het niet de enige — welke een goede werking van de parlementaire democratie belemmeren.

Dit standpunt heeft tot consequentie, dat een christelijke politieke partij met een zekere mate van verscheidenheid van opvattingen in eigen kring zal moeten leven, op straffe van versplintering in minigroeperingen, hetgeen leidt tot zelfontbinding. De synthese tussen politieke homogeniteit en het voorkomen van versplintering is een van de opgaven waarvoor zo'n partij zich geplaatst ziet. Het samenbrengen van verschillende opvattingen en van verschillende belangen in een politieke partij heeft overigens niet alleen negatieve kanten. Het kan ook een teken zijn van een gerijpte democratische gezindheid en van politieke kracht, dat men elkaar in één politieke groepering verdraagt. De volkspartijen die de christelijke partijen van huis uit zijn, kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot het overbruggen van in het volk aanwezige tegenstel-

lingen, als de ideële band tussen de aanhangers van deze partijen maar sterk genoeg is. Het relativeren van tegenstellingen, het tegengaan van polarisatie is niet per definitie een bewijs van karakterloosheid en onduidelijkheid, zoals men het ons soms wil doen geloven.

Tegenover de christelijke minipartij, die slechts van een politiek ideaal getuigt, maar niet bij machte is dat in werkelijkheid te vertalen, staat de christen-democratische partijformatie, zo gepolijst en gestructureerd, dat zij haar pretentie, christelijke politiek te voeren, niet kan waarmaken.

Juist christelijke politiek zal immers sterk kleur bekennen in alle gewichtige zaken. Een dergelijke centrumgroepering zou zich dan ook niet met de naam christelijk dienen te tooien. In het verlangen naar het uitoefenen van de macht dat iedere politieke partij uit de aard der zaak kenmerkt, is wellicht de verleiding groot, de eigen identiteit van een christelijke politiek op te offeren aan het snel of gemakkelijk bereiken van een machtspositie. Wij kunnen verbleking en ontkrachting van ons beginsel echter nooit gedogen, op straffe van het verlies van de geloofwaardigheid van ons streven. Een machtsdenken zonder de wil een christelijke politiek te voeren, wijzen wij af.

Al lijkt het niet waarschijnlijk dat in ons land een christen-democratische centrumgroepering zonder duidelijke signatuur op korte termijn tot stand komt, symptomen van een streven ernaar zijn voortdurend zichtbaar. De afkeer van politieke beginselen, het pleiten voor deconfessionalisering en de pragmatische inslag zijn geen branche-vreemde artikelen. De herkenbaarheid van partijen of partijblokken is echter niet alleen het belangrijkste houvast voor de kiezer. Voor de christelijke partijen is het bovenal de grond van hun bestaan.

De „mitsen" waarmee wij de christelijke partijvorming willen omgrenzen, zijn dus duidelijk te omschrijven. Wij willen niet optreden als getuigende splinterpartij. Evenmin willen wij onszelf oplossen in een centrumformatie van een vage kleur, vanwege de verdunning van ons beginsel en het verlies van de christelijke identiteit. Deze identiteit, tot uitdrukking gebracht in een christelijke politiek, is het fonds dat wij het hoogst hebben genoteerd, waarvoor wij ook steeds weer nieuwe mogelijkheden zoeken.

§ 3. *Apart of samen*

Een christelijke partij is geen vanzelfsprekendheid, maar moet zich telkens opnieuw waar maken in haar program, in haar beleid, in haar interne verhoudingen, in de totaliteit van haar optreden. In deze nota dient dit inzicht nader toegespitst te worden op de vraag of de drie grote christelijke partijen in ons land daartoe het beste onafhankelijk van elkaar kunnen opereren, dan wel vormen van samenwerking dienen te bevorderen.

Bezien wij deze vraag eerst in het algemeen, tegen de achtergrond van de maatschappelijke ontwikkelingen zoals die eerder in deze nota zijn beschreven, dan zijn er verschillende argumenten die pleiten tegen een aparte opstelling en voor nauwere vormen van samenwerking.

De drie partijen zijn namelijk ontstaan in de vorige eeuw, toen de kerkelijke verschillen tussen katholieken en protestanten, en tussen verschillende groeperingen binnen het protestantisme veel feller waren dan tegenwoordig. Katholieken en protestanten waren toen twee bevolkingsgroepen die als twee gesloten blokken tegenover elkaar stonden en op een aantal centrale punten ook politiek soms tegengestelde belangen hadden. Het ontstaan van een katholieke naast een protestantse partij is in die omstandigheden begrijpelijk en te billijken. Het ontstaan van een CHU naast een ARP was minder evident, omdat persoonlijke tegenstellingen in de grond van de zaak daarbij een belangrijker rol speelden dan principiële of politieke verschillen.

Naarmate het emancipatieproces zowel van katholieken als protestanten voortschreed, sleten de belangentegenstellingen tussen beide groepen af. Daarnaast leidden in de laatste jaren ontwikkelingen zowel in de katholieke kerk als in de verschillende protestantse kerken er toe, dat ook op kerkelijk gebied er een grote mate van begrip en saamhorigheid is gegroeid. Dit werd waarschijnlijk bevorderd door de tendentie van de huidige generatie tot relativeren van de institutionele kaders, ook van de kerkelijke institutionele kaders. Dwars door de partijgrenzen heen en dwars door de kerkelijke grenzen heen kon daarmee een besef groeien van verwantschap en saamhorigheid. Deze verschuivingen hebben ertoe geleid dat de drie grote christelijke partijen wel reële onderlinge tegenstellingen uit het verleden representeren, maar niet meer tegenstellingen uit het heden, laat staan van de toekomst.

Dit wordt des te duidelijker, indien wij er ons rekenschap van geven wat de belangrijkste politieke problemen zijn welke tegenwoordig de aandacht vragen. Het zijn niet meer vraagstukken waar een typisch antirevolutionair of christelijk historisch of katholiek antwoord op gegeven kan worden. Wanneer het gaat om de tegenstelling Oost-West, wanneer het gaat om vraagstukken van bewapening of ontwapening, wanneer het gaat om de verhouding tot de in ontwikkeling achtergebleven gebieden, wanneer het gaat om de werkgelegenheid, wanneer het gaat om de onderwijspolitiek, wanneer het gaat om de inkomensverdeling, wanneer het gaat om de inrichting van de samenleving, nationaal en internationaal, wanneer er rassendiscriminatie in het geding is, dan kunnen wij wel pogen daarop een christelijk antwoord te vinden, doch het is volstrekt onmogelijk daarop een typisch antirevolutionair of christelijk historisch of katholiek antwoord te vinden. Het is ook in strijd met de praktijk. In antirevolutionaire kring oriënteert men zich tegenwoordig niet alleen meer op antirevolutionaire voormannen. In antirevolutionaire kring oriënteert men zich op christelijke auteurs, protestant en katholiek, Nederlanders en buitenlanders gelijkelijk.

Indien wij onze groeiende verwevenheid in interstatelijke verhoudingen in rekening brengen, dan ontdekken wij dat als regel in het buitenland het onderscheid tussen protestantse en katholieke partijen niet te vinden is. Het is in het buitenland reeds moeilijk bevriende organisaties op christelijke grondslag tegen te komen. Waar dat het geval is zijn zij of katholiek of gemengd. Het is dan ook veelzeggend dat in de buitenlandse contacten de drie christelijke partijen

in Nederland reeds sinds vele jaren als een eenheid opereren. Indien wij de christelijke partijformatie in ons land niet als afgesloten beschouwen, doch als uitgangspunt voor contacten in internationale kring, dan ligt het voor de hand daaruit ook op nationaal niveau de consequenties te trekken.

En ten slotte het gemeenschappelijk belang gelegen in het instandhouden van een christelijke partijorganisatie als zodanig. In het voorgaande is reeds uitvoerig ter sprake gekomen hoezeer de christelijke partijorganisatie in de tegenwoordige tijd in het geding is. *Als* wij een christelijke partij van belang achten, dan zullen wij er niet aan ontkomen te erkennen, dat het reilen en zeilen van de K.V.P. daarvoor van minstens even groot belang is als dat van de CHU, als dat van de ARP. De drie partijen hebben weliswaar verschillende organisaties, doch in feite zijn zij nauw met elkaar verbonden omdat zij in feite staan voor dezelfde zaak. Het slagen of falen van de een heeft effecten voor de anderen.

Wat de algemene benadering van het probleem betreft kan derhalve geconcludeerd worden, dat het een goede zaak zou zijn indien de drie christelijke partijen kans zouden zien hun partijstructuur zodanig te vernieuwen, dat daarin de gemeenschappelijke intentie om aan de verbindende kracht van het evangelie voor het politieke handelen gestalte te geven, wáár wordt gemaakt.

Deze visie wordt in de ARP in brede kring aanvaard en geeft weinig aanleiding tot meningsverschil. Er is in de kring van de ARP reeds lang een belangrijke mate van overeenstemming over de bezwaren van een geïsoleerde opstelling. De verschillen van opvatting zijn de laatste jaren toegespitst geweest op een andere kwestie, namelijk of het in de huidige partijpolitieke constellatie wel mogelijk is deze wens tot het leggen van een nauwere verbinding tussen de drie grote christelijke partijen te realiseren, zonder daarbij de authenticiteit van een christelijke politiek wezenlijk te schaden. Men is dan beducht, dat de voorwaarden waaraan een christelijke politiek dient te voldoen, bij een voortgaande samenwerking niet of niet meer voldoende gehonoreerd zullen kunnen worden.

In dit verband wordt de vrees uitgesproken, dat samenwerking en a fortiori de mogelijk daaruit voortkomende samensmelting zal leiden tot een partijformatie, die zich weliswaar aandient als christelijk, maar in feite zich ontwikkelt tot een kleurloze centrumpartij. Zo'n partij zou daarmee, zo vreest men, de representant worden van die krachten in de samenleving die verandering schuwen en op verschillende gronden het liefste de status quo handhaven. Zo'n partij zou het immobilisme in de politiek bevorderen en de kracht missen de in de huidige tijd zo noodzakelijke mentale, maatschappelijke en politieke vernieuwingen te bewerkstelligen.

Zij die deze vrees koesteren, doen dit hoofdzakelijk op grond van de volgende overwegingen.

In de eerste plaats de huidige situatie in de KVP. De nacht van Schmelzer en de val van het kabinet-Cals hebben, zo meent men, duidelijk gemaakt dat in

deze partij die personen het voor het zeggen hebben, die de partij naar een centrumpositie sturen. Men wordt in deze overtuiging gesterkt door de houding van de KVP tegenover het kabinet-De Jong, waarin niet voldoende distantie tegenover de VVD tot uitdrukking zou komen. En men is weinig hoopvol gestemd over de mogelijkheid tot een verandering ten goede sinds die leden van de KVP, met wie verscheidene antirevolutionairen zich het meest verwant voelden, de KVP hebben verlaten en tot de PPR zijn toegetreden. Voorts signaleert men een sterke tendentie tot deconfessionalisering in de KVP.

Een tweede reden waarom menigeen beducht is voor een gereguleerde samenwerking met de KVP hangt samen met de houding van de PvdA daartegenover. Men vreest dat de PvdA niet met de drie samenwerkende christelijke partijen aan één kabinet zal willen deelnemen. En het belang om samen met de PvdA een kabinet te kunnen vormen acht men zo groot, dat de voordelen van een samenwerking met de KVP en de CHU daar niet tegenop wegen.

Bovenstaande reserves hebben betrekking op het risico dat iedere christelijke partij loopt om haar pretentie niet waar te maken. Iedere christelijke partij dient over een grote regenererende kracht te beschikken om telkens opnieuw aan haar overtuiging politieke gestalte te geven en niet in fraseologie te blijven steken. Er dient echter bezwaar tegen gemaakt te worden, om deze reserves in die mate toe te spitsen op de KVP als door sommige critici van de samenwerking wel geschiedt.

Het is immers niet typerend voor de KVP, dat zich daarin verschillen van mening openbaren over de wijze waarop wij de veranderingen welke zich alom in de maatschappij voltrekken tegemoet moeten treden en over de consequenties welke dat dient te hebben voor de partijpolitieke opstelling. Dat komt voor in alle drie grote christelijke partijen. In al deze partijen zijn er renners die voor het peloton uitgaan; in al deze partijen roept dit tempoverschil spanningen op. Het „uitmiddelen van dit tempoverschil is op zichzelf reeds een opgave voor de christelijke politiek, vooral omdat dit niet ten koste mag gaan van wezenlijke prioriteiten. Deze laatste alleen zijn voor eventueel optredende nieuwe scheidslijnen van wezenlijk belang.

Bovendien wordt in deze gedachtengang geen rekening gehouden met het feit, dat reeds voor de oorlog en stellig ook daarna de KVP zich herhaaldelijk vernieuwingsgezinder heeft getoond dan de ARP. Buitendien was het niet de ARP die na de laatste wereldoorlog de samenwerking met de socialisten heeft geïntroduceerd, het was de KVP. De interne vernieuwingspogingen waarop men thans het oog heeft, zijn in de ARP pas een tiental jaren oud. Het is kortzichtig en hoogmoedig daaraan de situatie in de andere partijen af te meten. De betekenis van de vernieuwingen welke zich in katholieke kring voltrekken kan misschien zelfs ver uitgaan boven de betekenis van de vernieuwingen welke zich thans in de antirevolutionaire partij doorzetten. En wat dat betreft staat de Nederlandse kerkprovincie niet achteraan maar vooraan, zoals in § 3 van hoofdstuk I reeds is aangeduid. Het feit dat door het tempo van de vernieuwing

menigeen in katholieke kring zich op het ogenblik enigszins gedesoriënteerd en ontredderd voelt, doet hieraan niets af.

Tenslotte het argument dat nauwe samenwerking tussen de drie christelijke partijen, en zeker een samenvoeging, een vernieuwingsgezinde politiek voor lange tijd onmogelijk zou maken, omdat de PvdA niet bereid zou blijken met dit blok van partijen een regering te vormen.

Het is uiteraard van niet gering belang welke partijcombinatie voor een periode van vier jaar de regering vormt. In deze gedachtengang wordt aan een samenwerking met de PvdA echter een te grote betekenis toegekend. Daarin wordt onvoldoende recht gedaan enerzijds aan de mogelijkheden tot het ontwikkelen van een dynamisch, op vernieuwing gericht beleid met andere partijen dan de PvdA, anderzijds wordt daarin onvoldoende gehonoreerd dat er aan een samenwerking met de PvdA óók bezwaren zullen zijn verbonden. Voorts kan van de PvdA verwacht worden, dat deze partij wel degelijk tot samenwerking bereid zal blijken, indien de politieke beleidslijnen voldoende verwantschap vertonen, tenzij deze partij om intern-politieke overwegingen tot zo'n samenwerking niet bereid zou zijn. Deze laatste overweging valt echter buiten ons bereik en kan niet een beslissende factor vormen om een overigens gewenste samenwerking van de drie grote christelijke partijen te verhinderen.

Een en ander leidt daarom na overweging tot de overtuiging, dat een voortgaande samenwerking tussen de drie grote christelijke partijen perspectief biedt voor een politiek op lange termijn en een belangrijke bijdrage kan vormen om de grote problemen van de huidige tijd de baas te worden.

STAATKUNDIGE VERNIEUWING*)

(Opmerkingen naar aanleiding van de voorstellen van de Staatscommissie Cals-Donner en de commissie-Duidelijkheid ingesteld door de groep van „18")

HOOFDSTUK I

DUIDELIJKHEID EN ONDUIDELIJKHEID IN DE NEDERLANDSE POLITIEK

§ 1. EEN DIAGNOSE[1]

Sinds 1965 heeft „de roep om duidelijkheid" een centrale plaats ingenomen in vele discussies over politieke en staatsrechtelijke kwesties in Nederland. Bij een nadere beschouwing blijkt echter, dat de introductie van het begrip „duidelijkheid" op zichzelf weinig verhelderend heeft gewerkt. Het is een vlag, die diverse ladingen kan dekken en het aantal concepties van de gewenste duidelijkheid lijkt te corresponderen met evenzovele posities in ons politieke

* Op het partijconvent van 8 november 1969 is besloten in een openbare partijconferentie het rapport van de commissie-Duidelijkheid, ingesteld door de groep van „18", te bespreken. Het Centraal Comité heeft ter voorbereiding van deze conferentie een gespreksgroep geformeerd, die behalve het rapport van de commissie-Duidelijkheid ook de voorstellen van de Staatscommissie Cals-Donner in haar beschouwingen heeft betrokken. Daarbij was het niet noodzakelijk te komen tot een eensluidende mening. Men kon volstaan met het zodanig motiveren en systematisch samenvatten der verschillende in de gespreksgroep levende opvattingen, dat het verslag der besprekingen zou kunnen dienen als een geschikt discussiestuk voor de te beleggen partijconferentie. Een en ander heeft geleid tot de onderhavige nota.

De samenstelling van de gespreksgroep was als volgt: mr. A. M. Donner (voorzitter), H. Algra, drs. J. A. Bakker, mr. B. W. Biesheuvel, dr. P. J. Boukema, prof. mr. W. F. de Gaay Fortman, mr. W. C. D. Hoogendijk, mr. J. G. H. Krajenbrink (secretaris), drs. D. Th. Kuiper, dr. W. de Kwaadsteniet, mr. J. H. Prins (vice-voorzitter), dr. J. van Putten, J. Smallenbroek, dr. A. Veerman, prof. mr. P. J. Verdam.

Opgemerkt zij dat de heer Biesheuvel niet in de gelegenheid was de vergaderingen van de gespreksgroep bij te wonen.

[1] In deze paragraaf worden dezelfde problemen behandeld als in de eerste paragraaf van hoofdstuk II. De gezichtspunten zijn echter verschillend. In het ene geval wordt het traditionele partijwezen vooral gezien als een mechanisme van groepsvorming, dat is ontstaan, heeft gebloeid en ondergaat volgens bijna vaste, ingebouwde wetmatigheden. In het andere geval wordt in het bijzonder de nadruk gelegd op de verandering van de aard der politiek en de gevolgen van die verandering voor het partijwezen. Daar beide zienswijzen elkaar aanvullen en corrigeren heeft de gespreksgroep gemeend ze beide te moeten opnemen.

systeem. Men kan zelfs stellen, dat in zekere zin het begrip „onduidelijkheid" nog duidelijker is dan het begrip „duidelijkheid". Logisch gezien gaat dan ook de bewering van „onduidelijkheid" vooraf aan de diverse „duidelijkheids"-therapieën.

In dit verband kan „onduidelijkheid" omschreven worden als de noemer, waaronder velerlei echt en gespeeld onbehagen over de functionering van partijpolitieke en staatsrechtelijke elementen in ons politiek bestel samengevat kan worden.

In ieder geval zullen wij, voor wij ons wagen aan een analyse van diverse therapieën, de diagnose nader moeten bezien. Hoe is het te verklaren, dat een stelsel dat voor enkele jaren door de grote meerderheid der bevolking werd aanvaard, nu in veler oog niet meer bevredigend functioneert? Berust de hele „onduidelijkheids"-problematiek op minstens ten dele juiste waarnemingen of is er slechts sprake van subjectieve, niet op werkelijke gebreken gefundeerde indrukken?

Samenwerking tussen partijen in het verleden

Teneinde deze en dergelijke vragen te beantwoorden, dient eerst een korte globale schets geboden te worden van ons politieke systeem, met name voorzover het de samenwerkingsvormen tussen de partijen betreft.

Het grondpatroon van de Nederlandse samenleving is sterk bepaald door een zeker evenwicht tussen een viertal belangrijke levensbeschouwelijk-politieke stromingen. Protestanten, liberalen, katholieken en socialisten ontwikkelden, met name sinds de 19e eeuw, hun eigen cultuurpatroon en organisatieleven. Ook in de politieke sector ontwikkelden deze volksdelen - zij het veelal intern verdeeld - hun eigenaardige expressievormen, die elk door de jaren heen konden rekenen op vrij constante en stabiele kiezerskorpsen, maar die elk op zichzelf minderheden waren en zich ermee moesten verzoenen dat voor de afzienbare toekomst ook te zullen blijven. In deze relatieve evenwichtssituatie waren de voorwaarden aanwezig voor het ontstaan van een veel-partijensysteem, waarin de deelnemers vertrouwd raakten met de noodzaak van samenwerking. Coalitievorming verschafte werkbare parlementaire meerderheden, op basis waarvan kabinetten tot stand kwamen.

In dit kader was het onvermijdelijk, dat er coalities werden gesloten tussen partijen, die uiteenlopende, soms zelfs sterk contrasterende beginselen en einddoelen hadden. Zij vonden elkaar echter veelal ter realisering van onderkende gemeenschappelijke tussendoelen. Zo streefde de liberaal-katholieke coalitie tussen 1850 en 1870 naar vrijheid op geestelijk, staatkundig en economisch gebied. Het cement van de protestants-katholieke coalitie tussen 1890 en 1925 - soms onderbroken door pogingen tot vrijzinnige concentratie - werd gevormd door het streven naar gelijke rechten voor het christelijk onderwijs en naar het ontwikkelen van een christelijke sociale politiek. De rooms-rode coalitie tenslotte - waarvan de basis na enkele jaren werd verbreed - stelde zich ten doel om de taken van wederopbouw en sociale wetgeving tot een goed einde te brengen.

Voor een goed inzicht in onze wijze van coalitievorming moet opgemerkt dat - nadat er tussen 1890 en 1918 zich een tendentie tot het ontstaan van twee elkaar afwisselende „blokken" van partijen gemanifesteerd had - met name onder de druk der economische crisis van de jaren dertig, een tendentie zichtbaar werd om de coalities op een vrij breed samengestelde meerderheid te doen stoelen. Zo streefde Colijn in de nadagen van „De Coalitie" naar een vrijzinnige inbreng, terwijl Rome in zijn brede-basis-conceptie de socialisten onmisbaar achtte.

De voorwaarden voor een evenwichtssituatie

Kan enerzijds worden geconcludeerd dat bovengenoemd grondpatroon van de Nederlandse samenleving de voedingsbodem vormde voor dit veel-partijensysteem en de ermee gepaard gaande coalitievorming, anderzijds kan men stellen dat dergelijke subtiele evenwichtssituaties slechts kunnen voortbestaan zo lang de vanzelfsprekendheid ervan voor de meerderheid der betrokkenen niet in belangrijke mate is aangetast. Simplificerend kan men stellen, dat dit evenwicht tot voor kort berustte op een tweetal voorwaarden.

De éne voorwaarde had betrekking op de delen. De grote meerderheid van de Nederlandse bevolking oriënteerde zich uit overtuiging of traditie op de waarden, normen, doeleinden en verwachtingen van één der bovengenoemde stromingen en voegde zich bij de ermee corresponderende organisaties, ook in de politieke sector. Dit bracht met zich mee, dat men over het algemeen geneigd was de leiding te aanvaarden van hen, die vorm wilden geven aan deze waarden, normen, doeleinden en verwachtingen.

De andere voorwaarde had betrekking op het geheel, met name op de samenwerking tussen de volksdelen. Onder invloed van diverse factoren groeide in de loop van de tijd de bereidheid tot samenwerking met andere volksdelen, ook als deze sterk van de eigen afwijkende denkbeelden koesterden. Dit had te maken met de voltooiing der diverse emancipatieprocessen t.o.v. het grootprotestants liberalisme van de „verlichte" burgerij, dat aanvankelijk domineerde. Het ingroeien in de veranderende nationale samenleving van de diverse volksdelen ging gepaard met het ontstaan van een grotere wederzijdse verdraagzaamheid.

De voorwaarden aangetast

Geconstateerd kan worden dat de laatste tijd aan de bovengenoemde voorwaarden met betrekking tot de volksdelen en het geheel van samenwerkingspatronen in afnemende mate voldaan wordt. De functionering van het politieke systeem verliest daardoor zijn vanzelfsprekendheid.

Enerzijds werden de onderscheidingen aan de basis tussen de volksdelen in toenemende mate gerelativeerd door de verdwijning van de oude vertrouwde gemeenschappen van plaatselijk, kerkelijk en sociaal karakter èn door de invoering van de beslotenheid doorbrekende nieuwe communicatiemedia.

Anderzijds vormde juist het feit van de samenwerking aan de top een latente

bedreiging voor het solidariteitsbesef van de diverse delen. De noodzaak van compromissen, het verdwijnen van de oude strijdpunten zonder dat andere soortgelijke duidelijk naar voren werden gebracht, een positieversterking van administratie en regering tegenover het parlement, het waren evenzovele oorzaken van een groeiend besef, dat de partijen niet toekwamen aan de realisering van de specifieke eigen beginselen en doeleinden. Men ging de grote, veelal met elkaar samenwerkende partijen als „één pot nat" beschouwen. Het begrip compromis, dat in eerste instantie een gunstige betekenis had in die zin dat men door wederzijdse verdraagzaamheid tot zaken kon komen, kreeg langzamerhand een compromitterende bijklank.

Gevolgen

Het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid manifesteerde zich in het toenemende aantal „vlottende kiezers", die tussen 1963 en 1967 zo'n kwart van het hele kiezersbestand uitmaakten. Daarbij ontstonden nieuwe politieke partijen, zoals de PSP, de Boerenpartij en D'66, die zich met min of meer succes specialiseerden in het bepleiten van waarden, zoals vrede, vrijheid en democratie, die zij niet voldoende behartigd achtten door de bestaande grote partijen.

Ondertussen werden ook aan de top van het politieke systeem symptomen voelbaar van de geconstateerde aantasting van de vanzelfsprekendheid. Het betrof hier met name de wijze van coalitievorming. Doordat er bij de PvdA en de VVD, die in de jaren '50 wel gezamenlijk in één kabinet konden zitten, een toenemende neiging ontstond om elkaar van samenwerking uit te sluiten, ontwikkelde zich - nadat de coalitie tussen christelijke partijen en PvdA in 1958 uiteen was gevallen - een situatie, waarin de christelijke partijen beurtelings met PvdA of VVD samenwerkten. De wijze waarop deze tijdelijke coalities tot stand kwamen, met name die in 1963 en 1967, miste ook voor een aantal betrokkenen evidentie, terwijl het feit, dat de kabinetsformatie van 1965 gepaard ging met een wisseling van partner zonder dat de kiezers daarover waren geraadpleegd, juist in deze situatie een factor van vertrouwensverlies werd.

De periode 1965-1967 kan aangemerkt worden als een periode, waarin een aantal van bovengenoemde ontwikkelingen samenviel. Binnen twee jaar tijds werden de kabinetten Marijnen en Cals ten val gebracht door interne tegenstellingen binnen het kabinet dan wel één der regeringspartijen. De dreiging van kiezersverlies werd voelbaar bij de Statenverkiezingen van 1966 toen de Boerenpartij onverwacht grote winst boekte. De val van het kabinet-Cals werd gevolgd door de verkiezings- en opiniepeilingssuccessen van D'66. Al deze zaken werden tevens de aanleiding tot het zich manifesteren van interne vernieuwingsbewegingen binnen de grote partijen zelf, zoals Nieuw Links in de PvdA en de diverse groepen christen-radicalen binnen de christelijke partijen. Alle vernieuwingsgroepen binnen en buiten de bestaande partijen hadden minstens de pretentie om wel niet de vanzelfsprekendheid, maar toch wel de geloofwaardigheid van de eigen partij en/of de geloofwaardigheid van het Nederlandse politieke systeem te herstellen.

§ 2. DUIDELIJKHEID ALS THERAPIE?

Zoals gezegd, we kennen sedert een aantal jaren de „roep om duidelijkheid", hetgeen inmiddels heeft geleid tot diverse therapieën die worden aangeboden als remedie voor ons aan onduidelijkheid lijdende politieke bestel. Wat heeft men daarbij zoal voor ogen? Welke duidelijkheid wil men? Enkele voorbeelden:

a. Vaak wordt de roep om duidelijkheid aangeheven door degenen, die zouden verlangen, dat in Nederland het meer-partijen-systeem werd verlaten en vervangen door een stelsel van twee partijen of twee blokken van partijen. Zo wordt vooral gesproken door hen, die beweren, dat er in Nederland eigenlijk maar twee politieke stromingen zijn: de progressieven of radicalen enerzijds en de conservatieven anderzijds. Volgens hen doen de bestaande partijen niets anders, dan die duidelijke (!) tegenstelling bemantelen - vooral omdat de scheidslijn, zo wordt beweerd, dwars door de meeste partijen (en vooral de christelijke partijen) heenloopt.

b. De roep om duidelijkheid wordt verder vaak geuit ter ondersteuning van het verlangen, dat de kiezer, wanneer hij zijn stem uitbrengt, moet weten wat de gevolgen van zijn keuze kunnen zijn ten aanzien van regeringsvorming, enz. In deze zin wordt het begrip vooral gehanteerd door het rapport van de commissie-Duidelijkheid en ten dele ook in het rapport van de Staatscommissie.

c. Nog meer wordt het woord in één bepaalde zin gebezigd door hen, die het speciaal betrekken op de eis van een verkozen minister-president, verkozen commissarissen der Koningin en verkozen burgemeesters. Het woord wordt dan gebruikt niet om de partijverhoudingen te verduidelijken, maar om de staatkundige verantwoordelijkheden te verplaatsen en de opbouw van ons openbaar bestuur te veranderen door tegenover de verkozen Kamers, staten en raden, verkozen regerings- of bestuurshoofden te zetten: een heel ander systeem dan het bestaande.

De gegeven opsomming is onvolledig, maar reeds voldoende om te doen zien, dat het woord „duidelijkheid" niet voor iedereen hetzelfde betekent. In zoverre heeft het tot de duidelijkheid van het politiek debat dus nog niet bijgedragen.

§ 3. TWEE GROEPEN VAN PROBLEMEN

Intussen kan wel worden vastgesteld, dat het in hoofdzaak twee groepen van problemen betreft:

1° de verschillende vragen naar de juistheid en het recht van bestaan van de huidige partijverdeling en partijopstelling in Nederland,

2° de vraag of de bestaande verhoudingen tussen onze voornaamste staats-

instellingen, de Regering en de Staten-Generaal, niet moet worden gewijzigd.

Hoewel moet worden erkend, dat de beide soorten van vragen niet los van elkaar kunnen worden bezien, is het toch wel gewenst hen te onderscheiden. Het antwoord, dat men op de vragen over het partijwezen geeft, kàn van belang zijn voor de opvatting, die men over de gewenste werking der staatsinstellingen heeft. En omgekeerd! Maar dat behoeft niet: vele van de vragen onder 1° kunnen ook los van die onder 2° worden besproken. En die onder 2° los van die onder 1°.

De samenhang van de twee complexen blijkt al onmiddellijk, wanneer men er op gaat letten, dat allen, die een duidelijke meerderheid willen of, in een of andere vorm, een twee-partijenstelsel verlangen, er als vanzelfsprekend van uitgaan, dat wij natuurlijk het parlementaire stelsel moeten behouden, waarbij het ministerie steunt op een meerderheid in de Staten-Generaal. Was dat stelsel er niet, dan zou de vraag, of men nu wél of niét 76 zetels in de Tweede Kamer kan halen, zo'n grote rol niet spelen.

Wie nadenkt en kijkt, hoe bij ons de zaken in provincie en gemeente lopen, zal echter opmerken, dat het ook anders kan. In raden en staten heeft men er niet zoveel last van dat er veel partijen zijn en dat een vaste meerderheid ontbreekt. Dáár worden de colleges van b. en w. en van gedeputeerden samengesteld op de basis van evenredigheid aan de sterkte der verschillende fracties. Ook wanneer het voorkomt, dat één fractie de volstrekte meerderheid heeft, dan hecht men er aan om ook de minderheid in het college zitting te geven.

Men zou de Grondwet niet behoeven te veranderen om ook op het nationale vlak het systeem te aanvaarden, dat het Kabinet uit ministers van alle partijen moet zijn samengesteld.[2] De gedachte, dat de regering op een deel van het parlement moet steunen en dat een ander deel der volksvertegenwoordiging oppositie moet zijn, hebben wij van Engeland overgenomen. Maar het is niet goed in te zien, waarom dat beslist moét - vooral wanneer men, zoals bij ons, toch geen twee-partijen-systeem heeft.

Er zijn echter in ons land maar weinigen, die een vervanging van het parlementaire stelsel door het, ook wel als Zwitsers aangeduide, stelsel van raden en staten zouden verlangen. Wij hebben ons aan het bestaande stelsel gewend en, ook al klaagt ieder over een aantal van zijn gevolgen, het lijkt verstandiger om te proberen het te verbeteren dan om het af te schaffen. De gemaakte opmerking heeft dan ook niet de bedoeling om zo'n afschaffing in debat te brengen, maar om er aan te herinneren, dat er geen reden is om wanhopig te proberen toch iets van dat parlementaire stelsel terecht te brengen, al loopt het nog zo slecht. Wij zijn er wel mee getrouwd, maar echtscheiding blijft

[2] Natuurlijk wèl om de ministers door de Kamers te doen benoemen, maar daarover gaat het in dit verband niet.

mogelijk... naar de nieuwste opvatting b.v. in geval van duurzame ontwrichting.

HOOFDSTUK II

DUIDELIJKHEID EN HET PARTIJWEZEN

§ 1. PARTIJEN IN EEN PARLEMENTAIR STELSEL

Het feit, dat het parlementaire stelsel een regering, steunend op het vertrouwen van het parlement, kent, heeft de ontwikkeling van het Nederlandse partijwezen mede bepaald. Reeds Kuyper zei onverbloemd, dat de verkiezingen óók de strijd vormden om het „regeringskasteel". Het zou dus, wanneer dit de enige factor was in de politiek — en enkelen beweren, dat het de enige „zakelijke" factor is en behoort te wezen — tot een twee-partijen-systeem hebben moeten leiden, waarbij twee teams of twee groepen om de kiezersgunst dingen.

Angelsaksische landen

Zo is het in grote lijn ook in de Angelsaksische landen. Het gevolg is, dat men daar niet zozeer beginselpartijen, klassepartijen e.d. kent, maar wat wel genoemd zijn concurrentiepartijen. Dat wil zeggen partijen, die trachten zoveel mogelijk kiezers achter zich te krijgen en die door dat streven allebei naar het centrum neigen, want daar zijn juist de onbesliste kiezers, die men elkaar afhandig probeert te maken. Bij zulke partijen speelt het „image" van de leiders en van de verkiezingsprogramma's een grote, soms beslissende rol. Uit een oogpunt van duidelijkheid hebben zij echter bezwaren. Men weet wel wie op het kussen zal komen wanneer A of B wint, maar de beloften en programma's lijken zoveel op elkaar, dat men eigenlijk niet weet, wat gaat gebeuren. Zelfs de grootste deskundigen hebben moeite om uit te leggen, wat het verschil is tussen de republikeinen en democraten in de Verenigde Staten of tussen conservatieven en liberalen in Canada, terwijl het eveneens niet makkelijk is om aan te geven, wat de zakelijke verschillen zijn tussen Labour en Conservatief in Groot-Brittannië.

Nederland

In ons land ligt de zaak anders. De strijd om het regeringskasteel is een belangrijke factor, maar niet de enige. De christelijke partijen zijn beginselpartijen, ontstaan uit en verbonden aan bepaalde groepen en hun levensovertuiging en zij konden derhalve niet verwachten ooit een meerderheid te zullen vormen, tenzij zij zich met elkaar tot een coalitie verbonden. De PvdA is een socialistische partij gebleven die, al verbindt zij zich niet meer aan de „arbeidersklasse", toch de pretentie handhaaft naar een bepaalde maatschappij- en staatsvorm te streven. De VVD heeft haar liberale beginselen, waarvan anderen soms mogen verlangen, dat zij wat liberaler waren in de diepere zin van het woord,

maar waarvan de eigenaardigheid niet kan worden ontkend. Al zijn de verschillende principes, waarop die partijen steunen niet van gelijksoortige of vergelijkbare aard, de omstandigheid dat men bij ons een aantal door bepaalde, soms niet eens specifiek politieke beginselen gekenmerkte partijen kent, hangt samen met de omstandigheid, dat ons volk eigenlijk een samenleving vormt van minderheden, die zich achtereenvolgens hebben geëmancipeerd. Elk van die minderheden heeft gedurende korter of langer tijd de politiek beheerst of de pretentie gehad de politiek te gaan beheersen, maar na meer of minder strubbelingen hebben de minderheden zich in de noodzaak geschikt om democratisch met elkaar samen te leven en elkanders geestelijke vrijheid te eerbiedigen.

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt zijn in ons land politieke meerderheden altijd gevormd door middel van coalities. Deze wijze van politiek bedrijven heeft lang bevredigend gewerkt, al behoorde het uiteraard tot de vaste verwijten van de minderheid, dat de samenwerking van de meerderheid op onwaarachtigheid en beginselverzaking berustte. (Het feit, dat op den duur iedereen wel eens met ieder ander heeft samengewerkt, maakt zulke argumenten niet sterker, maar op de kuise Nederlander maken zij altijd nog wel enige indruk.)

Veranderde omstandigheden

Wanneer de samenwerking van partijen thans meer problemen schept en ook eerder dan voorheen het verwijt oproept van onduidelijkheid en het verhaal van „één pot nat", dan ligt dat niet zozeer aan een verminderde moraliteit van de partijen, maar aan een verandering van de omstandigheden. In vroeger tijd beheersten de school- of kiesrechtkwestie nog het politiek debat - omdat de staat zoveel minder deed en zich met zoveel minder bemoeide. Sinds dat anders geworden is en wij in de verzorgings- of dienstverleningsstaat zijn terechtgekomen, is het niet meer mogelijk om uit het politieke bedrijf één of twee punten naar voren te halen, waarop zich het debat kan concentreren en waarover men principieel kan beslissen. Ook de meest klemmende en algemene problemen - b.v. die van huisvesting en ruimtelijke ordening - zijn problemen geworden tussen vele andere, zodat men er slechts een minderheid voor interesseert. Gesteld dat men ieder voor de politiek zou kunnen interesseren (quod non!), dan zouden de partijen er toch rekening mee moeten houden, dat zoiets alleen maar kan door zich met gehele reeksen van vragen bezig te houden, omdat nu eenmaal voor déze de politiek vooral op dìt en voor de ander alleen op dàt punt belangrijk schijnt te zijn.

Wat de voorgaande zin probeert te zeggen, kan men ook anders uitdrukken: de samenleving is veel gevarieerder en veel gecompliceerder geworden en ieder van ons komt niet op één of twee maar op een oneindig aantal punten met de politiek in aanraking. Op tal van punten vindt hij dat best, maar voor de een wordt dìt, voor de ander dàt punt belangrijk, soms op redelijke, soms ook op zuiver emotionele gronden. Dat maakt, dat elke poging om de verkiezingsstrijd

op één of twee punten te concentreren, een gok wordt, die falikant kan uitkomen, omdat men verkeerd heeft geschat wat de mensen aanspreekt en wat zij belangrijk achten. Vandaar ook dat de moderne verkiezingsactie niet zozeer door principiële standpunten, maar door opinie-onderzoekingen en adviezen van reclame-adviseurs lijkt te worden bepaald. Vandaar eveneens dat de partijen, in hun streven ieder te bereiken en elk het hun toekomende te beloven, hun duidelijk profiel moeten verliezen en zich de beschuldiging op de hals halen, dat zij als twee druppels water op elkaar gaan lijken.

Minder bewegingsvrijheid

Daar komt bij dat de politiek, naarmate zij zich intenser met allerlei problemen is gaan bezighouden, meer voorzieningen heeft getroffen en meer verantwoordelijkheden op zich heeft genomen, in vergelijking met voorheen een flink stuk van haar bewegingsvrijheid heeft verloren. Toen de politiek zich slechts met enkele zaken bezighield en zich vooral met wetgeving inliet, kon men nog met een zeker recht menen, dat op allerlei terrein de bakens zomaar verzet konden worden en een andere koers ingeslagen. Nu zij zich diepgaand met sociale voorzieningen, onderwijs en wetenschap e.a. heeft ingelaten en daar ingewikkelde en kostbare diensten voor heeft opgezet, kan men de zaken niet van vandaag op morgen omzetten. Mede doordat zij de verantwoordelijkheid op zich heeft genomen voor werkgelegenheid, een stabiele en groeiende welvaart, zit zij aan alle kanten vast aan de internationale ontwikkelingen en moet daarvan veel meer haar beleid laten afhangen dan van de wensen en verlangens, die met veel overtuiging en soms met veel recht binnenslands worden voorgedragen.

Zij die klagen, dat de afstand tussen kiezer en verkozene, tussen bestuur en bestuurde, kortom tussen de voet en de top zo groot is geworden, dat men niets meer gedaan kan krijgen, vergeten of weten niet, dat aan de andere kant ook de afstand tussen de top en de voet groot is geworden en dat het veel tijd en overleg kost voordat het van een voorstel tot een besluit en van een besluit tot de uitvoering is gekomen. De machteloosheid van de burger, waar men vaak over klaagt, wordt niet veroorzaakt door botheid van de verantwoordelijken, die niet willen horen, en hun eigen gang zouden gaan, maar door een andere doch niet minder grote machteloosheid van die verantwoordelijken, die een groot apparaat hebben opgebouwd of geërfd en nu alleen langs de vele raderen van dat apparaat iets tot stand kunnen brengen of wijzigen.

Dit lange verhaal was nodig, niet om de gebreken van het bestaande partijwezen te verontschuldigen, maar om er op te wijzen, waar de problemen vooral zitten en om te waarschuwen tegen de voorstelling alsof, wanneer men maar wilde, alles eigenlijk net zo prettig en makkelijk zou kunnen verlopen als voor honderd jaar of als in een gemeente van 6.000 inwoners. Met zulke voorstellingen bedriegt men zichzelf en anderen. De vraag is, of de partijen in hun optreden en gedrag nog beantwoorden aan de eisen van de huidige samenleving

en de huidige politiek. En die vraag is niet te beantwoorden door enkele brede gebaren en leuzen aan de borreltafel.

§ 2. WELK SOORT PARTIJFORMATIE?

Wanneer men de Nederlandse partijen beschuldigt dat hun principiële en andere verschillen niet met de problemen van de tegenwoordige tijd te maken hebben, dan is dat ten dele juist. Maar het merkwaardige aan dat verschijnsel is vooral, dat zich geen nieuwe partijen hebben gevormd rondom principiële verschillen, die dan wèl actueel zouden zijn.

De pogingen daartoe, gedaan door PSP en PPR, zijn bij het publiek niet aangeslagen. Succes hebben gehad een groep als de Boerenpartij, die zich op een in zichzelf tegenstrijdige opvatting van de vrijheid beriep, en vooral D'66, een groepering die er zich met zelfbehagen op voor laat staan geen beginselen te hebben, maar puur pragmatisch te willen opereren.[3]

Het is ook in de huidige omstandigheden heel goed mogelijk om een program, ook een principieel program, uit één stuk op te zetten, maar geen verantwoordelijk mens zal eraan beginnen. Hij weet immers dat het volksbedrog zou zijn om het voor te stellen, alsof hij dit program ook integraal zou kunnen verwezenlijken. Zulke uitgewerkte en min of meer gedetailleerde voorstellingen van wat men zal gaan doen, breken immers bij de eerste aanraking met de feiten of omstandigheden bij de handen af en openbaren zich als een verzameling van loze kreten.

Het gevolg is dat zich voor elke partij, ook een potentiële meerderheidspartij, het volgende alternatief lijkt voor te doen: òf met een meer bescheiden en voorzichtig program optreden, waarvan de tegenstanders en vele kiezers zullen vragen: is dit nu alles? òf zijn kracht zoeken in het lanceren van aantrekkelijke personen, het aanheffen van allerlei vage bezweringsformules en vooral het voortdurend afkammen en zwart maken van zijn politieke tegenstander.

Ook de Nederlandse partijen lopen het gevaar hierop te veel de nadruk te leggen en hoe langer hoe meer hun principieel karakter te verliezen. Zij weten immers dat zij nooit op hun eentje meerderheid zullen kunnen worden, maar worden toch door de verkiezingskoorts aangedreven om een toon aan te slaan, alsof dat wel het geval zou kunnen zijn, en trachten zo stemmen te winnen. Omdat de kiezer langzamerhand wel door heeft dat deze voorstelling niet opgaat, klaagt hij over onduidelijkheid van de partijen.

Geen twee-partijen-systeem

Moet uit een en ander de consequentie getrokken worden en moet men dan maar aanvaarden, dat ons politieke leven zich gaat opdelen in een twee-partijen-systeem, aan de rand gegarneerd met wat splinterpartijen en ruïnes van vroegere partijen?

Het lijkt de meest voor de hand liggende oplossing en het zou de weg van

[3] Hieronder wordt op het verschijnsel D'66 teruggekomen.

de minste weerstand zijn. Voor ieder, die zich reeds aan het roer van een der beide mammoetpartijen ziet, is het een veelbelovend perspectief en zulken zijn er niet weinigen onder ouderen en jongeren. Maar zou de democratie, waar het dan om begonnen schijnt te zijn, er werkelijk mee gediend zijn? Het lijkt aantrekkelijk de vele minderheidspartijen op te ruimen en ze te vervangen door twee machtige groeperingen, elk in staat om het land te regeren. Maar, ook al kan men zeggen dat ons land te veel partijen en partijtjes kent en dat grotere partijformaties gewenst zouden zijn, voor zulk een twee-partijen-systeem moet men oppassen. De schijn van macht en eenheid bedriegt namelijk. Sociaal-economisch en cultureel blijft ons land een verzameling van minderheden en er komen door de ontwikkeling telkens nieuwe minderheden bij. Bovendien hebben de grote en schijnbaar hechte klassen van voorheen de neiging uiteen te vallen in kleinere groeperingen met dikwijls vér uiteenlopende opvattingen en belangen. Die minderheden gaan zich verdelen over de twee grote partijen en zo zal het zware onderhandelen van ons veel-partijen-systeem niet ophouden, maar zich verplaatsen naar het interne partij-beraad. Dat zal er soms op neer komen, dat naar bepaalde groepen niet geluisterd wordt; vaker zal het betekenen dat binnen de partijen een compromis gesloten wordt of dat men voorzichtig langs de brandende problemen heenloopt. Het eindresultaat is waarschijnlijk, dat wij met twee partijen komen te zitten, die nog altijd als twee druppels water op elkaar lijken en waarbij de duidelijkheid ver te zoeken is. Van krachtig regeren komt uiteraard niet zoveel meer terecht dan thans, want dezelfde of vergelijkbare spanningen, die zich tussen de partijen van de meerderheid voordoen, zullen zich dan binnen de meerderheidspartij openbaren.

De kiezers weten inderdaad waar zij aan toe zijn: het wordt A of het wordt B, een derde is er niet. Aandacht is er vooral voor de middengroepen en voor de jeugd, de nieuwe kiezers; voor het overige moet men zoveel aan zijn vaste aanhang denken, dat zij nog net niet uit moedeloosheid of ergernis bij de stembus wegblijven. Dat de interne zeggenschap in twee zulke grote partijen ook groter zou zijn, dan in de meerdere kleinere van thans, is onwaarschijnlijk, om het nu maar zacht te zeggen.

Beginselpartijen: juist nu!

Er is voor de ARP dan ook geen reden om een kunstmatig twee-partijen-stelsel in de hand te werken.

Men mag volhouden dat een partij als de ARP haar kiezers meer te zeggen en meer te bieden heeft dan de wens om als mammoetpartij meerderheid te worden. De politieke problemen zijn zo ingewikkeld geworden en zijn van zo uiteenlopende aard, dat men er geen behoorlijk antwoord op kan geven door op de heer A of op mejuffrouw B te stemmen en ook niet door zich achter een actueel program van momentele eisen te scharen. Het is niet verouderd maar nodig zich rondom een bepaald beginsel op te stellen.

Natuurlijk is dat uitgangspunt geen sleutel die op alle vragen past. Maar het is ook geen theoretisch dogma, dat buiten de praktijk staat. Het christelijk

leven, dat is het leven in verbondenheid aan de Bijbel, leidt tot een praktijk die oog heeft voor de bescherming van het zwakkere en voor de gebreken in onze egoïstische samenleving. Zo geeft het duidelijk een aanwijzing in welke richting men naar oplossingen zoeken moet. Waar noch de kiezer noch de gekozene weten kan voor welke problemen men in de komende jaren komt te staan, kan dat beginsel een duurzamer band vormen dan de leuze of het programma van vandaag; die laatste zijn misschien morgen achterhaald, verwezenlijkt of niet meer interessant. Voor de dan opgekomen nieuwe vragen is een zeker vertrouwen in de gekozene onvermijdelijk; men geeft dat vertrouwen dan toch het liefst aan iemand, die lijn in zijn handelen heeft dank zij een algemene politieke conceptie voor langere tijd.

Dit laatste kan zeker van het a.r. beginsel of om het breder te zeggen, van het christelijk beginsel, worden gezegd. Dat houdt immers in de opdracht om de aarde te bewaren en leefbaar te maken en die opdracht kent geen begrenzing. Tegelijk leert de Bijbel dat de mens op aarde bouwt op vernielde grondslagen en dat het werk hem vaak bij de handen afbreekt. Aan die opdracht doet dat intussen niets af; die wordt er des te klemmender door.

Dit streven naar een vernieuwde samenleving is een geweldige opdracht; de wetenschap dat men het op aarde nooit bereikt, geeft aan die opdracht ook iets van het „hozen in een lekkende boot". Dat accentueert de noodzaak van de uiterste krachtsinspanning van onszelf en van allen die in de boot zitten; het ideaal vraagt scherpe toespitsing, de werkelijkheid vraagt krachtdadige samenwerking; het geweldige moeten vraagt het afzetten tegen tegenwerkende krachten; het beperkte kunnen vraagt samenbundeling van alle krachten, om niet samen leefbaarheid en leven te verliezen.

Gelukkig leidt het beeld van de lekkende boot eerder tot optimisme dan tot pessimisme, meer tot activiteit dan tot stilzitten, omdat men geruggesteund wordt door het weten dat het gelukkig niet van ons afhangt, maar dat er een Ander is, die deze wereld in stand houdt en achter de opdracht staat.

Wij weten wel, dat anderen niet goed inzien wat dit alles met politiek te maken heeft en achterdochtig vragen naar het verband tussen dit verhaal en de programma's der christelijke partijen. Maar voor ons is dat verband wel duidelijk en krijgt zo'n program pas kleur en richting wanneer het wordt gezet tegen de achtergrond van deze en van andere implicaties van wat wij niet beter weten aan te duiden dan „de vernieuwende kracht van het Evangelie". Blijkt dat verband niet, dan zouden wij in zulke programma's niet veel zien en ze als een van de vele speculatieve politieke spoorboekjes opzij leggen. Maar op de grondslag van dit uitgangspunt willen wij in de Nederlandse politiek graag meewerken. Zegt men dat het anders moet, dan voelen wij ons eerlijk gezegd als een kat in een vreemd pakhuis. Daar spelen natuurlijk ook historische factoren in mee, maar bij wie is dat niet het geval. Wanneer Nederland ons land is, voor welks politiek wij ons moeite willen geven, dan is dat ook omdat Nederland zo gegroeid is als het is.

Omdat wij ons als mondige Nederlanders moeilijk anders kunnen denken

dan als antirevolutionaire Nederlanders naast andere, gelijkgezinden en niet-gelijkgezinden, waarmee wij graag samen de Nederlandse zaak behartigen - en in het verlengde daarvan de Europese en wereldzaken, waarin ons land betrokken is en wordt - daarom houden wij, wat anderen ook mogen doen, vooralsnog aan onze politieke partij vast en zijn voor een twee-partijen-stelsel niet te porren.

Modernisering

Dat betekent allerminst dat alles bij het oude moet blijven.

Zoals iedere andere partij zal ook de onze zich bij de veranderde verhoudingen hebben aan te passen. Een van de meest dringende zaken is daarbij, dat het contact en de discussie met de kiezer versterkt worden en dat gepoogd wordt om de afstand tussen kiezer en gekozene, tussen partijvolk en fracties te verkleinen. Dat kan tot gevolg hebben, dat men soms veel kritischer komt te staan tegenover het beleid van de regering die men steunt, en tegenover de partners in de coalitie waarin men samenwerkt. Het gaat echter, juist nu de afstand tussen bestuur en bestuurden, tussen wetgever en onderdaan telkens langer wordt, om het voortdurend bemiddelen tussen de grote en kleine belangen, het zorgen dat niet om wille van imposante doeleinden niet-indrukwekkende wensen onder de voet raken.

Velen zeggen dat ook meer moet worden gedaan aan de „interne partijdemocratie" en dat moet worden gezorgd voor meer „doorstroming". Wat dat laatste betreft kan men de meeste Nederlandse partijen, blijkens de ontwikkeling in de laatste jaren, niet in gebreke stellen. Ook het streven naar interne partijdemocratie heeft twee kanten: enerzijds moet elke partij háár kandidaten stellen en is een vrij intern beraad over de kandidaatstelling dus gewenst; anderzijds zijn die kandidaten bestemd om niet alleen de partijleden, maar vooral alle kiezers te vertegenwoordigen, zodat moet worden voorkomen dat een betrekkelijk kleine groep die zich binnen de partij breed maakt onevenredige invloed op de kandidaatstelling kan uitoefenen. Hier spelen allerlei verantwoordelijkheden door elkaar heen. Een partij heeft te trachten leiding te geven aan haar kiezers, maar aanvaardt daarmee ook een taak om zichzelf en haar grondslagen trouw te blijven. Anderzijds schaadt zij zichzelf, haar beginsel en het algemeen belang, wanneer zij tot een bastion van een verouderde elite wordt. Het heeft weinig zin om op dit punt eens en voorgoed wettelijke regels te stellen, maar wèl moet iedere partij voortdurend bezig zijn met een herziening van zichzelf, haar organisatie en haar standpunten en daarbij zoeken naar aansluiting bij haar leden èn haar kiezers.

§ 3. SAMENWERKING

De aandacht zij er hier nog eens op gevestigd, dat de leuze der duidelijkheid tot nu toe nog geen bijdrage heeft geleverd tot een opklaring van de gediagnosticeerde onduidelijkheid in het partijwezen. Vooralsnog fungeert zij meer als een werktuig, waarmede in de Nederlandse politiek een fase van onge-

kende onduidelijkheid is ingetreden. In naam der duidelijkheid en der geloofwaardigheid vermenigvuldigen zich de afsplitsingen der bestaande partijen. Pogingen die worden gedaan om tot grotere samenwerkingsverbanden te komen, schijnen het verbrokkelingsproces te stimuleren.

Men kan in dit verband natuurlijk de theorie huldigen, dat het hier slechts een overgangsfase betreft waar we doorheen moeten. Uit de as van het oude bestel zou na verloop van tijd de Phoenix van een goed functionerend, nieuw systeem van partijverhoudingen kunnen verrijzen. Sommigen sturen inderdaad bewust aan op een „Verelendung" van ons politieke systeem en vele anderen werken er onbedoeld aan mede.

Het is een tragikomische zaak, dat juist in een tijd waarin relativering van oude geschilpunten en grotere communicatie tot een grotere samenwerking in de Nederlandse politiek zouden kunnen leiden, velen onmachtig blijken deze te realiseren. Iedere verantwoordelijke partij en groepering zal zich dan ook de ernstige vraag moeten stellen of de tot nu toe gevolgde strategie en tactiek wel voldoen aan de maat van verantwoordelijkheid die men heeft voor het wel en wee van de Nederlandse samenleving. Men dient zich te realiseren dat verdergaande versplintering en de ermee gepaard gaande verschijnselen van toenemende onduidelijkheid en „prinzipienreiterei" onvermijdelijk zullen leiden tot frustratie en apathie. Deze kunnen op hun beurt de functionering van de democratie verdergaand ondermijnen.

In dit kader kan het aanbeveling verdienen om ter lering terug te grijpen naar een ervaring in het verleden. Wel is opgemerkt dat in het begin van deze eeuw de leidende figuren der diverse bevolkingsgroepen inzagen, dat de keuze er één was tussen samenwerken of desintegratie. Door dit inzicht zou dan desintegratie voorkomen zijn. Hoewel er bij de beoordeling van de situatie in het verleden ongetwijfeld meer belangrijke factoren betrokken moeten worden, kan deze opmerking ook voor deze tijd zeer leerzaam zijn. Indien de betrokkenen niet inzien, dat de versplintering en voortgaande uitsluiting van potentiële samenwerkingspartners tot een verdergaande desintegratie zullen leiden, dan past een somber gekleurd toekomstperspectief. Indien men daarentegen tijdig tot bezinning komt en op beleidsvolle wijze gaat streven naar realiseerbare mogelijkheden tot samenwerking, die een brede stabiele meerderheid voor een bij de grote problemen van vandaag passend beleid kunnen opleveren, dan zou misschien op een nieuwe wijze de desintegratie kunnen worden tegengegaan.

Men zal daarbij af moeten zien van de gedachte van de totstandkoming van een twee-partijen-stelsel. Zoals hierboven uitvoerig werd uiteengezet zijn daarvoor de voorwaarden eenvoudig niet aanwezig in de Nederlandse situatie, nog afgezien van de vraag of het een verbetering zou betekenen. Pogingen, die daartoe niettemin zullen worden gedaan, zullen onvermijdelijk resulteren in een tweetal „smalle" concentraties, die geen van beide enige kans hebben een parlementaire meerderheid te vormen en de gevangenen zullen worden van de resterende kleine en middelgrote partijen.

Klein akkoord [4]

Een centrale plaats in de discussie wordt uiteraard ingenomen door de vraag in hoeverre moet worden gekomen tot nauwere samenwerking tussen ARP, CHU en KVP. Aangezien deze drie partijen, gezien hun verleden, te maken hebben met een gelijksoortige problematiek, nl. hoe de Bijbelse noties als een ferment te laten werken in een eigentijds en vernieuwingsgezind beleid ten aanzien van een veranderende samenleving, ligt het voor de hand dat zij nader contact met elkaar zoeken en daar ook b.v. op programmatisch gebied uiting aan geven.

Uit het voorgaande kan men hebben begrepen dat het niet mag gaan om een confessionele monster-partij, die koste wat het kost naar de meerderheid streeft. Het komt aan op het afleggen van oude kleren en het elkaar bijstaan in het vinden van een weg waarlangs wij datgene, dat ons ook in de politiek het hoogste zit, kunnen omzetten in woorden en daden die bij de huidige en toekomstige problemen aansluiten. Naar één grote mammoetpartij moet men niet streven. Het is in de gegeven situatie om vele redenen gewenst eigen organisatie en identiteit te behouden.

Tegen een streven naar een meer duurzame samenwerking in de politiek behoeft dus geen bezwaar te bestaan, indien in programma's en een aantal aspecten van de uitvoering der programma's de wens naar een principiële, op de toekomst gerichte politiek op herkenbare wijze naar voren komt. Deze vorm van samenwerking dekt slechts ten dele de door de commissie-Duidelijkheid onder de benaming „klein-regeerakkoord" gelanceerde vorm. Tegen het klein regeerakkoord bestaan nl. in de gespreksgroep een aantal bezwaren, waarvan enkele belangrijke in het volgende deel van de nota nog nader uiteen worden gezet. De gehele term „klein regeerakkoord" kan trouwens beter worden vermeden, aangezien daardoor onbedoeld de indruk wordt gewekt dat men streeft naar het behalen van een absolute meerderheid. Dit zou in strijd zijn met het „niet-exclusiviteits-beginsel", terwijl men integendeel wenst te streven naar samenwerking op basis van wederkerigheid met andere partijen.

Groot akkoord en intentieverklaring [5]

De commissie-Duidelijkheid meent terecht dat ernstig moet worden onderzocht of samenwerking ook met andere partijen mogelijk zal zijn. Zij noemt in dat verband de vormen van een zogenaamd groot regeerakkoord en een intentieverklaring. In beide gevallen is er bezwaar eenzijdig een voorkeur uit te spreken; wederkerigheid tussen de betrokken partijen is geboden. Immers

[4] De termen „klein regeerakkoord", „groot regeerakkoord" en „intentieverklaring" zijn gelanceerd in het rapport van de commissie-Duidelijkheid.

In de bijlage is de complete tekst van de desbetreffende gedeelten uit het rapport weergegeven.

[5] Zie noot 4.

alle betrokkenen hebben de plicht om zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen. Indien men niet bereid is op basis van wederkerigheid vóór de verkiezingen tot afspraken te komen, dan zal men daarover verantwoording moeten afleggen.

Voorop sta, dat een zo breed mogelijke samenwerking met anderen gewenst is - zo niet bij de stembus, dan toch zeker in de praktische politiek. Dit uitgangspunt hangt samen met de erkenning dat wij ons in een veel-partijenstelsel bevinden enerzijds, en met de behoefte om een zo breed en nationaal beleid te volgen als maar mogelijk is anderzijds.

Hier stuiten de al dan niet samenwerkende christelijke partijen echter op een zekere weerstand, met name bij de meest in aanmerking komende partijen, de PvdA en de VVD, die n.l. pretenderen dat zij tegenover elkaar de fundamentele politieke tegenstelling van vandaag vertolken, en dan ook verlangen dat men tussen hen beiden kiest.

Deze stelling, die probeert de Nederlandse politiek in twee kampen te verdelen en die verdeling aan ieder ander op te leggen, is moeilijk te handhaven en in haar hoogmoed en bekrompenheid ook eigenlijk een beetje belachelijk. Hier heeft men twee partijen, waarvan de een krampachtig verouderde oplossingen voorhoudt aan een veranderende samenleving, en de ander hoe langer hoe verder afraakt van de consequenties van een fundamenteel en algemeen geldend beginsel. Een tegenstelling tussen de beginselen van vrijheid en gelijkheid is er niet, al is het een voortdurende en moeilijke opgave om ze in de toepassing harmonisch tot hun recht te laten komen. De bewering echter, dat de vaak maar zeer betrekkelijke verschillen tussen beide partijen die spanning juist en volledig zouden weergeven, is moeilijk vol te houden.

Samenwerking met bepaalde kleinere partijen zou niet op zulke bezwaren stuiten, maar lijkt onbereikbaar, omdat deze partijen over het algemeen te sterk vasthouden aan het bewaren van hun eigen identiteit.

Voorts is daar nog de partij D'66, die zich om verschillende, waaronder electorale redenen, excentrisch opstelt ten opzichte van het Nederlandse politieke systeem. Ook zij streeft een polarisatie na, zij het een geheel andere dan de PvdA en de VVD, hetgeen de duidelijkheid niet vergroot; vooral omdat deze polarisatie zich, voorzover men er wijs uit kan worden, schijnt te moeten voltrekken volgens een „Freund-Feind-schema", d.w.z. tussen degenen die de leiding van D'66 willen volgen en de verstokten, die in duisternis blijven wandelen. Er zijn een aantal motieven aan te voeren, niet alleen om een eventuele samenwerkingsmogelijkheid met D'66 voorlopig geen actueel probleem te achten, maar ook om deze groepering met betrekking tot haar toekomstig beleid gereserveerd te bezien.

Deze partij laat zich erop voorstaan, dat haar opvattingen van zogenaamd pragmatische aard zijn en dat zij zich bij haar positiekeuze in belangrijke mate laat leiden door opinie-onderzoek. Men kan hier een soort radicaal opportunisme onderkennen dat geen maatstaf heeft voor het onderscheiden tussen

betrekkelijke onbenulligheden en fundamentele kwesties. Uiteraard staat elke politieke partij aan het gevaar van opportunisme bloot. Maar partijen, die trachten hun beleid te voeren vanuit een samenhangende mens- en maatschappijvisie, bezitten daarin een voortdurend tegengif tegen deze bedreiging.

Overigens moet worden geconstateerd dat ook D'66 werkt met een aantal, als feitelijk-politieke gegevens verhulde, principiële opvattingen over mens en democratie. Juist echter de omstandigheid, dat hier wat in wezen beginsel is als politieke wetmatigheid wordt opgevat en beleefd, vergroot het gevaar van onverdraagzaamheid jegens ieder die het anders ziet.

Er is nog een andere oorzaak voor de onzekerheid over de samenwerkingsmogelijkheid van D'66 met andere partijen. Die is gelegen in de vorm van absoluut dualisme dat door deze partij wordt voorgestaan en dat een duidelijke scheiding teweegbrengt tussen kabinet en parlement. Indien D'66 zou toetreden tot een parlementaire meerderheid, die een kabinet zal dienen te steunen, dan kan dit met zich meebrengen dat de D'66-fractie in de Kamer ook het beleid van dit kabinet volstrekt „pragmatisch" zal bezien, zodat het leven van een dergelijk kabinet uiterst onzeker zou zijn.

Het is overigens niet ondenkbaar dat bij een andere uitkristallisering deze partij op den duur de leemte zal opvullen, die in ons politieke kleurengamma is ontstaan door het verdwijnen van de Vrijzinnig Democratische Bond en als „progressieve professorenpartij" een tussenpositie zal gaan innemen tussen PvdA en VVD. Totdat door D'66 grotere duidelijkheid is verschaft moeten de kansen op samenwerking van D'66 met enige andere partij waarschijnlijk laag worden aangeslagen.

HOOFDSTUK III

DUIDELIJKHEID EN HET FUNCTIONEREN VAN DE STAATSINSTELLINGEN

De discussie over de duidelijkheid in het partijwezen heeft ook consequenties voor de inrichting en samenstelling van de staatsinstellingen. Dit blijkt vooral uit de voorstellen gedaan door de staatscommissie voor de herziening van Grondwet en Kieswet en uit de suggesties gedaan in de §§ 7-17 van het rapport der commissie-Duidelijkheid.

Het voornaamste daarvan wordt hieronder achtereenvolgens besproken.

§ 1. GEMATIGD DISTRICTENSTELSEL OF VERHOGING VAN DE KIESDREMPEL?

Het is de vraag of door wijzigingen van het kiesstelsel tegen de voortgaande verbrokkeling van het partijwezen moet worden opgetreden. Die verbrokkeling blijkt niet alleen uit het optreden van een toenemend aantal splinterpartijen, maar ook uit het uiteengroeien van de bestaande grotere partijen, die hoe langer hoe moeilijker tot vruchtbare samenwerking komen.

Om dat tegen te gaan heeft de Staatscommissie het voorstel gedaan om de Tweede Kamer niet meer op de basis van volstrekte evenredigheid te doen verkiezen, maar het land in een twaalftal kiesgebieden te verdelen, die elk, op basis van evenredigheid binnen dat gebied, een 12 à 13-tal Kamerleden aanwijzen. Het eerste gevolg zou zijn, dat een partij in de Kamer komt — niet, zodra zij over het hele land 1/150e van de stemmen behaalt, maar pas wanneer zij in een kiesgebied 1/12e of 1/13e van de stemmen krijgt. Het tweede gevolg zou zijn, dat het ook voor grotere partijen wenselijk wordt om binnen de kiesgebieden samen te werken, teneinde daar verbrokkeling van stemmen tegen te gaan.

Tegen dit voorstel wordt betoogd, dat men aldus afbreuk doet aan de evenredigheid en aan het beginsel, dat iedere politieke kleur zoveel mogelijk en naar de verhouding van haar kracht in de volksvertegenwoordiging moet worden gerepresenteerd. Deze gedachte leeft sterk onder ons volk en men zou het als willekeur ervaren wanneer het mogelijk werd dat door kleine verschuivingen onder de kiezers en door toevalligheden van het kiesstelsel een bepaalde partij of combinatie van partijen onevenredig sterk of onevenredig zwak in de Tweede Kamer was vertegenwoordigd. De indeling in districten is namelijk een arbitraire aangelegenheid die verstrekkende politieke gevolgen kan hebben. Het is niet moeilijk om aan te tonen, dat onder al of niet gematigde districtenstelsels grote groepen soms niet tot de Tweede Kamer zouden kunnen doordringen en dat andere groepen veel sterker zouden zijn gerepresenteerd dan met hun werkelijke sterkte overeenkomt. Zulke toevalligheden worden onaanvaardbaar geacht en als niet strokend met de geldende opvattingen over volksvertegenwoordiging verworpen. De gedachte, dat men door het systeem vrijwel gedwongen wordt met anderen samen te werken, wordt door niet weinigen in onze partij als een groot nadeel gezien.

Buiten onze partij hebben vooral berekeningen, volgens welke toepassing van het voorgestelde systeem bij de verkiezingen van 1967 een volstrekte meerderheid voor de christelijke partijen had kunnen opleveren, het enthousiasme voor het voorstel, om het zacht te zeggen, niet vergroot en de kans dat daarvoor een meerderheid zou zijn te krijgen praktisch doen verdwijnen. Vooral van de zijde der VVD, die het gevaar ziet dat zij tussen samenwerkende blokken kapot zou worden gewreven, is een consequent en principieel verzet tegen het voorstel gevoerd en van een regering die op deze partij moet steunen is overneming van het voorstel niet te verwachten.

Ter verdediging van het voorstel wordt gezegd, dat het tegenstrijdig is om enerzijds vast te houden aan een kiesstelsel dat van de Tweede Kamer een zuivere afspiegeling maakt van de verdeeldheid van ons volk in een veelheid van partijen en partijtjes, en anderzijds te klagen over de machteloosheid van die Kamer en de onduidelijkheid van het partijwezen. De volstrekte evenredigheid maakt van de volksvertegenwoordiging een lappendeken van verdeeldheid, waarbij secundaire verschillen even belangrijk worden gemaakt als grote tegenstellingen. Een stelsel, dat splintergroepen de kans beneemt en grote partijen

aanspoort zich tot enkele combinaties aaneen te voegen, zal iedere partij onwelkom zijn, omdat men een aantal dierbare eigenaardigheden moet opgeven of op de tweede plaats stellen, maar het bevordert, dat de verkiezing zich duidelijk op een paar grote en algemene verschilpunten concentreert. Het zal, omdat de samenwerkende partijen elkaar nodig hebben bij de stembus, de samenhang in het parlement bevorderen en daarom beter aan de behoeften van een vast beleid voldoen.

Daar komt nog iets bij. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging vooronderstelt het bestaan van een aantal sterke partijen die naar hun krachtsverhouding worden gerepresenteerd. Die voorwaarde is bij ons lange tijd vervuld geweest. Nu echter, zoals hierboven gezegd, de stabiele partijverhoudingen verdwijnen en er een algemene onduidelijkheid optreedt, is het gevaar groot dat dit stelsel chaotische verhoudingen oplevert. In die situatie is het nodig, dat men weer tot kleinere kringen terugkeert en daar de kiezers voor een beperkter, maar scherper uitgesproken keuze stelt. Wanneer de landelijke partijband verzwakt, moet men het, of men dat wenst of niet, weer sterker in een op personen toegespitste keuze zoeken. Maar niets dwingt - integendeel! - om zo'n keuze landelijk te laten doen. Beter is die personenkeuze dichter bij de kiezer te brengen door districtsvorming en het dan aan de gekozene over te laten om in het parlementair overleg de landelijke banden weer te herstellen.

Een ander denkbeeld is, het optreden van splinterpartijen tegen te gaan door de kiesdrempel te verhogen en te bepalen, dat een partij pas in de Tweede Kamer wordt toegelaten, wanneer zij 3 × de kiesdeler of wel 2% van de stemmen heeft behaald.

De gedachte van een kiesdrempel vormt een tamelijk willekeurige beperking van het stelsel der evenredigheid. De voorstanders van een gematigd districtenstelsel achten het een slechter oplossing dan de hunne, omdat daarbij wèl de splinterpartijen worden geweerd, maar de grote niet tot samenwerking gedwongen, zodat de grondoorzaak van de politieke machteloosheid en onbeslistheid niet wordt opgeheven. Onder de voorstanders van integrale evenredigheid vinden sommigen de verhoogde kiesdrempel een kleiner kwaad, dat zij aanvaarden, vooral omdat het gevaar van een vermenigvuldiging der een-mans-partijen juist bij de tegenwoordige politieke toestand is toegenomen. Kortom, ieder is het eens dat het hier gaat om een onprincipieel middel tegen een verontrustend randverschijnsel. Het heeft daarom minder bezwaren, maar voor degenen die van de volstrekte evenredigheid afwillen, ook minder of geen aantrekkelijkheid.

§ 2. STEMMING OVER DE AANWIJZING VAN EEN KABINETSFORMATEUR

De staatscommissie heeft verder voorgesteld om bij de Tweede Kamerverkiezingen de kiezers tevens gelegenheid te geven om zich uit te spreken over de persoon van degene die na de verkiezingen met de formatie van een door hem te leiden kabinet moet worden belast. De gedachte is dat partijen of

combinaties van partijen de gelegenheid krijgen om kandidaten te stellen. Zou één van die kandidaten de absolute meerderheid der bij de verkiezing uitgebrachte stemmen verwerven, dan wordt hij informateur. Behaalt niemand die meerderheid, dan verloopt de formatie op de thans gebruikelijke wijze.

Ter verdediging van het voorstel wordt een *principieel* en een *praktisch* argument aangevoerd. Het principiële is dat wanneer een meerderheid der kiezers het eens is over degene, die men als minister-president wil zien optreden, het niet meer dan redelijk is, dat dit ook gebeurt. Is zodanige eenstemmigheid aanwezig, dan moet dat ook resultaat hebben. Het praktische argument is, dat ook op deze wijze de partijen meer zullen worden aangespoord om vóór de verkiezingen te overleggen en tot samenwerking te komen, zodat zij met één kandidaat voor de kiezers komen.

Anderen wijzen op hun bezwaren. Het is mogelijk dat iemand wordt aangewezen die niet over een meerderheid in de Tweede Kamer beschikt. Wanneer, zoals meestal wel zal gebeuren, geen enkele kandidaat de absolute meerderheid behaalt, dan zullen de personen die het meest voor minister-president in aanmerking komen in hun gezag zijn aangetast (zij hebben geen meerderheid behaald). Het principiële argument laat men niet zwaar wegen, omdat de ervaring leert dat personen die al vóór de verkiezing door zeer velen, ook buiten hun partij, als minister-president worden gewenst, het ook worden (Colijn in 1937, Drees in 1952 en 1956). Bovendien moet worden gevreesd, dat een aantal van de meest geschikte personen zich niet graag voor de onaangenaamheden van een verkiezingskermis rond hun personen zullen lenen. Zeer geslaagde minister-presidenten zijn vaak opgetreden na zware druk van de Kroon en van de partijen. De vrees wordt trouwens gekoesterd, dat deze constructie tekort zal doen aan de positie van de Kroon in ons staatsrecht.

Het ook opgeworpen bezwaar, dat deze verandering de positie van de gekozen formaties tegen de Kamers zal versterken, wordt door de voorstanders niet als een bezwaar ondervonden. Wanneer de aangewezene op een zo brede eenstemmigheid kan steunen, dan is het juist, dat de volksvertegenwoordiging zich zeer goed bedenkt alvorens hem het vertrouwen te ontzeggen. In ieder geval heeft de figuur van de gekozen formateur niet de bezwaren die tegen een (onafzetbare) gekozen minister-president zijn aan te voeren. Zij laat zich met het bij ons geldende parlementaire stelsel heel goed verenigen.

Hieraan wordt toegevoegd, dat de ontwikkeling van onze politiek een sterke nadruk op de personen vergt. De tegenstanders vinden het echter een paardemiddel, dat alleen maar het gevaar oplevert dat de beginselen nog meer op de achtergrond raken en het kunstmatig „image" van bepaalde personen beslissend wordt.

§ 3. DE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE-DUIDELIJKHEID

Deze commissie heeft zich er toe beperkt voorstellen te doen, die zonder Grondwetswijziging kunnen worden verwezenlijkt.

Zij neemt haar uitgangspunt in een, volgens haar vaststaande, toenemende

machteloosheid van het parlement tegenover de regering. Die machteloosheid vindt haar diepste oorzaak in de verschuiving van de wetgevende taak der Staten-Generaal naar hun controlerende taak. Voor die controlerende taak is het parlement echter onvoldoende bewerktuigd; zelfs waar het mee de wet vaststelt, heeft het onvoldoende gelegenheid ook na te gaan hoe die wetten worden toegepast en daarop invloed uit te oefenen. Daarom moet het parlement weer dichter bij de regering worden gebracht, doordat de band tussen Kamers en ministers inniger wordt. Het resultaat moet dus zijn, dat de grote lijnen van het beleid door de Staten-Generaal worden bepaald.

Hier raken een aantal gedachten over duidelijkheid in het partijwezen en duidelijkheid in de werking der staatsinstellingen elkaar. Wanneer nl., door samenwerking van partijen bij de stembus, de verkiezingen een duidelijke meerderheid opleveren, dan moet die meerderheid ook over de middelen beschikken om het verkregen mandaat uit te voeren. Daarom moet ook een partijenakkoord al aan de kiezers laten weten, wie de voornaamste ministers zullen zijn en moet de Kabinetsformateur door de Kamer worden aangewezen, liefst uit het parlement. Daarom moeten moties van de parlementaire meerderheid voor de regering dwingend zijn en moeten de ministers voortdurend overleg plegen met hun fracties. Er is een pyramidale opbouw, die van de verkiezingsuitslag naar de concrete beleidsbeslissing loopt. Gaat de zaak mis, doordat het Kabinet valt, dan ligt het daarom voor de hand, dat door Kamerontbinding een nieuwe uitspraak van de kiezers wordt gevraagd.

Men zie voor dit alles de §§ 7-17 van het rapport der commissie-Duidelijkheid.

Over deze voorstellen van de commissie-Duidelijkheid wordt nogal uiteenlopend gedacht. Hieronder zijn sub A de voornaamste overwegingen van de voorstanders onder woorden gebracht, terwijl sub B de critici aan het woord zijn.

A. OVERWEGINGEN VAN VOORSTANDERS

De verhouding tussen regering en Staten-Generaal - niet in formele zin, maar in feitelijke zin - de invloeden en krachtsverhoudingen over en weer, zijn niet statisch, maar wijzigen zich voortdurend. Zo is het sinds de aanvaarding van het parlementaire stelsel aldoor geweest. De wederzijdse posities hangen af van de mensen, die bij het spel betrokken zijn (meer of minder sterke mannen) en van politieke verhoudingen (meer of minder homogeniteit; al dan niet bestaan van gerede alternatieven).

Naast deze wisselende factoren voltrekken zich evenwel thans ook blijvende, *structurele veranderingen.* Wij noemen er enkele, die het meest in het oog vallen.

1. Belangrijke politieke vraagstukken worden niet beslist in nationale hoofdsteden, maar spelen zich veel meer af in internationaal verband. Dat is vooral het geval in het Europa van de zes, daarnaast in Navo- of nog

ruimer overleg. Nederland is daarmee vaak de factor geworden tot een deel in een groter geheel. Daarmee is de zelfstandige zeggenschap van de Nederlandse regering begrensd. Maar zij is nog wel volledig partner in het overleg. Daar is te meer de mogelijkheid tot beïnvloeding van de Staten-Generaal beperkt, want het overleg voltrekt zich buiten haar om.

2. Ook binnen de grenzen van het eigen land zijn nieuwe organen ontstaan, die zelfstandig en direct invloed uitoefenen op het politieke beleid; organen met een officiële status (b.v. de SER), maar ook organen van volstrekt privaatrechtelijke aard (b.v. de vakbeweging). Ook door het optreden van deze organen wordt de zelfstandige beslissingsmogelijkheid - niet formeel, maar feitelijk - beperkt.

   Maar ook hier komt „de klap harder aan" bij de volksvertegenwoordiging, die de rol speelt van buitenstaander tot de zaak afgerond of afgedaan bij haar aan de orde komt.

3. Belangrijker nog dan het voorgaande is wellicht het ontstaan van een nieuwe „macht" in de staat, de administratie - gevolg van de ontwikkeling van de staat tot een verzorgingsstaat, die op menigvuldige terreinen optreedt, daarin tot een soort systematiek gekomen is en een eigen innerlijke wetmatigheid doet ontstaan. De regering heeft „ergens", de Staten-Generaal hebben in versterkte mate het toekijken.

De *reacties* op deze ontwikkelingen zijn in hoofdzaak tweeërlei. Aan de ene kant ziet men hoe de volksvertegenwoordiging tracht het evenwicht tussen de twee „elkaar wederkerig beperkende machten" terug te vinden, door haar positie te versterken.

Aan de andere kant ziet men hoe Regering en Staten-Generaal samen trachten de politieke invloed tegen de andere optredende „machten" overeind te houden. Deze reacties zijn uiteraard niet stelselmatig opgezet, zij zijn er in een gecompliceerd geheel, soms parallel, soms tegen elkaar in.

a. Dat de Staten-Generaal hun positie trachten te versterken doet zich voelen in een aantal ontwikkelingen. In sterke mate is dat het geval bij de kabinetsformatie. Bij alle verschil in vormen van procedure en program is toch de hoofdlijn steeds dezelfde. Bij een formatie ziet men na de oorlog een uitvoerig overleg van de formateur met fractieleiders (en in feite met de fracties) over het program, het aantal zetels, waarvoor elke partij de mensen levert, vaak ook de aard van die zetels en tenslotte over de mensen, die uit elke partij gekozen zullen worden.

   Bij een kabinetsformatie speelt zich derhalve een belangrijke politieke krachtmeting tussen de fracties en tussen de fracties en formateurs af, zonder dat daarvan in het openbaar verantwoording wordt afgelegd. Alleen de laatste, de geslaagde formateur wordt met de Staten-Generaal geconfronteerd.

   Wanneer het parlement daarbij wordt ingeschakeld, bijvoorbeeld door

de opstelling van een voordracht voor een formateur, zal het onderling overleg, het zoeken van een compromis achter de schermen, niet verdwijnen. Maar er komt een publiek debat; tegenstellingen worden publiek verantwoord. Vermoedelijk zal zelfs, doordat men zich coram publico heeft uitgesproken, niet zo gemakkelijk een aangewezen formateur op minor points struikelen. Een greep op het beleid, dat gemakkelijk aan de contrôle ontglippen kan, ziet men ook in het overvloedig gebruik van het vragenrecht en het indienen van moties.

Het vragenrecht is een individueel recht; aan misbruik daarvan valt niet veel te doen. Maar het indienen en aannemen van moties kan wellicht enigermate gereguleerd worden door de verantwoordelijkheid voor de gevolgen groter nadruk te geven.

b. Hier naderen wij overigens de tweede reactie op de ontwikkelingen in het functioneren van de overheid in deze tijd; het naar elkaar toegroeien van Regering en Staten-Generaal. In het rapport van de commissie-Duidelijkheid wordt dit feit even aangeduid door de stelling, dat de verhouding tussen Regering en Staten-Generaal weer gaat lijken op die tussen het college van b. en w. en de gemeenteraad, het college van gedeputeerde staten en de provinciale staten.

De Regering heeft er behoefte aan reeds tijdens het stadium van voorbereiding de Kamer(s) te informeren en op de hoogte te komen van de opvattingen, die in de Kamer(s) leven. Dat onderling overleg tussen Regering en volksvertegenwoordiging heeft op tal van manieren plaats.

Het gebeurt in Kamercommissies, het gebeurt in contact tussen ministers en geestverwante fracties. Het gebeurt en het wordt van beide kanten als noodzakelijk ervaren, al ligt de behoefte soms meer aan deze, soms meer aan gene zijde.

Maar het gebeurt, met een „buitenwacht" die het als nauwelijks oorbaar taxeert. De commissie-Duidelijkheid zou dit overleg in een andere atmosfeer willen plaatsen, door gewoonten meer expliciet te maken.

Het meest ingrijpend is daarbij wellicht, dat ministers meer inhoud geven aan hun adviserend lidmaatschap van de Staten-Generaal.

Hoever de praktijk zal gaan is een zaak van wijsheid aan beide zijden. Maar tegenover de gedachte, dat het contact er „eigenlijk" niet zou moeten zijn is het nuttig te stellen, dat het „eigenlijk" nog zo zot niet is.

B. KRITISCHE OPMERKINGEN

1. *Optisch bedrog*

De beweerde machteloosheid van het parlement berust ten dele op een optisch bedrog. Wanneer het parlement minder bewegings- en beslissingsvrijheid heeft, komt dat omdat ook de bewegingsvrijheid van de regering veel kleiner is geworden. Regering en parlement, beiden, zijn veel meer afhankelijk geworden van internationale ontwikkelingen en besluitvorming. Het middel daar wat aan te doen, ligt niet in een „dichter bij elkaar gaan zitten" van

regering en parlement, maar in versterking van de bevoegdheden van b.v. het Europees parlement en de Assemblee van de Raad van Europa.

Het ontstaan van nieuwe organen moge het volksvertegenwoordigingsmonopolie van het parlement aantasten, het vermindert de volksinvloed - en daarom gaat het toch in de eerste plaats - zeker niet. Integendeel deze organen vormen nieuwe, bijkomende kanalen van democratisering. Het is mogelijk dat de verhouding tussen het parlement en deze organen nog verbeterd kan worden, maar het zou op een betreurenswaardige parlementaire bijziendheid wijzen, wanneer de Staten-Generaal niet anders weten dan te klagen over de „klap" voor de eigen positie.

Het gevaar van het ontstaan van de „macht" der bureaucratie bestaat inderdaad, maar men moet wèl inzien, dat het toeneemt naarmate de politieke leiding zwakker en onbeslister wordt. Een minister die weet wat hij wil, hoeft voor de bureaucratie niet opzij te gaan, al zal het soms lang duren voor hij zijn plannen verwezenlijkt ziet. Het „dichter bij elkaar gaan zitten" van regering en parlement dreigt nu juist de politieke wil te verzwakken, omdat het de regering zal besmetten met de besluiteloosheid, aarzeling en wisselvalligheid, die uit de aard der zaak aan grote colleges als de Kamer eigen zijn. In dit verband moet trouwens, meer in het algemeen, niet worden vergeten dat een stuk der beweerde machteloosheid van het parlement regelrecht samenhangt met de verdeeldheid van het parlement, van een regeringsmeerderheid en van de fracties. Zij is alleen te verhelpen door een steviger samenwerking van de fracties, vooral die van de meerderheid. Wanneer men klaagt, dat de regering sterker is dan het parlement, komt dat omdat de eerste beter haar eenheid bewaart en dus doortastender en beslister is.

2. *Tweesnijdend zwaard*

Het „dichter bij elkaar gaan zitten" van regering en parlement is dan ook een tweesnijdend zwaard. Zal het de regering met de verdeeldheid van het parlement besmetten, of omgekeerd, aan het parlement, althans aan de parlementaire meerderheid de beslistheid en eenheid geven die nodig zijn om voortvarend en effectief aan het regeren te kunnen deelnemen? Als het laatste zou gebeuren, zou het het parlement een sterkere positie kunnen geven, maar het tezelfder tijd van de verscheidenheid der verlangens en behoeften van de bevolking verwijderen. Een met de regering, op grond van overleg, homogene Kamermeerderheid zal, niet alleen door de oppositie, als een bijwagen van de regering worden gezien. Dat kan alleen worden voorkomen door het hele overleg openbaar te maken, maar dan keert de verdeeldheid langs een achterdeur weer terug en komt de spanning tussen de regering die op besluiten aandringt, en het parlement, dat aarzelt wat nu wel de beste weg uit de problemen is, opnieuw aan de dag.

Het is heel goed wanneer er tussen regering en Kamers veel overleg plaats vindt en er is niets tegen dat tussen regering en de haar verwante fracties ook veel overlegd en besproken wordt, maar zulk overleg moet vrijblijvend zijn

en het verschil tussen de verantwoordelijkheid van de regering en die van het parlement niet verdoezelen. Maakt men het overleg tot plicht en vergt men, dat regering en parlement(aire meerderheid) zich naar de uitslag daarvan zullen gedragen, dan worden die twee tot een eenheid, krijgt men een regerend parlement en verliest men iedere onafhankelijke volksvertegenwoordiging.

3. *Directe en representatieve democratie* [6]

Het rapport der commissie-Duidelijkheid laat de indruk achter, dat de daarin voorgestelde wijzigingen een versterking van de democratie zouden betekenen. Dat is ook zeker de bedoeling van de commissie geweest. Het is echter de vraag, of dit het geval is.

Men pleegt te onderscheiden tussen zg. directe en representatieve democratie.

De eerste neemt de stellingen, dat het volk zichzelf regeren moet en dat alle macht van het volk uit moet gaan, letterlijk en sluit zich daarin nauw aan bij Rousseau. Zij is wantrouwend tegenover al te grote macht van het parlement en zou de zaken het liefst via een volksraadpleging of door opdrachten van de kiezers aan hun vertegenwoordigers willen laten beslissen. Men vreest hier het overleg tussen parlementaire fracties en de daaruit voortkomende compromissen, waarin, zoals het wel heet, het volk „zichzelf en zijn wil niet terug kan vinden". Vooral politieke richtingen die niet willen overleggen, maar alles-of-niets-willen, zijn vanouds voorstanders van de directe democratie: men moet zich in het parlement niet met een kluitje in het riet laten sturen en de zaken op de lange baan schuiven, maar de knoop doorhakken, volgens het adagium „de meerderheid beslist". De ervaring leert, dat op de gedachte van de directe democratie een beroep wordt gedaan door dictaturen, die zich per plebisciet in hun positie laten bevestigen, en door absolutistische partijen die geen overleg met anderen begeren, maar eens voor goed meerderheids- of enige partij willen worden.

Desondanks is het makkelijk om bij het publiek een zeker heimwee op te roepen naar de directe democratie en het parlement en de parlementaire democratie in discrediet te brengen, door te stellen dat het volk zelf niet beslissen kan en dat men *dus* onder een schijndemocratie leeft. Deze sport, die thans weer door velen wordt bedreven, is zeer gevaarlijk en moet als „volksbedrog" worden bestempeld, omdat een puur directe democratie uiteindelijk altijd tot minder en niet tot meer zeggenschap van de burgerij leidt én omdat welbeschouwd „het volk" als zodanig een ongrijpbare grootheid blijft, die pas gaat leven en handelingsbekwaam wordt, wanneer zij wordt georganiseerd en gepresenteerd.

De gedachte van de representatieve democratie legt de accenten anders. Zij gaat ervan uit, dat de landszaak door overleg moet worden behartigd en beschouwt het „de meerderheid beslist" als een toevlucht, wanneer het overleg

[6] De hier gegeven beschouwingen kunnen als zodanig door alle leden der gespreksgroep worden onderschreven, zij het dat niet ieder daaraan dezelfde consequenties verbindt.

tekort schiet. Omdat wij niet met zijn allen kunnen overleggen, is het nodig, dat wij dat aan onze vertegenwoordigers overlaten en hun ook de vrijheid daartoe geven. Zij presenteren zich met een beginsel en een program, niet als een soort contract met de kiezer, maar om hem in te lichten over hun bedoeling en benadering van de zaken. Wat zij in de eerste plaats vragen is vertrouwen voor hun richting en persoon. Uitgangspunt blijft, dat er moet worden overlegd met de anderen in het parlement. Vertrouwen is, in deze gedachtengang, ook de basis der verhouding van regering en parlement. De regering is niet verlengstuk, instrument van de volksvertegenwoordiging of haar meerderheid, maar in zekere zin de tegenspeler daarvan.

Terwijl het parlement en ook de parlementaire meerderheid, onverschillig of deze uit één of meer partijen bestaat, altijd de neiging zal hebben een hele reeks verlangens uit te spreken en te eisen dat deze alle onmiddellijk en liefst tegelijkertijd worden verwezenlijkt, heeft de regering, die dat alles dan maar uit te voeren zou hebben, als hoofd van het ambtelijk apparaat en als verantwoordelijke voor de betrekkingen met het buitenland, een veel scherper en onmiddellijker overzicht van de beschikbare middelen en werktuigen. Zij zal aan het parlement vaak moeten duidelijk maken, dat het verlangde niet geheél of niet nú te verwezenlijken is, of dat er nog dringender zaken zijn die voorrang moeten hebben boven de geuite verlangens. In het aldus ontstaande debat over de prioriteiten moet de regering, vooral wanneer de parlementaire meerderheid niet eenstemmig is, vaak de knoop doorhakken. Zij is voor zo'n beleid verantwoordelijk en kan eventueel heengezonden worden, maar in vele gevallen zal men het regeringsbesluit aanvaarden en het debat voortzetten over de vraag: „En hoe nu verder?" Zo ontstaat een voortdurend overleg, waarbij regering en Kamers elkaar zullen trachten te overtuigen en waarbij het „wat moet?" en „wat kan?" een overheersende rol spelen. Naarmate de Kamers het in eigen boezem beter eens kunnen worden over de prioriteiten, zullen zij tegenover de regering in een sterkere positie staan. Weten zij dat niet, dan zijn zij tegenover een besluitvaardige regering - en soms zelfs tegenover een zwakke regering - veel minder machtig.

De nadruk valt in deze benadering voortdurend op het overleg, overleg van de hele Kamer (meerderheid en oppositie) met de regering en overleg van de partijen onderling. Ook al is het zo, dat slechts een meerderheid vertrouwen heeft in het Kabinet, dat verhindert niet, dat ook de oppositie in het overleg wordt betrokken en dat wordt getracht conflicten te voorkomen of op te lossen.

Het gaat bij de onderscheiding tussen directe en representatieve democratie niet om twee volstrekt verschillende zaken maar, zoals al gezegd, om het leggen van andere accenten. Daarbij kunnen de uitgangspunten van de aanhangers der representatieve opvatting als volgt worden samengevat:

a. Door te zeggen dat de volkswil regeert of behoort te regeren, ziet men over het hoofd dat niemand, ook het volk niet, de gang van de ge-

beurtenissen in de hand heeft. Staat en overheid lijken in vergelijking met de enkeling heel machtig, maar zij zijn verre van almachtig en, integendeel, van allerlei factoren in de eigen en de wereldsamenleving afhankelijk. Daarom moet steeds worden vooropgesteld, dat de kiezer er niet mee kan volstaan om aan zijn vertegenwoordigers zijn wil te doen weten (gesteld al dat zo grote eenstemmigheid te bereiken was) en dat het parlement niet zo maar aan de regering kan opdragen wat zij te doen heeft. Allen, kamerleden en ministers, staan telkens voor onverwachte en onoverzienbare situaties, en men moet dus volstaan met vertrouwen te geven.

b. De aanvaarding van het representatieve stelsel berust óók op vertrouwen in de waarde van het overleg. Zij gaat ervan uit dat de mensen meer met elkaar gemeen hebben dan hen scheidt, en dat ieder, tot op zekere hoogte, bij elkaar wenst te blijven en de samenleving voort te zetten. Wanneer die fundamentele wil om bijeen te blijven er is, dan moeten conflicten worden opgelost door compromissen, die ieder het verdere samenblijven mogelijk maken. De gedachte van de directe democratie komt daarentegen het meest voor bij degenen, die menen dat er onoverbrugbare tegenstellingen in de samenleving zijn, dat wij ons niet door de parlementaire compromissen van de wijs moeten laten brengen, maar dat de knoop nu maar eens door volksuitspraken moet worden doorgehakt. De representatieve democratie is er juist op uit het ontstaan van zulke onoplosbare conflicten te voorkomen. Vandaar dat in haar opzet de oppositie, al is zij minderheid, een zeer wezenlijke rol kan spelen.

c. De representatieve democratie legt er de nadruk op dat de staat van ons allen en dat de overheid er voor ons allen is. Daarom heeft zij bezwaar om, in de inrichting van de staatsinstellingen, de voorstelling te voeden dat de regering een produkt is van een deel van het volk (de meerderheid) en dat de volksvertegenwoordiging ook niet anders is dan de meerderheid. Het aanzien van staat en overheid berust juist op de overtuiging dat zij zich niét met een deel van het volk identificeren. Dat blijkt wel uit het streven van ieder die dat aanzien naar beneden wil halen, om toch vooral te bewijzen dat zij niet anders zijn dan een verkapte heerschappij van een bepaalde groep.

Hoewel wij telkens tekort schieten in de naleving ervan, is dat niet-identificatie-beginsel een van de voornaamste normen, die de moderne wereld aan staat en overheid voorhoudt. Dat is de grond waarom wij zeggen dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen, dat de regering niet het werktuig van een politieke partij of een meerderheid mag zijn.

Ook de tussenkomst van de Koning kan een bijdrage zijn aan de verwezenlijking van dat non-identificatie-beginsel. Immers, de Troonrede

moge door de ministers opgesteld zijn, maar door haar in de mond van de Koning te leggen, kan een te partijdige toon en inhoud worden voorkomen. Doordat de ministers optreden als benoemd door de Kroon, wordt tot uitdrukking gebracht dat zij niet de dienaren zijn van de meerderheid maar van het gehele volk.

Men kan zich afvragen of de commissie-Duidelijkheid die voorstellen heeft geformuleerd tengevolge waarvan de Koning in ons staatsbestel formeel minder direct bij deze en dergelijke staatszaken wordt betrokken, wel voldoende heeft onderkend dat het niet-identificatie-beginsel daardoor zou kunnen worden aangetast. Het gaat bovendien bij al deze zaken niet om een bemantelen van de rauwe werkelijkheid, maar om het hanteren van een middel dat aan de desbetreffende personen en instanties de noodzaak voorhoudt bepaalde normen in acht te nemen.

4. *Kritiek op onderdelen*

Het zal de aandachtige lezer duidelijk zijn, dat vanuit de met bovenstaande opmerkingen voorgedragen zienswijze bij de voorstellen der commissie-Duidelijkheid verschillende vraagtekens worden gezet. Op een paar punten moet dat nog wat verder worden uitgewerkt.

a. Kabinetsformatie door de Tweede Kamer. De §§ 8-11 beogen de parlementaire en partijpolitieke puntjes op de i's te zetten. Over de wenselijkheid van zulk een realisme is hierboven reeds genoeg gezegd. Hier kan er nog aan worden toegevoegd, dat de voorgestelde procedure bestemd lijkt om zowel het nieuwe parlement als het optredend ministerie in een slecht daglicht te stellen. Immers van tweeën één: òf de verkiezingen leveren een duidelijke uitslag op òf zij doen dat niet. In het eerste geval zal het ook onder de bestaande gewoonten geen twijfel opleveren, wie als formateur en minister-president optreedt en over de verdeling van de portefeuilles zal men het tamelijk snel eens kunnen zijn. Een parlementaire behandeling geeft onder die omstandigheden alleen maar gelegenheid aan de oppositie om bij voorbaat naar barsten en leemten in de overeenstemming van de meerderheid te speuren en die dan breed uit te meten, zodat het bereiken van een eindresultaat alleen maar moeilijker wordt.

In het tweede geval is de ellende echter helemaal niet te overzien. Thans hakt de Koning de knopen door door aanwijzing van een formateur of informateur, die de gang in de besprekingen houdt. Maar van wie moet dán het initiatief komen? Van een openbare bespreking moet men niets verwachten, want niemand zal zich in de kaart willen laten zien en het wordt een spel van wederzijds treiteren en provoceren. Intussen zullen achter de schermen verschillende mensen, van verschillende zijden proberen om een kabinet te vormen. Het wordt een wedloop van drie of vier mensen, die wel willen formeren, en wanneer het op een stemming over de formateur aankomt, dan kunnen - gesteld dat enige partijen wel willen samenwerken, maar het over de meest geschikte formateur nog niet geheel eens zijn - de niet-deelnemers

door hun stem de strijd beslissen en de zaak een bepaalde kant opsturen.

Thans duren kabinetsformaties in Nederland reeds veel te lang. Het lijkt wel vast te staan, dat zij, bij het wegvallen van de bemiddelende functie van de Koning en het opengooien van de parlementaire deuren nog veel langer zullen duren. En alle parlementaire voormannen zullen de naam krijgen meesters te zijn in het niet zeggen van wat zij denken. O, die duidelijkheid!

b. Minister en parlement. Het ware zeker wenselijk als er meer ministers uit het parlement kwamen. Er zijn te vaak goede ministers gestruikeld, omdat zij niet wisten, hoe met het parlement om te gaan en daarmee te overleggen. Het lijkt echter ongewenst om als „vuistregel" te stellen, dat ministers uit het parlement moeten komen; daarmede berooft men zich van de mogelijkheid om altijd de besten te kiezen en het is nu al moeilijk genoeg om geschikte ministers te vinden.

Over het overleg van ministers en fracties is hierboven al gesproken. Het kan vaak (anderen zeggen: soms) nuttig zijn, maar een verplichting moet men er niet van maken. Het invoeren van de plicht om moties uit te voeren, lijkt moeilijk - ook al omdat bij voorkeur moties worden aangenomen, die in vage termen zijn gesteld. Het zou er overigens alleen toe leiden, dat nog vaker dan thans de „portefeuille-kwestie" zou worden gesteld.

Intussen zal het dichter bij het parlement betrekken van de ministers wel meebrengen, dat zij zich nog minder aan de leiding van hun departement kunnen wijden. De departementale voorzieningen, waardoor het rapport de ministers wil ontlasten, moeten bijna onvermijdelijk uitlopen op een verdere verzelfstandiging van de ambtelijke top. En dat is wel het laatste wat wij nodig hebben. Dat is niet te verhelpen door ambtenaren vaker bij parlementaire commissies te laten verschijnen. Het is voor een minister al moeilijk om door de departementale methodologie en formaliteiten heen te breken. Een commissie, die niet eenstemmig is in haar wil, lijkt dat nog veel minder.

c. Parlement en kiezers. Het belang van opinie-onderzoek en dergelijke wordt niet onderschat wanneer wordt beweerd, dat men door middel daarvan niet tot besluitvorming kan komen. De Kamers, als de meer geïnformeerden en verantwoordelijken moeten zelf beslissen en voor het houden van contact zijn er ook nog andere wegen, die vaak effectiever en veelzeggender zijn dan opinie-onderzoek. De gedachte dat de volksvertegenwoordiging min of meer gebonden zou moeten worden aan dat wat de kiezer, blijkens opinie-onderzoek en consultatieve referenda, wil, is veel te simplistisch. Wil men een referendum, dan is alleen aan een veto over door de Kamers aangenomen wetsontwerpen te denken, maar dat moet dan ook beslissend zijn. Het de houding aannemen, dat men de mensen naar hun oordeel vraagt, en dan iets anders doen, schept alleen maar onbehagen. Wil men toch dit middel toepassen, dan zal het opinie-onderzoek plaats moeten vinden aan de hand van onder toezicht van het parlement opgestelde vragen.

De opmerking, dat het parlement zich vaker tot de kiezers moet wenden door middel van tussentijdse verkiezingen, wordt niet door ieder onderschreven. In een tijd, waarin ieder vraagt om een vaster beleid op langere termijn, zou dat zeker niet gunstig werken. Wel moet worden erkend dat het ongewenst is zonder nieuwe verkiezing een geheel nieuwe regeringscombinatie te laten optreden. Maar men zij voorzichtig daaruit af te leiden, dat bij de val van een kabinet automatisch nieuwe verkiezingen moeten worden gehouden. Die regel zou mee kunnen brengen dat er voor een regeringspartij, die electoraal voordeel verwacht, een premie op komt te staan om onhandelbaar te worden.

BIJLAGE

Tekst van de §§ 3, 4 en 5
uit het rapport van de commissie-Duidelijkheid.

3. *Klein regeerakkoord*
De drie christelijke partijen, tot samenwerking besluitende, dienen tijdig voor de verkiezingen van 1971 een „regeerakkoord" te sluiten. Daartoe zullen zij tot een gezamenlijk urgentie-program moeten komen, dat het uitgangspunt voor een regeringsprogramma kan vormen. Dit verkiezingsprogramma zal geen traditioneel schablone mogen worden, maar van een nieuwe gezindheid en prioriteitsbesef blijk moeten geven. Voorts zullen zij zich tot onderlinge samenwerking moeten binden voor de volgende parlementaire periode op basis van dit programma. Tenslotte zal bij het voorbereiden van de kandidatenlijsten overlegd moeten worden, welke personen men als voornaamste uitvoerders van dit programma naar voren zal brengen.

4. *Groot regeerakkoord*
Ernstig zal moeten worden onderzocht en besprekingen zullen door de drie partijen moeten worden geïnitieerd, om na te gaan of het regeerakkoord uit te breiden is tot andere partijen en of het mogelijk is zich tezamen met die partij(en) vóór de verkiezingen te presenteren. Het kan niet als plicht van alleen de drie christelijke partijen gezien worden op deze wijze aan de kiezers meer duidelijkheid te verschaffen, op de anderen rust in dit opzicht een even zware verantwoordelijkheid.
Indien overeenstemming over samenwerking wordt bereikt, dient dit groot regeerakkoord zich met programma en, indien mogelijk, met kandidaat-minister-president en enige kandidaat-ministers in de verkiezingsstrijd te begeven.
Wanneer de aan het akkoord deelnemende partijen een parlementaire meerderheid verwerven, kan een kabinet worden gevormd; de interne verhoudingen binnen het kabinet zullen mee bepaald worden door de verkiezingsuitslag. Wanneer het akkoord geen meerderheid verkrijgt, hangt

het van de omstandigheden af, welke gedragslijn gevolgd moet worden. In de eerste plaats is denkbaar, dat aan andere partijen overgelaten wordt een regering te vormen; de partijen, die het regeerakkoord sloten, zullen dan de oppositie vormen. Het kan ook juist en nodig zijn te beproeven het regeerakkoord uit te breiden, teneinde alsnog een werkbare meerderheid in het parlement te verkrijgen. In het uiterste geval, wanneer elke regeringsvorming onmogelijk blijkt te zijn, zouden na Kamerontbinding nieuwe verkiezingen gehouden moeten worden. Dan is uiteraard de situatie ten aanzien van het regeerakkoord weer open.

5. *Intentieverklaring*
Indien het niet mogelijk blijkt met andere partijen een groot regeerakkoord te sluiten, zullen de drie christelijke partijen niettemin moeten trachten vóór de verkiezingen aan de kiezers inzicht te verschaffen omtrent hun voornemens, bijvoorbeeld door het afleggen van een intentieverklaring, met welke van de andere partijen na de verkiezingen in de eerste plaats samenwerking zal worden gezocht teneinde een regering te vormen. Ook een dergelijke verklaring kan geen eenzijdige daad zijn, zij vereist wederkerigheid en dus vooraf overleg.
Zij kan ook niet worden afgelegd, indien de programma's van de andere partijen onvoldoende duidelijk zijn. Voorts heeft een dergelijke verklaring slechts betrekkelijke waarde. Indien de andere partij of partijen ernstige verliezen lijden, is de intentie vermoedelijk niet meer te realiseren en zal zij moeten worden opgegeven.

BOEKBESPREKING

De parlementaire geschiedenis van de Proeve van een nieuwe Grondwet 1950-begin 1967 en *Adviezen van politieke en maatschappelijke organen over vernieuwingen van Grondwet en Kieswet 1967-mei 1968,* resp. deel I en II van de documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet?*, 's-Gravenhage 1968 en 1969;
Eerste rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet 1950-begin 1967 en *Adviezen van politieke en*

In 1966 werd onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken J. Smallenbroek gepubliceerd een Proeve van een nieuwe Grondwet. Hiermee werd beoogd een vruchtbare gedachtenwisseling over omvang en richting van een eventuele grondwetsherziening te bevorderen. Gezien het groot aantal commentaren, artikelen en rapporten dat naar aanleiding van het verschijnen van de Proeve is los gekomen, kan gezegd dat de beoogde gedachtenwisseling in elk geval op gang is gekomen. Teneinde de meningsvorming over de vernieuwing van de Grondwet verder te bevorderen heeft Minister Beernink het initiatief genomen om wat er aan gedachten op dit gebied naar voren is gekomen geordend te publiceren. De hiertoe door de staatsdrukkerij uit te geven documentatiereeks staat onder redactie van prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen. Van deze reeks wordt hier aangekondigd deel I en II.

Inmiddels werd in 1967 een Staatscommissie ingesteld die tot taak kreeg te adviseren over de herziening van de Grondwet en Kieswet, waarbij voorrang diende te worden gegeven aan een advies over de vraag in hoeverre wijziging van de Kieswet binnen het kader van de bestaande Grondwet mogelijk en wenselijk was. Het antwoord op die vraag is te vinden in het Eerste rapport van de Staatscommissie, gepubliceerd in 1968.

Parlementaire geschiedenis

In het eerste deel van de documentatiereeks is de parlementaire geschiedenis van de Proeve vanaf 1950 beschreven. Hieruit blijkt, dat het degenen die op herziening aandrongen slechts in geringe mate ging om het invoeren van ingrijpende staatsrechtelijke veranderingen. Veeleer vormde de omstandigheid, dat vrij regelmatig (1948, 1953, 1956) incidentele aanpassingen van de Grondwet aan de gewijzigde situatie nodig bleken, daarvoor de beweegreden. De gewoonte om de voor de grondwetsherziening voorgeschreven kamerontbinding te laten samenvallen met de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer versterkte dit motief. De betekenis van de grondwetsherziening zou hierdoor

— vreesde men — naar de achtergrond worden gedrongen. Bovendien werd jaar in jaar uit (bv. in 1956, blz. 79; 1964, blz. 161) met aan koppigheid grenzende hardnekkigheid betoogd dat op deze wijze het grondwettelijk voorschrift dat de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer zes jaar bedraagt wordt ondergraven: beide Kamers dienen immers bij grondwetsherziening te worden ontbonden.

Nu is er na 1945 wel een poging gedaan om tot een algehele herziening te komen. De in 1950 ingestelde Staatscommissie-Van Schaik bracht in 1954 een eindrapport uit waarin was opgenomen de tekst van een ontwerp-Grondwet. Dat een algehele herziening toch niet tot stand kwam, moet o.a. worden toegeschreven aan de inmiddels verminderde politieke belangstelling voor grondwetsherziening en aan de weinig bevrediging schenkende voorstellen van de Commissie zelf. Dit laatste bleek al bij een in 1953 bijkans geheel mislukte poging (Oud spreekt zelfs van „de meest formidabele mislukking... die ik ooit bij een grondwetsherziening in deze Kamer heb gezien", blz. 44) om een partiële grondwetsherziening te realiseren op basis van het in 1951 gereedgekomen interim-rapport van de Commissie-Van Schaik. Dat er 17 minderheidsnota's aan het eindrapport waren toegevoegd leek er trouwens al op te wijzen dat een belangrijke voorwaarde voor het slagen van elke grondwetswijziging, nl. dat daarvoor een vrij grote mate van overeenstemming bestaat, niet was vervuld.

Het is begrijpelijk dat de regering na de afgang in 1953 weinig meer voelt voor een algehele herziening van de Grondwet. Bij de begrotingsbehandeling in 1955 — het eindrapport van de Staatscommissie is dan verschenen — zegt Minister-President Drees van de ervaring in 1953 geleerd te hebben („Sadder but wiser"). Het is een illusie geweest te menen dat men het in de Staatscommissie eens zou worden en dat dan de grondwetsherziening zonder veel moeite het Parlement zou kunnen passeren. Slechts indien de omstandigheden het noodzakelijk maken zal de regering met voorstellen tot grondwetsherziening komen — aldus Drees.

Met betrekking tot de vraag of een herziening van de Grondwet slechts mag worden beproefd als de omstandigheden daartoe nopen is interessant het standpunt van de regering in 1951 (blz. 26) nl. dat zij niet onderschrijft het oordeel van de leden die menen dat grondwetsherziening alleen ter hand mag worden genomen bij gebleken strikte noodzakelijkhied. Daarbij wordt verwezen naar art. 203 GW dat niet meer, zoals voor 1848, voorschrijft dat de wet de *noodzakelijkheid* van de verandering moet verklaren maar slechts dat de wet moet verklaren dat er *grond* bestaat om een wijziging in overweging te nemen. Dit neemt niet weg dat het goed beleid kan zijn om pas tot herziening over te gaan als de noodzakelijkheid daartoe blijkt (vgl. Minister-President De Quay in 1962, blz. 107).

Is het tussen 1956 en 1963 betrekkelijk rustig op het herzieningsfront, vanaf 1963 wordt de aandrang om tot een algehele herziening te komen weer sterker. Teneinde meer eenheid en continuïteit te brengen in de behandeling van

grondwetszaken wordt in 1963 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken een speciale afdeling ingesteld, die aan de hand van bestaande wensen en ingekomen adviezen en na het oordeel ingewonnen te hebben van vijf daarvoor aangezochte staatsrechtsgeleerden, zou moeten beoordelen of een incidentele of een algehele grondwetsherziening zou moeten worden beproefd. In 1964 deelt Minister Toxopeus in de Eerste Kamer mee aan de afdeling opgedragen te hebben een veel kortere grondwet voor te bereiden (blz. 167), daarbij uitdrukkelijk afwijzende de instelling van een staatscommissie: „Je kan wel aan de gang blijven met staatscommissies in te stellen" (blz. 171). En inderdaad... Met het publiceren van de Proeve wordt dan in 1966 de eerste fase van het proces dat moet leiden tot een algehele grondwetsherziening afgesloten, een herziening die, gezien de ervaringen in het verleden, voorlopig haar beslag wel niet zal krijgen.

Rond het publiceren van de Proeve duikt in de parlementaire geschiedenis de vraag op wie voor de Proeve verantwoordelijkheid draagt. Minister Toxopeus geeft vóór de publikatie te kennen zelf zoveel mogelijk distantie te willen bewaren van de inhoud van de Proeve (blz. 186), zulks teneinde de meningsvorming zo weinig mogelijk te belemmeren. Bezwaren hiertegen worden o.a. gemaakt door het toenmalige kamerlid Smallenbroek die meende dat een minister verantwoordelijk is voor alles wat van zijn departement uitgaat. Minister Toxopeus antwoordt niet alleen dat hij verantwoordelijk is voor de publikatie, maar ook dat hij er voor verantwoordelijk is dat er „geen onzinnige zaken instaan". Later verklaart Minister-President Cals echter „dat het kabinet *geen enkele* verantwoordelijkheid voor de inhoud wenst te dragen". Ook de geraadpleegde staatsrechtdeskundigen zijn voor de inhoud niet verantwoordelijk. Teneinde dit duidelijk te maken is de eerder in dit verband gebruikte term „in overleg" (blz. 213) gewijzigd in „na overleg" (blz. 220), hetgeen ook de uitdrukking is die Minister Smallenbroek in het Ten geleide bij de Proeve bezigt.

Gezien het bovenstaande valt geen andere conclusie te trekken dan dat beoogd werd de verantwoordelijkheid voor de inhoud te leggen bij degenen die de Proeve hebben ontworpen (blz. 212). Geldt die verantwoordelijkheid nu ook voor de omvang van de Proeve, ondanks het feit dat de minister als opdracht verstrekte een *kortere* grondwet te ontwerpen? De — meer algemene — vraag rijst hoe deze procedure moet worden beoordeeld. Ik meen dat een minister zich niet aan de verantwoordelijkheid voor de inhoud van door zijn departement gepubliceerde stukken kan onttrekken. Dit houdt echter niet in dat hij ook geacht moet worden met betrekking tot het gepubliceerde reeds een definitief standpunt te hebben ingenomen. Er wordt tegenwoordig wel op aangedrongen dat in daarvoor geëigende gevallen en in een bepaalde fase van de besluitvorming alternatieve (wets)voorstellen aan degenen die de beslissing moeten nemen worden voorgelegd. Het lijkt me onjuist om, indien zich iets dergelijks op rijksniveau voordoet, de minister te ontslaan van zijn verantwoordelijkheid voor de inhoud van de voorstellen, al zal deze verantwoordelijkheid een wat

meer formeel karakter krijgen dan zulks het geval is bij een wetsontwerp oude stijl. In een soortgelijke positie verkeert de minister met betrekking tot de publikatie van de Proeve: formeel wel, materieel minder verantwoordelijk voor de inhoud van het werkstuk. Het is een procedure waartegen in principe geen bezwaren bestaan, maar waarvan wel van geval tot geval moet worden nagegaan of het de juiste is. In dit geval meen ik dat de gevolgde methode aanvaardbaar is, vooral gezien het belang van de te regelen materie en de onzekerheid over de vraag hoe over de noodzaak en inhoud van de herziening werd gedacht.

Adviezen

In deel 2 van de documentatiereeks zijn 32 adviezen van politieke en maatschappelijke organen opgenomen; de na mei 1968 binnengekomen adviezen zijn in het inmiddels verschenen deel 3 verzameld.

De adviezen zijn ongelijk van omvang en kwaliteit. Soms betreffen ze een onderdeel van de Proeve, bv. wanneer het adviserend orgaan zich de behartiging van een specifiek belang ten doel stelt zoals de Hoge Raad van Adel, dan weer bestrijken ze een breder terrein zoals de adviezen van de politieke partijen. In hun totaliteit echter vormen de adviezen een imposante en nuttige inventarisatie van op dit terrein levende opvattingen.

Veel adviezen vertolken gevoelens die in overeenstemming zijn met het beeld dat de lezer reeds had van het adviserende lichaam. Wie verwondert zich er immers over dat in het advies van de Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen, Vrouwenarbeid en gelijk Staatsburgerschap (blz. 73) gepleit wordt voor het laten vervallen van de voorrang van zoons boven dochters bij de erfopvolging van de Koning; dat het Gereformeerd Politiek Verbond een grondwettelijke bescherming van de zondagen als bijzondere dagen van arbeidsrust voorstaat (blz. 11); dat de Raad van State (vierde Afdeling) aandringt op „grote behoedzaamheid" bij het wijzigen van de Grondwet (blz. 76); dat de Pacifistisch Socialistische Partij de verankering van het recht op weigering van militaire dienst bij de grondrechten wil onderbrengen of dat de Staatkundig Gereformeerde Partij bezwaar heeft tegen verruiming van de processievrijheid (blz. 152).

Soms ook treffen de adviezen door inhoud of woordkeus, bv. als de Proeve wordt gekarakteriseerd als een „dor maaksel zonder ziel" (GPV, blz. 16) of als een „kleurloos juridisch kader" (SGP, blz. 152) of wanneer als leiding gevend beginsel, waaraan de verhouding tussen volk, kiezers, gekozenen en overheid moet voldoen wordt geponeerd de „gedistancieerde betrokkenheid" (CHU, blz. 159). Ook de wens van de heer Koekoek om het aantal leden van de Tweede Kamer te reduceren tot 100 baart, gezien het zeteltal van de Boerenpartij opzien en men vraagt zich af of het een uiting is van politiek masochisme of van een poging de kans op scheuring in een toekomstige boerenfractie zo gering mogelijk te maken.

Politiek meer relevant is echter aan de hand van de adviezen van de (weten-

schappelijke bureaus van de) politieke partijen na te gaan welke mogelijkheden er zijn om tot ingrijpende wijzigingen te komen op het gebied van het kiesstelsel of aanwijzing van een minister-president.

Het ligt voor de hand dat m.b.t. het kiesstelsel vooral de kleine partijen handhaving van de evenredige vertegenwoordiging bepleiten. Van belang is echter vooral dat de CHU en VVD dit gevoelen delen. Een commissie van de Savornin Lohmanstichting verzet zich met name tegen de, volgens haar in de richting van kiezerswetgeving en -bestuur tenderende, gedachte dat de uitoefening van het kiesrecht een middel is tot politieke wils- en machtsvorming die via de volksvertegenwoordiging in de regering „inclusief het door haar uit te voeren programma" doordringt (blz. 163). In die opvatting beluistert de commissie een echo van Nietzsches „Wille zur Macht", een echo die gelukkig niemand beluistert in de „samen uit, samen thuis" slogan, waarvan meer dan alleen een echo in de CHU beluisterd kan worden. Lezing van het rapport van de Dr. Kuyperstichting over het kiesstelsel (blz. 200) zal de onrust bij de CHU trouwens wel niet wegnemen, want daarin wordt gepleit voor een meervoudig districtenstelsel opdat het parlement weer meer het karakter krijgt van een „expression d'une volonté".

Het lijkt er na kennisneming van de opvatting van de politieke partijen op dat voldoende steun kan worden verkregen voor een zodanige wijziging van het kiesstelsel dat de burgers daardoor meer invloed krijgen op de samenstelling en het programma van de regering. Immers: ook het Centrum voor Staatkundige Vorming (KVP) acht het uit democratisch oogpunt moeilijk aanvaardbaar „dat de gezamenlijke kiezers niet komen tot een duidelijke uitspraak omtrent de essentiële politieke beslissingen, nl. die betreffende de vorming van een regering en betreffende de algemene strekking van het regeringsprogramma" (blz. 29). En de Wiardi Beckmanstichting (PvdA) is van oordeel dat aan de kiezers via de verkiezingen een rechtstreekse invloed moet worden verschaft op de regeringsvorming (blz. 231), al moet ter voorkoming van onderdrukking van minderheden het beginsel van evenredige vertegenwoordiging in acht worden genomen. D'66 tenslotte acht eveneens de situatie dat de kiezers geen gelegenheid krijgen zich over het regeringsprogramma uit te spreken ongewenst.

Toch zijn op korte termijn de kansen op belangrijke wijzigingen m.i. niet groot. Allereerst verschillen de middelen die worden aangeprezen om het doel te bereiken: ARP en KVP willen meervoudige districten; PvdA wil via een premiestelsel een winnende combinatie zonodig aan extra zetels helpen en D'66 acht het middel om het beoogde doel te bereiken de gekozen minister-president. Ten tweede bestaat allerminst zekerheid dat de opvattingen van de genoemde commissies representatief zijn voor de partijen waarin ze functioneren. Tenslotte, en dit lijkt de belangrijkste hinderpaal, maken juist de CHU en de VVD deel uit van het huidige kabinet dat uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de indiening van de desbetreffende wetsontwerpen zal moeten dragen. Nog minder overeenstemming bestaat over de aanwijzing van de minister-president.

Van een rechtstreekse verkiezing is slechts D'66 voorstander, al valt na een volgend PvdA congres wellicht van die kant enige steun te verwachten. Tenslotte was het rapport waarin de gekozen burgemeester werd afgewezen ook afkomstig van de Wiardi Beckmanstichting. In een enkel rapport, zoals in dat van de Dr. Kuyperstichting, wordt bepleit dat de Tweede Kamer de bevoegdheid krijgt een voordracht voor de benoeming van de minister-president op te stellen (blz. 206), maar zelfs dit lijkt moeilijk te verwezenlijken als men leest in het advies van de Teldersstichting (VVD) dat de enige wijziging die men terzake wil voorstellen is dat in het vervolg in plaats van een aftredende minister de minister-president zelf zijn benoemingsbesluit contrasigneert.

Eerste rapport

De betrekkelijke waarde van het Eerste rapport van de Staatscommissie is hierin gelegen dat ten eerste het rapport slechts adviseert over wijzigingen in de Kieswet binnen de huidige Grondwet; ten tweede de meningen in de commissie nogal uiteenlopen over de vraag in welke richting de herziening moet gaan en dat ten derde de voorgestelde wijzigingen daardoor weinig ingrijpend zijn.

Uitgangspunt voor de meerderheid van de commissie is de onbevredigende functionering van het kiesstelsel; het stimuleert niet tot samenwerking van partijen voor de verkiezingen; de burger heeft zodoende weinig mogelijkheden om bij te dragen tot een ondubbelzinnige politieke meerderheidsvorming; en de band tussen kiezer en gekozenen vervaagt. Een deel van de meerderheid meent dat een wijziging van de kieswet binnen het kader van de Grondwet aan de bezwaren tegemoet kan komen, terwijl een ander deel meent dat daarvoor grondwetsherziening nodig is. Aangezien voor ingrijpende wijziging van de Kieswet geen meerderheid te vinden is, volstaat de Commissie met een viertal voorstellen van „betrekkelijk ondergeschikt karakter" (blz. 71):

— afschaffing verbod van verbinding van kandidatenlijsten binnen eenzelfde kieskring;
— afschaffing opkomstplicht;
— vergroting effect voorkeurstemmen;
— verhoging van aantal voor indiening van een kandidatenlijst vereiste handtekeningen van 25 tot 100 kiesgerechtigden.

Men ziet: een uiterst schrale oogst, waarbij nog moet worden bedacht dat tot afschaffing van de opkomstplicht reeds eerder door de Commissie-Berger was geadviseerd. Dat deze wijzigingen een belangrijke bijdrage kunnen leveren tot een beter fuctioneren van het kiesstelsel gelooft niemand, al bestaat mijnerzijds weinig bezwaar tegen invoering ervan.

Het rapport is echter minder interessant om wat het voorstelt dan om wat het afwijst, zoals de invoering van een premiestelsel, een consultatief referendum

inzake de benoeming van de minister-president; een verdergaande regeling van de kandidaatstelling en de verhoging van een kiesdrempel. Aangezien de eerste drie onderwerpen later weer aan de orde zullen komen (het ging hier immers om wijzigingen binnen de huidige Grondwet) beperk ik me tot enkele opmerkingen over de kiesdrempel.

Reeds eerder is de vraag onder ogen gezien of de kiesdrempel, die nu tweederde procent van het aantal uitgebrachte stemmen bedraagt moet worden verhoogd. Aanleiding daartoe was indertijd vooral de uitbreiding van het aantal leden van de Tweede Kamer tot 150, hetgeen verlaging van de kiesdrempel tot gevolg had. Afwijzend adviseerde de Staatscommissie-J. Donner in 1958. De Tweede Kamer sprak zich echter in 1962, evenals trouwens reeds 10 jaar eerder, uit ten gunste van een verhoging tot 1½% van het aantal geldig uitgebrachte stemmen. Mèt de Staatscommissie Cals/Donner meen ik dat een verhoging van de kiesdeler tot 5% niet met de Grondwet in strijd is. De geschiedenis van de grondwetsherziening in 1938, toen de woorden „binnen door de wet te stellen grenzen" aan art. 91 werden toegevoegd, leert dat met deze wijziging juist beoogd werd de versnippering van het partijwezen tegen te gaan.

Een heel andere vraag is of geheel los van andere wijzigingen in het kiesrecht een verhoging van de kiesdrempel moet worden gerealiseerd. Ongetwijfeld zal een beperking van het aantal partijen bij kunnen dragen tot het beter functioneren van het parlement, al moet men het gunstig effect daarvan naar buiten niet overschatten. Anderzijds zal een dergelijke maatregel zeer waarschijnlijk ook veel weerstand oproepen en afgeschilderd worden als een poging van de grote partijen om hun onwelgevallige groeperingen buiten de Kamer te houden. Dit nadeel is m.i. alleen aanvaardbaar in het kader van een meeromvattende wijziging van het kiesstelsel die gericht is op het stimuleren van samenwerking van partijen. Terecht heeft de Staatscommissie dan ook, met name omdat een dergelijke maatregel eenzijdig gericht is tegen de kleine partijen, de verhoging van de kiesdrempel tot 2%, zoals door de minderheid wenselijk werd geacht, afgewezen.

Opmerkelijk is dat slechts de Savornin Lohmanstichting tot verhoging van de drempel heeft geadviseerd; de verdere adviezen spraken zich er niet of afwijzend over uit. Inmiddels had Minister Beernink, dezelfde die in 1962 als kamerlid het genoegen smaakte zijn motie tot drempelverhoging aangenomen te zien, aan de Kiesraad over deze vraag advies gevraagd, en ook dit lichaam heeft zich voor verhoging uitgesproken. Geadviseerd wordt de drempel voor toelating van politieke partijen tot de Tweede Kamer te verhogen tot 2% van het totale aantal geldige stemmen, hetgeen zou betekenen, dat een partij minstens drie volle zetels moet veroveren om tot het parlement door te dringen. Het is dus niet onmogelijk dat na de volgende Tweede Kamerverkiezingen afscheid genomen zal moeten worden van groeperingen die wel het geweten van de grote partijen genoemd worden. Mocht de daarvan het gevolg zijnde gewetenloosheid van de partijen ook verder in het gedrag van het Parlement

tot uitdrukking komen, dan kan de vraag gesteld of inderdaad een drempelverhoging heeft bijgedragen tot „een vermindering van de bij de burgers ten aanzien van het Parlement bestaande onlustgevoelens", zoals de positief adviserende minderheid van de Staatscommissie veronderstelde.

Mr. P. J. Boukema

STANDPUNTBEPALING INZAKE HET VRAAGSTUK VAN DE ABORTUS PROVOCATUS

door

Prof. dr. A. C. Drogendijk

Het is overbekend dat wij met het noemen van de naam abortus provocatus [1] een moeilijk vraagstuk aansnijden. Hoewel uit de sedert 1964 verzamelde gegevens blijkt, dat het abortus provocatus percentage in de afgelopen jaren aanzienlijk is teruggelopen (van ± 12% tot ± 6%), blijft het niettemin een actueel vraagstuk. Dit blijkt o.a. hieruit, dat juist de laatste jaren talrijke artikelen over dit onderwerp zijn verschenen. Voorts blijkt uit een door de arts Damstra-Wijmenga gehouden enquête onder vrouwen, die bij abortus provocatus betrokken waren, dat verhoudingsgewijs een opvallend groot aantal patiënten, te weten 48%, in het buitenland hulp hadden gezocht en gevonden, terwijl slechts 16% in Nederland was geholpen.

Velen nu hebben getracht voor dit vraagstuk een oplossing te vinden, waarvan echter meer dan één oplossing òf een schijnoplossing, òf moeilijk uitvoerbaar, òf slechts gedeeltelijk doeltreffend, òf bij een groot deel van de bevolking ernstige bezwaren ontmoet. Eén ding is echter wel duidelijk, nl. dat de oplossing van dit ingewikkelde vraagstuk niet verkregen kan worden door rechtlijnige redenering en helemaal niet, door de zaak, zij het ongewild, in het absurde, in het belachelijke te trekken.[2]

Om met dit laatste te beginnen wil ik hier memoreren de bijdrage aan de discussie over abortus provocatus in *Medisch Contact* van 15 september 1967 van de hand van de Eindhovense zenuwarts J. F. M. de Kok. Volgens hem kan men zonder overdrijving zeggen dat de mens het hoogtepunt van zijn intelligentie heeft op zijn jeugdigste leeftijd, d.w.z. als hij nog in de moederschoot volop in ontwikkeling is. De bevruchte eicel moet volgens hem niet vergeleken worden met een machine, maar met een machinist en nog wel een heel knappe ook. „Hij maakt zichzelf en ook de onderdelen die hij daarbij nodig heeft, vanuit een ongevormde materie vanaf het moment van zijn bestaan." Na de geboorte is van deze hoge intelligentie nog wel iets te zien, want

[1] Onder abortus provocatus wordt door de Ned. Gynaecologische Vereniging verstaan: „het op een deugdelijke indicatie en deskundige wijze wegnemen van ontkiemend leven voor het levensvatbaar zijn van een conceptus door een voor die ingreep gequalificeerde medicus".

[2] De strafrechtelijke zijde van het abortusvraagstuk is in dit artikel buiten beschouwing gelaten.

in 2 jaar tijds kan hij zelfs de moeilijkste talen leren zonder de grammatica te kennen en zich te oefenen op thema's. Na deze leeftijd is er van deze hoge intelligentie niet veel meer over en wordt hij als maar dommer, omdat hij door de ouderen in de war wordt gebracht!

„Het embryo", aldus gaat De Kok verder, „is knapper dan de knapste professor en evenals Pythagoras wil hij in alle rust werken en daarbij niet worden gedood. Nu vraagt u mij: is het embryo van een lagere diersoort dan ook knapper dan een volwassen genie? Antwoord: het embryo van een dier is inderdaad knapper dan een volwassen genie, en: het embryo van een mens is meer waard dan dat van een dier, omdat wat hij maakt zoveel beter is dan wat het embryo van een dier maakt." Ergo, nimmer abortus provocatus.

Het wil mij voorkomen dat deze merkwaardige redenering (de ontwikkeling van de vrucht in de moederschoot heeft immers niets te maken met de intelligentie van de betrokkene) geen verder commentaar behoeft en dat wij daarom meteen kunnen overgaan tot de „rechtlijnige" redeneringen, waarvan het eerste voorbeeld als volgt luidt.

Aan het beginsel absolute eerbied voor het menselijk leven, zoals dit door de World Medical Association is geformuleerd, mag niet getornd worden en het recht op leven van de ongeboren vrucht is, tenzij op strikt medische gronden, onaantastbaar. En aangezien de individuele existentie begint bij de conceptie, is elke abortus provocatus gelijk te stellen met homocide, met moord of doodslag en daarom altijd te veroordelen. „De ongeborene, ongeacht zijn grootte, staat niet buiten het menselijk recht van bestaan, het is geen „outlaw"." Terecht staat daarom in art. 3 van het Burgerlijk Wetboek te lezen: „Het kind, van hetwelk een vrouw zwanger is, wordt als reeds geboren aangemerkt, zo dikwijls des zelfs belang zulks vordert." Een aantasting van het fundamentele recht op leven van de ongeboren vrucht brengt daarom niet alleen de geneeskunde, maar onze gehele westerse cultuur op het hellende vlak (Reitsma, 1967; Van der Kroon, 1967; Ogilvie, 1969; De Bruin, 1969).

Om met dit laatste — elke abortus provocatus is homocide — te beginnen, want dit is het eenvoudigste of liever gezegd het minst moeilijke, in het strafrecht maakt men een scherp onderscheid tussen moord en doodslag. Onder doodslag verstaat het Nederlandse Wetboek van Strafrecht het opzettelijk een ander van het leven beroven, onder moord het opzettelijk en *met voorbedachte rade* een ander van het leven beroven (art. 287). In beide gevallen staat vast de wil tot levensberoving, waarbij in geval van doodslag de wil om te doden pas opwelt vlak voor de tenuitvoerlegging, terwijl bij moord de wil tot levensberoving korter of langer tevoren is beraamd.

In dit juridische licht bezien is de abortus provocatus gelijk te stellen met moord, om de eenvoudige reden dat niet in een opwelling, maar weloverwogen de vrucht op een bepaald tijdstip wordt afgedreven.

En toch is m.i. deze conclusie niet juist. De omstandigheden, waaronder bij abortus provocatus een aanslag op het leven van de nog ongeboren vrucht wordt gepleegd, verschillen wel hemelsbreed van die, waarbij een moord op een vol-

wassen individu plaats vindt. Immers om welke redenen wordt tot abortus provocatus besloten? Niet om zo maar een individu en dan nog wel een individu in ontwikkeling, uit de weg te ruimen, maar om een volwassen individu bij wie sprake is van levensbedreiging of van gezondheidsbedreiging, het leven te redden c.q. de bedreiging van de gezondheid af te wentelen. Wanneer dit nu op geen enkele wijze is te bereiken dan door het leven van de vrucht op te offeren, is er wel sprake van doodslag, maar niet van moord, omdat de situatie waaronder een en ander plaats vindt de ingreep een totaal andere betekenis gegeven heeft dan bij moord het geval is.

Maar, zo zou men althans kunnen antwoorden, het mag dan geen moord zijn, het is en het blijft toch doodslag. Elk mens heeft recht op leven, zo is het toch ook met de ongeboren mens? Zoals elk volwassen individu recht heeft op erkenning en bescherming, zo toch ook het individu in ontwikkeling, hetzij deze ontwikkeling nog plaats vindt in de moederschoot als vrucht, hetzij buiten de moederschoot als opgroeiend kind? Sociaal-existentiële bedreigingen worden in cultuurlanden toch opgelost langs sociale weg en niet door middel van homocide? Waarom zouden wij dan bij sociaal ongewenste graviditeit van deze regel afwijken en het recht op leven met voeten treden?

Op al deze vragen kan geantwoord worden dat inderdaad het ongeboren individu recht op leven heeft en recht op bescherming. Hierover zal weinig verschil van mening bestaan. Er is echter ten opzichte van het volwassen individu dit principiële verschil dat het leven van het ongeboren individu niet op zichzelf staat, maar voor honderd procent gebonden is aan het leven van de moeder. Met andere woorden: bij het vraagstuk van de abortus provocatus hebben wij niet met één maar met twee individuen te maken. Om deze reden kan en mag niet gesteld worden dat het recht van de ongeboren vrucht op leven *onaantastbaar* is en derhalve abortus provocatus *altijd* te veroordelen. In bepaalde gevallen is het daarom heel goed denkbaar dat toch van dit recht moet worden afgezien, om de eenvoudige reden dat een ander recht, te weten het recht van de moeder op leven, op behoud van de gezondheid, prioriteit verdient.

Er is in het eerste bovengenoemde voorbeeld van rechtlijnige redenering nog iets dat de volle aandacht verdient, nl. de stelling dat de individuele existentie begint bij de conceptie. De vraag wanneer men van menselijk leven, van een *individu* kan spreken, is geen nieuwe vraag. Was men ten tijde van het ontstaan van de christelijke kerk van mening dat reeds bij de conceptie van een individu gesproken kan worden, later is men hieraan gaan twijfelen. Zo sprak de *Catechismus Romanus* zich in 1566 uit ten gunste van de opvatting dat de „bezieling" van de vrucht pas in een later stadium kan plaatsvinden en wel nadat eerst de nodige lichamelijke ontwikkeling is voltooid. Had Paus Sixtus V in 1588 desondanks weer elke abortus provocatus strafbaar gesteld, Paus Gregorius XIV herriep dit in 1591 en besliste dat de strafwet alleen gold voor een abortus provocatus ná de bezieling, dat is na ongeveer 3 maanden.

Ook heden ten dage bestaat er ten aanzien van dit punt een diversiteit van

meningen. Het meest gangbaar is nog altijd de opvatting dat het individu een aanvang neemt met het tijdstip van de conceptie. Zodra ovulum en spermatozoön zijn versmolten, *de bevruchting tot stand is gekomen,* hebben wij te doen met een menselijk individu, ook al is de weg die het individu-in-wording moet afleggen om tot een volwassen individu uit te groeien een zeer lange (± 16-18 jaar). Bij deze opvatting speelt derhalve de dimensie tijd bij het bepalen van het begrip individu geen rol. Direct bij de conceptie is van een individu sprake, omdat het bevruchte ei de potentie in zich draagt tot een volwassen individu uit te groeien. Of anders gezegd: in het kind in aanleg leeft reeds de volwassene.

Er zijn echter anderen die zich met recht afvragen of nu werkelijk in zo'n vroeg stadium wel van een individu, een menselijk wezen gesproken kan worden. Bij de conceptie, aldus de redenering, is wel een vruchtbeginsel aanwezig, maar de vrucht heeft zich nog niet gezet. Ten tijde van de ontvangenis herbergt de vrouw wel een bevrucht eitje in haar schoot, maar zij is nog niet zwanger in de eigenlijke zin van het woord, omdat de moederschoot nog geen noemenswaardige veranderingen toont. Pas wanneer de *nidatie,* de innesteling van het bevruchte ei in de baarmoederwand heeft plaatsgevonden, zijn alle voorwaarden aanwezig voor een ontwikkeling tot een menselijk wezen. Vóór dit tijdstip was er wel leven, maar alleen biologisch leven en geen menselijk leven. Om deze reden kan pas na de implantatie (4e of 6e dag na de conceptie) van een individu gesproken worden.

Weer anderen zijn van mening dat van een individu op een nog later tijdstip sprake is, nl. wanneer de *placentatie,* d. i. de vorming van de moederkoek met aansluitende circulatie, tot stand komt (± 4 weken na de conceptie). Zij die zich op dit standpunt plaatsen gaan ervan uit dat de interactie tussen embryo en moederlijk lichaam absoluut noodzakelijk is voor het behoud van de gedifferentieerde celdeling en daarmee voor de ontwikkeling van de mens. Vanwege dit feit zou het redelijk zijn het tijdstip waarop men kan spreken van een individu, niet te laten samenvallen met de conceptie of de nidatie, maar met het tijdstip van de placentatie.

In de prille jeugd van de vrucht is de omvang gering en van een gedifferentieerde vorm is nog geen sprake. Na 6 tot 8 weken wordt dit anders, want alsdan neemt het embryo reeds de *vorm* van een mens aan, zij het dan van een mens in miniatuur. Vandaar dat sommigen, op gezag van Haeckel ervan uitgaande dat de ontogenie een herhaling is van de filogenie, het individu op dat tijdstip willen laten aanvangen dat men de vrucht uiterlijk als een menselijk embryo kan herkennen.

Nog weer anderen verleggen het ontstaan van het individu naar het tijdstip waarop alle organen in kiem zijn aangelegd en zich nog alleen maar hoeven te ontwikkelen, hetgeen volgens sommige onderzoekers na ± 6 weken, volgens anderen na ± 12 weken na de conceptie het geval is. In de obstetrie maakt men namelijk een onderscheid tussen de embryonale fase en de foetale fase. In eerstgenoemde fase worden het bloedvaten- en darmstelsel, alsmede de

hersenen, het oog, het gehoororgaan in kiem aangelegd; in laatstgenoemde fase vindt de verdere ontwikkeling plaats. Tussen beide fasen is voorts nog een ander kenmerkend verschil. Wordt nl. de vrucht uitgestoten voor het einde van de 4e maand, dan spreekt men van een abortus of miskraam. Geschiedt dit echter op een later tijdstip, dan heeft het uitstotingsproces het karakter van een baring. Neemt men voorts in aanmerking dat in de eerste weken en maanden van de zwangerschap de moederlijke gevoelens in het algemeen nog maar weinig tot ontwikkeling zijn gekomen en als gevolg hiervan een zwangerschapsverstoring vóór de 4e maand anders wordt beleefd dan na die tijd, dan is het nog niet zo onlogisch, het begin van het individu te laten aanvangen op dat tijdstip, waarop het embryo tot foetus wordt.

Nog weer anderen merken een nog later stadium aan als het tijdstip waarop men van een individu mag spreken, te weten de 28e week van de zwangerschap, dat is de termijn waarin de vrucht *levensvatbaarheid* heeft, waaronder te verstaan dat de vrucht ook buiten de baarmoeder zelfstandig kan voortleven. Afgaand op het woord individu,[3] hetgeen betekent een mens of persoon op zichzelf, of anders uitgedrukt: de op zichzelf staande enkeling, is het nog niet zó onredelijk als men voor dit standpunt zou kiezen.

Tenslotte zijn er ook auteurs die pas *na de geboorte* van een individu willen spreken. Immers na de geboorte komt de ademhaling op gang, gaan de zintuigen functioneren en kan men derhalve pas met recht gaan spreken van een mens, zij het dan dat deze mens een geringe omvang heeft, zowel wat betreft lengte als gewicht, nog volop in ontwikkeling is en voorts gedurende lange tijd geheel afhankelijk van hulp van derden. Vandaar dat b.v. Chabot de opvatting verkondigt dat het menselijk leven pas „werkelijk" bij de geboorte begint.

De keus uit bovengenoemde standpunten is moeilijk, omdat voor elk standpunt wel één of meer argumenten zijn aan te voeren. Nu zou men kunnen stellen dat weliswaar pas bij de levensvatbaarheid van de vrucht in *actuele* zin van een individu gesproken kan worden, maar dat men bij de conceptie niettemin van doen heeft met een individu, zij het dan in *potentiële* zin. De vraag blijft evenwel of er tussen een individu in potentiële zin en een individu in actuele zin niet dermate groot onderscheid is, zowel objectief als subjectief, dat het nuttig is de klassieke opvatting de bevruchte eicel van stonde aan als een individu aan te merken, opnieuw onder ogen te zien. Zowel voor het abortusvraagstuk als voor de vraag of bij geboorteregeling ook anti-nidatiemiddelen geoorloofd zijn, is een en ander niet zonder betekenis.

Als tweede voorbeeld van rechtlijnige redenering moge gelden de mening dat *alleen de vrouw* dient uit te maken of de zwangerschap al dan niet onderbroken zal worden, en wel op grond van het zelfbeschikkingsrecht van de vrouw over haar lichaam. In 1967 schreef de presidente van de Nederlandse

[3] Afgeleid van het latijnse individium, d.i. ondeelbaar wezen.

Vereniging voor Sexuele Hervorming, mevrouw Zeldenrust-Noordanus,[4] dat abortus provocatus moet worden gezien als een ingreep, waarover een vrouw zelf de beslissing neemt, zo zij dat wil met behulp van haar arts en/of de verwekker, met andere woorden: de vrouw mag wel iemand consulteren op dit punt, maar de beslissing is aan háár en geen ander. De bekende Engelse bisschop Robinson[5] acht abortus provocatus weliswaar een betreurenswaardig verschijnsel, maar in wezen alleen en uitsluitend een zaak van de zwangere vrouw. Een zelfde geluid beluisteren wij bij de theoloog Kuitert, als hij zegt dat niet de abortuscommissie maar de vrouw die zwangerschapsonderbreking aanvraagt — nadat zij door de sluis van het commissiegesprek is heengegaan en aldus een goed inzicht heeft verkregen in de situatie waarin zij zich bevindt — het laatste woord moet hebben. Er is volgens hem geen reden te bedenken waarom een commissie deze ethische beslissing van een vrouw zou moeten of kunnen overnemen. Vandaar zijn stelling dat een abortuscommissie de aanvraag, wanneer de vrouw erop staat, moet toewijzen, ook als zijzelf op morele gronden tot een ander oordeel zou komen.

Nu is zonder meer duidelijk dat van elk mens en derhalve ook van de vrouw geldt dat het lichaam van hem is en van niemand anders. Op deze regel is echter één uitzondering en dat is nu juist de zwangerschap. De vrucht is wel geheel afhankelijk van het lichaam der vrouw, maar niet een deel van haar lichaam. Alsdan is er niet meer sprake van één leven maar van twee levens, niet meer van één individu, maar van twee individuen, waarvan weliswaar één individu nog slechts in prille ontwikkeling aanwezig is en in zeer bijzondere zin de zorg van de draagster behoeft, maar waarbij dit „individu" toch ook „potentieel een hele wereld voor zich heeft" (rapport van de Ned. Gynaecologische Vereniging).

Tegenover de stelling: „Mijn lichaam is van mijzelf", dient daarom geplaatst te worden — gelijk mevr. Van Blaaderen-Stok zo juist opmerkt — de stelling: „Zijn leven is van hem". In deze situatie vervalt het absolute beschikkingsrecht en is dit sterk gelimiteerd, omdat niet met één maar met beider belangen rekening dient te worden gehouden. En om dezelfde reden moet de mening dat alleen de vrouw zelf heeft uit te maken of de zwangerschap al dan niet onderbroken zal worden, als onjuist gekwalificeerd worden.

Bovendien speelt bij deze redenering nog een ander misverstand, te weten: ten aanzien van de verhouding arts-patiënt, met name de eigen verantwoordelijkheid van de arts. Sporken heeft het geheel scherp als volgt geformuleerd: „Is in deze het laatste en beslissende woord aan de arts of aan de vrouw in kwestie?" Zomin men een vrouw aan de willekeur van de arts mag uitleveren, evenmin mag men stellen dat de arts maar heeft uit te voeren wat hem wordt opgedragen. Daarmee zou men in feite elke persoonlijke verantwoordelijkheid aan de arts ontnemen. „Op een dusdanige wijze de beslissende stem aan de

[4] gecit. naar Sporken, blz. 91.
[5] gecit. naar Ogilvie, (1967).

vrouw toekennen, druist m.i. in tegen één van de meest fundamentele beginselen van de medische ethiek", aldus Sporken.

Ook de Ned. Gynaecologische Vereniging vestigt in haar rapport de aandacht hierop. „De bijzondere aard van deze ingreep maakt, dat uitdrukkelijk aan iedereen, ook aan iedere arts, het recht moet worden gegund medewerking aan het afbreken van een zwangerschap te weigeren. Van de arts, die de ingreep verricht, wordt immers geëist dat hij een levend organisme dat bezig is zich te ontwikkelen tot een medemens, vernietigt."

Tenslotte is, om niet meer te noemen, ook Ladee van mening, dat de stem van de vrouw wel van groot gewicht is — van haar is immers het potentiële leven geheel afhankelijk —, maar niet absoluut geldend, omdat het in het vraagstuk van de abortus provocatus gaat om medische diagnostiek en een daaruit voortkomende beslissing.[6]

Lijnrecht hiertegenover staat de mening zoals deze verkondigd werd op het in 1969 te Londen gehouden Symposium over de Engelse Abortuswet van 1967. Aldaar zag men het juist als immoreel om op morele gronden de abortus provocatus te weigeren, omdat op deze wijze de artsen, dankzij hun medische sleutelpositie, aan anderen hun morele maatstaven kunnen opleggen. De arts dient de indicatie te stellen vanuit de vrouw en niet vanuit de vrucht; de rol van de vrouwenarts is die van technicus!

Tenslotte heeft de Ned. Vereniging voor Psychiatrie en Neurologie — ervan uitgaande dat het abortusvraagstuk in wezen geen medisch, maar een maatschappelijk probleem is met subjectieve knelpunten — gesteld, dat bij een abortusverzoek van de vrouw de arts zich moet laten leiden door de werkelijke problemen van de aanvraagster en zijn levensbeschouwelijke visie op en subjectieve waardering van het abortusvraagstuk ten achter dient te stellen bij die van de vrouw. „De arts, die gebonden is aan eigen waarden op een wijze dat hij niet in staat is zich hiervan te distantiëren, zal moeilijk in staat zijn de problemen op hier bedoelde wijze te helpen oplossen."

Als derde voorbeeld van een eenzijdige benadering van het abortusvraagstuk moge de volgende opvatting dienen. De sexualiteit neemt heden ten dage een heel andere plaats in en wordt geheel anders beleefd en gewaardeerd dan in voorafgaande jaren. De vrouw heeft niet alleen een eigen lichaam en een eigen ziel, maar ook een eigen sexualiteit, welke sexualiteit niet in de eerste plaats gericht is op de voortplanting, maar op de ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en als zodanig een zeer belangrijk uitdrukkingsmiddel van intermenselijk contact. Zoals nu de mens een fundamenteel recht heeft op arbeid,

[6] Vergelijk in dit verband ook richtlijn 2 van de Medische Raad van de Ned. Stichting Consultatiebureaus voor Huwelijks- en geslachtsleven voor Therapeutische Akte abortus provocatus, welke aldus luidt: „De wens van de vrouw is hierbij een centraal gegeven, maar dient te worden getoetst op echtheid en motivatie; zo mogelijk dient ook de partner in het overleg te worden betrokken. De indicatiestelling blijft een medische beslissing, waarvan de motieven en consequenties met de vrouw dienen te worden besproken."

voedsel, kleding, behuizing, gezondheid en vrijheid, zo heeft de mens en derhalve ook de vrouw een fundamenteel recht op volledige beleving van de sexualiteit.

In dit licht bezien is de vrouw, die ongewild zwanger wordt, te beschouwen als een „ongevalsslachtoffer" van het „geslachtsverkeer", waardoor de vrouw eenzijdig wordt getroffen. Het is dan ook een eis van sociale rechtvaardigheid bij deze „verkeersslachtoffers" op ruime schaal abortus provocatus toe te passen (Schuckink Kool).

Ook hier wordt weer de fout gemaakt dat in geen enkel opzicht rekening wordt gehouden met het feit dat ook het individu in ontwikkeling bepaalde fundamentele rechten heeft. Ook wordt bij deze mening totaal uit het oog verloren dat vrijheid niet kan worden losgemaakt van verantwoordelijkheid, dat vrijheid altijd gepaard gaat met plichten, die uit deze vrijheid voortvloeien, dat men het ene — de vrijheid — niet kan hebben zonder het andere — de verantwoordelijkheid — te aanvaarden. Ik ben het dan ook volledig met Haxe eens dat *alleen* op grond van het simpele feit dat de zwangerschap ongewenst was, men *niet* gerechtigd is het leven van de vrucht op te offeren. Zou men deze stelling aanvaarden, dan zou met recht het hek van de dam zijn.

Tenslotte zou ik als voorbeeld van een rechtlijnige redenering willen wijzen op die christen-artsen, die het abortusvraagstuk willen oplossen met het zesde gebod: „Gij zult niet doden", welke zonde in het Oude Testament met de dood gestraft werd. Op grond van dit gebod is volgens hen noch het doodslaan van een volwassen individu, noch van het onvolwassen individu, het kind, noch van het individu in de moederschoot, de vrucht, geoorloofd, onverschillig welke motieven daartoe ook aanwezig mogen zijn.

Het wil mij voorkomen dat bij deze opvatting eraan voorbij wordt gezien dat er volgens de Bijbel verschil is tussen doodslaan en doodslaan. Uit de nadere toelichting op dit gebod — Ex. 21 : 12, voorschriften inzake het leven van de naaste; Deut. 19, dat handelt over de vrijsteden, met name de verzen 4 en 11 — blijkt volgens de gezaghebbende exegeten dat de doodstraf niet voor iedereen gold, die de dood van een mens had veroorzaakt. Het gold namelijk wel in absolute zin voor de moordenaar, maar niet voor de doodslager als zodanig. Uit bovenaangehaalde teksten toch blijkt dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de misdadige en de niet-misdadige doodslag. Alleen in het eerste geval werd onvoorwaardelijk de doodstraf geëist; in het andere geval was er een escape, want de bedrijver van de doodslag werd door het instituut der vrijsteden tegen de „bloedwreker" beschermd. Voorts valt uit de omschrijving van een niet-misdadige doodslag op te maken, dat behalve de vraag of er van opzet sprake was, er grote betekenis werd gehecht aan de vraag of er tevoren haat aanwezig was geweest.

Het is voorts in dit verband niet ondienstig te wijzen op de positieve zijde van het zesde gebod. Terecht vraagt nl. de *Heidelbergse Catechismus* in Vraag 107 of wij aan de strekking van dit gebod voldaan hebben, als wij onze naaste niet doden. Het antwoord hierop luidt: „Neen, want God verbiedende de nijd,

haat en toorn, gebiedt, dat wij onze naaste liefhebben als onszelven, en jegens hem geduld, vrede, zachtmoedigheid, barmhartigheid en alle vriendelijkheid bewijzen, *zijn schade zoveel als ons mogelijk is,* afkeren en ook onze vijanden goed doen." M.a.w. met het zesde gebod in de hand zou men, rechtlijnig redenerend, evenzo de abortus provocatus kunnen verdedigen!

Wanneer er nu bij een zwangere vrouw schade is of schade dreigt, hebben wij de plicht onder ogen te zien op welke wijze deze schade kan worden opgeheven, c.q. voorkomen. Twee uitersten staan hier nl. lijnrecht tegenover elkaar. De ene opvatting is deze dat elke vorm van abortus provocatus veroordeeld moet worden en wel dusdanig dat de moeder altijd moet worden opgeofferd aan het kind. De andere opvatting, helaas meer en meer veld winnend, is deze dat elke vorm van abortus provocatus, op welke indicatie dan ook geoorloofd is, omdat het kind altijd mag worden opgeofferd aan de moeder.

Enerzijds is het zonder meer duidelijk dat deze beide uiterste standpunten afgewezen dienen te worden, aangezien zij slechts met één in plaats van twee individuen rekening houden. Anderzijds is eveneens duidelijk dat bij een standpuntbepaling inzake het abortusvraagstuk het niet altijd mogelijk zal zijn zowel het belang van de vrouw als dat van de vrucht volledig te honoreren. Men zal niet zelden genoodzaakt zijn een keuze te doen. Bij deze keus verdient het aanbeveling de volgende richtlijnen te hanteren.

Wat de medische kant van het vraagstuk betreft, zou ik er op willen wijzen dat in de geneeskunst de hoogste wet is: „primum non nocere" — allereerst niet schaden (Hippocrates). Wat de ethische zijde aangaat is het nuttig voortdurend indachtig te zijn dat de vaak aangrijpende problematiek van de ongehuwde moeder, ons de ogen niet mag doen sluiten voor ethische beginselen, met name het principe van eerbied voor het leven. Wat de religieuze zijde betreft, moge opnieuw in herinnering gebracht worden dat de liefde tot God en de liefde tot de medemens de grondslag vormt van de Tien Geboden en derhalve ook van het zesde gebod.

Wat de juridische zijde aangaat kan in toepassing worden gebracht het beginsel van de noodtoestand, volgens welk beginsel elke rechtsregel wijkt wanneer haar overtreding het enige middel is om een belang van hogere rechtsorde te redden.[7] Wat de sociale zijde aangaat moet erop gewezen worden dat bij de bestrijding van maatschappelijke euvels nimmer de acute existentiële nood van de enkeling uit het oog verloren mag worden. Om deze reden zal van geval tot geval moeten worden bezien waarom juist deze vrouw tot ons komt met de vraag haar zwangerschap te onderbreken, alsmede de vraag of inderdaad in dit speciale geval abortus provocatus een adequaat antwoord is. De beantwoording van deze laatste vraag zal dan dienen te geschieden aan de hand van twee principes, te weten het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

[7] Als voorbeelden zijn te noemen het doden van een moordenaar uit noodweer, uit zelfverdediging; het bij brand binnendringen in andermans huis, zijnde dat de enige weg om zich veilig te stellen en dergelijke situaties.

Eerstgenoemd principe houdt in dat men zich altijd dient af te vragen of geen minder ingrijpende handeling toch baat kan brengen; laatstgenoemd beginsel houdt in dat tegenstrijdige belangen in zwaarte tegen elkaar moeten worden afgewogen.

De moeilijkheid is nu deze dat afwegen in concreto betekent het kiezen tussen twee „kwaden", enerzijds het kwade van behoud van leven, c.q. herstel van gezondheid (in de zin van somatisch, psychisch en sociaal welzijn) door opoffering van het leven van de vrucht (waaruit voor de medicus een collisie, een botsing van plichten voortvloeit) en anderzijds het kwaad van het laten voortbestaan van een existentiële nood van een vrouw, alsmede het ter wereld laten komen van een ongewild kind onder ongunstige omstandigheden.

Bij dit afwegen zullen wij voorts in aanmerking moeten nemen dat het hier principieel wel gaat om twee mensenlevens, maar dat hier gradueel wel grote verschillen zijn, des te groter naarmate de vrucht jonger is. De mens is beelddrager Gods, ongetwijfeld. Maar geldt dit ook en in dezelfde mate van de mens in ontwikkeling, van de mens die in de pas bevruchte eicel alleen in potentie aanwezig is, als van degene bij wie alle individuele potenties geactualiseerd zijn? Het leven van de vrucht is ongetwijfeld van waarde, maar is die waarde gelijk te stellen met en van dezelfde orde als het leven van de vrouw, die het ontkiemende leven in zich bergt?

De vraag stellen is haar beantwoorden. De mening dat slechts één ding relevant is, te weten het bestaan of niet-bestaan van het individu, en alle andere dingen — wat de vrucht aangaat leeftijd, stadium van ontwikkeling, vooruitzichten na de ter-wereld-koming; wat de vrouw betreft zwangerschapsduur, fysieke en psychische conditie, gezinsrelatie, sociale omstandigheden — volmaakt irrelevant zijn, deel ik dan ook beslist niet.

In deze mening word ik versterkt omdat de Bijbel ons niet alleen leert dat er tussen doodslag en doodslag verschil is, maar ook dat het leven van de ongeboren vrucht kennelijk anders wordt gewaardeerd dan dat van een volwassen individu. Het is Miss Elsi Sibthorpe die in dit verband de aandacht heeft gevestigd op hetgeen wij lezen in Ex. 21 : 22-25. Uit dit bijbelgedeelte blijkt nl. dat op het veroorzaken van een miskraam per ongeluk slechts een geldboete stond, indien de moeder verder geen letsel had; maar zodra er bovendien sprake was van letsel aan de vrouw zelf, de wet der wedervergelding onmiddellijk in werking trad. Hieruit valt af te leiden dat in het Oude Testament het leven van embryo of foetus lager gewaardeerd werd dan dat van de moeder.

Concreet houdt bovengenoemd standpunt — het kiezen tussen twee „kwaden" — in, dat de medische indicatie aanvaardbaar is. Aangezien in de uitsluitend somatische sfeer tegenwoordig zich vrijwel geen omstandigheden voordoen, die abortus provocatus ter directe bescherming van het leven van de vrouw gewenst doet zijn, komt deze indicatie uiterst zelden meer voor. Daarentegen is de medische indicatie op grond van bedreiging van de psychische gezondheid niet zo zeldzaam.

Voorts houdt dit standpunt in dat de eugenetische indicatie (te verwachten

ernstige lichamelijke of geestelijke afwijkingen bij het kind) verworpen dient te worden, omdat de aperte minderwaardigheid van het te baren kind moeilijk voorspelbaar is, dat de juridische indicatie[8] (zwangerschap door verkrachting, misbruik van geestelijke onrijpheid, geestesziekte, kindergraviditeit) niet zonder meer verworpen mag worden, maar een punt van ernstige overweging dient te zijn en dat een psycho-sociale indicatie alleen dan aanvaardbaar is, indien inderdaad de vrouw *tegen haar wil* zwanger is geworden en er bovendien — wat vrij zelden het geval is — een *werkelijk* existentiële noodtoestand (w.o. dan te verstaan een zodanige psychische stress in het kader van een bepaalde sociale of socio-culturele context, dat er gevaar voor de gezondheid te duchten is, c.q. het leven bedreigd wordt) is ontstaan.[9]

Alvorens in laatstgenoemde gevallen tot abortus provocatus over te gaan dient echter eerst ernstig overwogen te worden de mogelijkheid de zwangerschap onder psychotherapeutische begeleiding uit te dragen en daarna eventueel afstand van het kind te doen. Dit klemt te meer omdat de existentiële nood doorgaans niet wordt veroorzaakt door de graviditeit als zodanig, maar door de totaalsituatie waarin deze optreedt. Mede om deze reden dient daarom elke aanvraag tot zwangerschapsonderbreking, behalve door de huisarts, bezien te worden door een commissie, bestaande uit een vrouwenarts, een psycholoog of een psychiater en een maatschappelijk werkster. Indien gewenst kan het team worden uitgebreid met andere specialisten (b.v. een sexuoloog of een sociaal-geneeskundige).[10]

Alle andere sociale indicaties, zoals gemakzucht (kinderen brengen altijd veel werk mee), egoïsme — b.v. het anders niet kunnen doorgaan van een geplande vakantie —, financiële nood, slechte woningtoestanden, ongezond milieu, het alleen staan van de vrouw e.d., zijn geen gronden, c.q. onvoldoende gronden om een zo ernstige ingreep als de abortus provocatus nu eenmaal is, te rechtvaardigen. Het zou gelijk staan met het aanvaarden van onderbreking der zwangerschap als geboorteregelings-methode achteraf.

Overigens zal iedereen het er wel over eens zijn dat de beste therapie nog altijd is het voorkómen van ongewenste zwangerschap. „The most rational and moral approach to this problem is not that abortion should be made less dangerous or more legal, but that it should be made unnecessary", aldus Viola. Volgens Ladee zal vermoedelijk circa drie-kwart van de patiënten bij wie hij en zijn medewerkers tot een positieve indicatie voor abortus kwamen, niet

[8] Terecht voert Rang tegen dit begrip een terminologisch bezwaar aan, omdat het recht zelf nergens een indicatie tot een abortus provocatus oplevert. Beter zou volgens hem zijn: criminele of delictuele indicatie.

[9] Blijkens de door Sigling in 1968 gehouden enquête onder een groot aantal Amsterdamse huisartsen (van wie 210 voor bewerking geschikte gegevens instuurden) was 78,1% van mening dat abortus provocatus ook op psycho-sociale indicatie moet kunnen worden verricht.

[10] Ook de American Medical Association is van mening dat abortus provocatus alleen mag plaatsvinden op gezag van twee onafhankelijke deskundigen op dit gebied.

zwanger zijn geworden, indien een intensief programma ten dienste van de gehele bevolking een vijftal jaren zou hebben gefunctioneerd. Mede gezien de ervaringen in Engeland — 30 tot 45% van de zwangere meisjes en vrouwen die zich lieten aborteren gebruikten geen contraceptiva — blijft daarom gezondheidsvoorlichting en opvoeding een uiterst belangrijke aangelegenheid.

Aangezien uit een studie van Treffers is gebleken dat abortus provocatus opvallend vaker voorkomt bij vrouwen afkomstig uit een gezin met manifeste gezinspathologie (ernstige conflictsituaties, zoals herhaalde ruzies, opvoeding van de kinderen buiten het ouderlijk huis, vader en moeder gescheiden) alsmede bij gehuwde vrouwen met gezinspathologie in het gezin van de vrouw zelf en bij alleenstaande vrouwen (ongehuwd, gescheiden, weduwe) met relatiepathologie van de vrouw zelf, zal inzake de preventie ook aan deze zaken, liggend op het terrein van de geestelijke volksgezondheid, aandacht geschonken moeten worden. Dat dit laatste geen eenvoudige zaak is, is zonder meer duidelijk.

Tenslotte ben ik het met Horst eens, dat de abortusproblematiek wel een centrale plaats inneemt bij ongewenste zwangerschap, maar toch niet mag worden ontkoppeld van de hulp, die zich richt op het verlenen van morele en materiële steun aan de vrouw, die haar kind *wel* onder ongunstige omstandigheden ter wereld wil of zal brengen. Met name geldt dit voor die gevallen, waarbij het verzoek de zwangerschap af te breken niet wordt ingewilligd. In al deze gevallen kunnen de bekende verenigingen en instellingen op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg, zoals bureaus voor levens- en gezinsmoeilijkheden, consultatiebureaus voor huwelijks- en geslachtsleven enz., goede diensten bewijzen.

LITERATUUR

Abortus arte provocatus. Rapport van de Nederlandse Gynaecologische Vereniging. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 59.

Abortus provocatus. Documentatie Gespreksgroepenwerk 1969/1970. Uitg.: A.R. Partij. 's-Gravenhage, 1969.

W. Bakker, P. J. F. Dupuis, J. F. Rang en J. W. Vinke-Herfst, *Abortus provocatus.* Nijkerk, 1969.

Th. Breemer, *Enkele opmerkingen over abortus provocatus.* In: *Katholiek Artsenblad,* 45 (1966) 350.

C. L. van Blaaderen-Stok, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 23 (1968) 61.

R. D. de Boer en J. A. C. de Kock van Leeuwen, *Enige psycho-hygiënische overwegingen bij het bepalen van het standpunt ten opzichte van abortus artificialis.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 507.

F. E. J. Bouricius, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 846.

A. J. J. de Bruin, *Eerbied voor het leven.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 812.

B. E. Chabot, *Over argumenten voor en tegen abortus provocatus.* Amsterdam, 1968.

S. M. I. Damstra-Wijmenga, *Symposium on the Abortian Act 1967.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 321.

S. M. I. Damstra-Wijmenga, *Een enquête onder bij abortus provocatus betrokken vrouwen.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 911.

A. C. Drogendijk, *Wanneer is er in de ontwikkeling van de menselijke vrucht sprake van een individu?* In: *Geloof en Wetenschap,* 68 (1970) 14.

Een jaar abortuswetgeving in Engeland. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 603.

C. P. Engel, *Abortus arte provocatus.* In: *Centraal Weekblad,* 30 aug., 20 sept., 11 okt. en 8 nov. 1969.

Frequentie abortus provocatus. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 288.

Gedachtenwisseling in de Tweede Kamer over abortus provocatus. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 257.

A. Haxe, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 23 (1968) 145.

H. J. Hegger, *Gij zult niet doodslaan.* In: *Centraal Weekblad,* 8 nov. 1969.

Het abortusvraagstuk. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 19.

R. Horst, *Commentaar bij twaalf gevallen van ongewenste zwangerschap.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 45.

R. Horstink, *Een psychologische bijdrage over abortus arte provocatus.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 976.

J. Janssens, *Abortus provocatus criminalis, een ernstig maatschappelijk euvel.* In: *A.R. Staatkunde,* 36 (1966) 278.

G. J. Kloosterman, *Ongewenste zwangerschap.* In: *Huisarts en Wetenschap,* 12 (1969) 161.

G. J. Kloosterman, *Abortus provocatus, wel liberaliseren, niet vrijlaten.* In: J. P. Calff, *Medische ethiek vandaag,* blz. 63. Amsterdam/Brussel, 1969.

J. F. M. de Kok, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 840.

L. H. Th. S. Kortbeek, H. J. Heering, P. E. Treffers, e.a., *Recent Medisch Ethisch Denken* I. Leiden, 1968.

A. A. van der Kroon, *Is een enquête het geëigende middel om een discussie over abortus provocatus te beslissen?* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 1092.

H. M. Kuitert, *Het is de vrouw die moet beslissen.* In: *Gezond Gezin,* 8 (1969) 252.

G. A. Ladee, *De indicatiestelling voor abortus provocatus.* In: *Ned. Tijdschrift voor Geneeskunde,* 113 (1969) 641.

G. A. Ladee, *Enige opmerkingen omtrent de discussie over abortus provocatus.* In: *Medisch Contact* en de brief van het Hoofdbestuur aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 1001.

G. A. Ladee, *Een geslaagde provocatie.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 1209.

J. L. Mastboom, *Abortus als therapie?* In: *Katholiek Artsenblad,* 46 (1967) 241.

Medische Raad van de Nederlandse Stichting Consultatiebureaus voor Huwelijks- en Geslachtsleven bepaalt standpunt inzake abortus arte provocatus. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 640.

Memorandum inzake het vraagstuk van de abortus provocatus, uitgebracht door het bestuur van de Protestants Christelijke Artsen Organisatie aan het Hoofdbestuur van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst. In: *Soteria,* 14 (1970) 15.

P. Muntendam, *Enkele sociaal-geneeskundige aspecten van abortus provocatus.* In: *Ned. Tijdschrift voor Geneeskunde,* 110 (1966) 1337.

H. J. Ogilvie, *Is het praktizeren van abortus een probleem van de medische praktijk?* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 1201.

H. J. Ogilvie, *Het gaat om de mens.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 811.

J. J. Prick, *Medisch-ethische problemen bij kunstmatige ingrepen in de vruchtbaarheid door zwangerschapsonderbreking.* In: *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde,* 47 (1969) 885.

Radio en televisie over abortus provocatus. In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 499.

Rapport Abortusvraagstuk van Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie en Neurologie. In: *Medisch Contact,* 25 (1970) 143.

F. E. Reitsma, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 571, 1091; 23 (1968) 77; 24 (1969) 981.

Richtlijnen medische indicaties abortus. In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 902.

P. A. Schuckink Kool, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 933.
E. M. Sibthorpe, *Abortion Law Reform.* In: *The Service of Medicine,* nr. 45 (april, 1966) 5.
E. M. Sibthorpe, *A Definition of Life and Problems of Abortion.* In: *The Service of Medicine,* nr. 57 (april, 1969) 11.
H. A. Sigling, *Ongewenste zwangerschap; een beschouwing.* In: *Huisarts en Wetenschap,* 12 (1969) 211.
H. A. Sigling, *Ongewenste zwangerschap; een onderzoek.* In: *Huisarts en Wetenschap,* 12 (1969) 366.
C. P. Sporken, *Katholieke moraal en abortus.* In: *Medisch Contact,* 22 (1967) 385.
C. P. Sporken, *Voorlopige diagnose. Inleiding tot een medische ethiek.* Utrecht, 1969.
P. E. Treffers, *Abortus provocatus en anticonceptie.* Dissertatie, Amsterdam, 1965.
P. E. Treffers, *Abortus provocatus als sociaal probleem.* In: *Tijdschrift voor Sociale Geneeskunde,* 44 (1966) 609, 655, 714.
P. J. Visser, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 23 (1968) 368.
P. J. H. van Vugt, *Abortus provocatus.* In: *Medisch Contact,* 24 (1969) 460.
E. R. de Winter, *Enkele aspecten van de abortus provocatus.* Dissertatie, Deventer, 1966.

FILMEN EN KEUREN

door

Drs. M. Beinema

De eerste films

Rond 1900 worden in ons land de eerste films gedraaid. De toeschouwers genieten verbijsterd en verrukt van de uitgebuite trucagemogelijkheden van dit nieuwe volksvermaak. Want „het was geen kleinigheid, wat daar geboden werd! Daar had je de wielrijder, die met een sprongetje de aarde verliet om baantjes te gaan rijden op de ringen van de planeet Saturnus — daar was de man wiens beide benen door een automobiel (uiteraard van een voorwereldlijk model) werden afgereden, maar die na wat hocus-pocus van een tovenaar weer vrolijk wegwandelde".[1]

Het grote publiek leert deze nieuwe vorm van ontspanning snel waarderen, maar zij die cultuurdrager zijn of menen te zijn, beschouwen de cinematografie als een verwerpelijk soort amusement en uiten hun verontwaardiging over de pretentie van sommige filmers en filmliefhebbers, dat een film*kunst* mogelijk zou zijn. En inderdaad lag het peil van die trucfilms en de daarop volgende melodrama's laag. „Men moordde en vervloekte belangrijk op het projectiescherm dier dagen — men wist met zijn handen niet veel anders uit te richten, dan ze op het hart te leggen of ten hemel te heffen — men hanteerde dolk

[1] L. J. Jordaan, *50 jaar bioscoopfauteuil,* Amsterdam 1958, blz. 7.

en revolver met meer zaakkundigheid dan de spelling der onderschriften".[2]

Achteraf zien we dat de grenzen tussen goed en kwaad heel wat scherper werden getrokken dan bij de vele latere films zou gebeuren: de deugd werd steeds beloond, de ondeugd altijd gestraft.

De eerste zorgen

Toch maakten overheidspersonen en andere verantwoordelijkheid dragende lieden zich toen al bezorgd over de slechte invloed die de film zou kunnen hebben, met name op jeugdige kijkers. De rijksoverheid zag op dit terrein nog geen taak. In een circulaire van 21 november 1913 wijst de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken op de mogelijkheid door plaatselijke verordeningen de toegang van jeugdige personen tot de bioscoopvoorstellingen te regelen en niet alleen onzedelijke voorstellingen te weren, maar ook paal en perk te stellen aan het geven van bedenkelijke sensationele voorstellingen, die tot misdrijf prikkelen, de toeschouwers vertrouwd maken met immorele toestanden of op andere wijze verderfelijke invloed uitoefenen.

Vijf jaar later echter acht minister Ruys de Beerenbrouck het gewenst dat een staatscommissie het bioscoopvraagstuk zal bestuderen en zich daarbij o.a. de vraag zal stellen of er een rijksfilmkeuring moet komen. Deze commissie rapporteerde in 1920 en het is dit rapport dat, na een zesjarige maalgang door de parlementaire molen weer te voorschijn komt als de Bioscoopwet van 1926. Ondanks pogingen daartoe is die wet tot op heden niet wezenlijk gewijzigd.

Het verslag van 1920

Het is daarom wel van belang nader in te gaan op dat rapport van 1920, officieel geheten *Verslag der staatscommissie ter bestrijding van het zedelijk en maatschappelijk gevaar aan bioscoopvoorstellingen verbonden.* De naam die deze ene dame en acht heren dragen is al veelzeggend.

Het ontwerp van Wet dat de staatscommissie aanbiedt, gaat vergezeld van een Memorie van Toelichting. De commissie stelt daarin, dat bij het bioscoopbedrijf „niet de aesthetische idee doch het amusement op de voorgrond staat; de aantrekkingskracht zijner theaters schuilt in een veelbiedend, sterk gevarieerd programma, dat zonder van de toeschouwers veel inspanning te eischen, hen niettemin eenige uren in gespannen aandacht houdt (. . .). Moord en doodslag, huwelijksontrouw en min-moreele verhoudingen zijn het geliefkoosde stramien, waarop in tal van films wordt geborduurd: het pikante, het gedurfde trekt bezoekers en de filmfabrikanten, die de smaak van het publiek kennen, weten met die kennis ter dege hun voordeel te doen. De betrekkelijk lage entréegelden brengen de bioscoop binnen het bereik van de groote massa en werken mede tot verscherping van het kwaad". De commissie is er zich van bewust dat ook bepaalde toneelstukken lokken door sensatie. „Het bioscoopkwaad werkt echter veel verder en dieper op de maatschappij in dan het kwaad door derde of

[2] idem, blz. 15.

vierde rangs tooneel veroorzaakt. De omstandigheden leiden daartoe. De bioscoop trekt veel breeder kringen der bevolking tot zich, de fantasie kan zich daarbij buitengewoon ontplooien (...). Men heeft dan ook begrepen dat bij de bioscoop niet kan worden volstaan met dezelfde controle als voor het tooneel".

De Bioscoopwet van 1926*

De Bioscoopwet van 1926 heeft conform het voorstel van de rapporteurs het oordeel over de *zedelijkheid of onzedelijkheid* van bioscoopvoorstellingen onttrokken aan de bevoegdheden van de burgemeester, die volgens art. 188 (nu 221) van de Gemeentewet „waakt tegen het doen geven van met de openbare orde of zedelijkheid strijdige voorstellingen". Ingesteld werd namelijk een centrale keuringscommissie en alle films die door deze commissie niet strijdig werden geacht met de goede zeden of de openbare orde, werden voor „openbare vertooning" toegelaten (art. 16, lid 1 van de Bioscoopwet). Wel bleef, volgens art. 19 van deze wet de burgemeester bevoegd de vertoning van een film te verbieden als hij vermoedde dat juist in zijn gemeente de *openbare orde* daarvan zou lijden.

Geschikt of toelaatbaar?

In het „Verslag" van 1920 werd gepleit voor een drieledige keuring, al naar gelang van de leeftijd van de personen voor wie gekeurd zou worden. Voor jeugdigen tussen 14 en 18 jaar moest gekeken worden of een film toelaatbaar was, evenals voor volwassenen; voor kinderen beneden de 14 jaar of een film geschikt was. Bij deze laatste, positiever geformuleerde maatstaf „neemt de Staat in zekeren zin een paedagogische taak op zich".

De geschiktheidsnorm voor jongeren onder de 14 jaar overleefde de parlementaire behandeling van het wetsontwerp niet: de Bioscoopwet van 1926 spreekt voor alle drie de leeftijdsgroepen over *toelaatbaarheid.*

Dat uiteindelijk voor alle groepen een negatieve keuring wordt uitgeoefend, heeft goede gronden. Om het met de woorden van de staatscommissie te zeggen: „Bedacht dient te worden dat er tenslotte een leeftijd komt, waarop ieder zelf het oordeel des onderscheids dient te bezitten".

Volwassenen moeten zelf beoordelen of films die toegelaten zijn voor hen geschikt zijn en de commissie had moeten inzien dat, voor zover deze volwassenen ouders zijn, hen en niet de staat de „paedagogische taak" toekomt te beslissen welke films voor hun kinderen geschikt zijn.

Wel wordt in het „Verslag" uitdrukkelijk gesteld dat het niet de bedoeling is „dat de keuring (voor volwassenen) zich beperkte tot eene wering van excessen uit de filmindustrie". Immers, „het bioscoopkwaad openbaart zich

* De toon is wat paternalistisch, maar het is de vraag of de kern van de zaak in de loop der tijd zo zeer veranderd is, als de opvolgers van deze commissie in 1969 menen.

juist niet zoozeer in excessen, doch vooral in die nuanceeringen, die buiten het bereik van het Strafwetboek vallen".

De gemeentelijke nakeuring

De parlementaire behandeling leverde een nog belangrijker wijziging op dan de verandering van maatstaf voor kinderen beneden 14 jaar. Op voorstel van het kamerlid H. W. Tilanus werd de mogelijkheid van een gemeentelijke nakeuring geopend. De Memorie van Toelichting in het Verslag van 1920 had deze mogelijkheid terecht afgewezen: „Op deze wijze zou immers het voordeel der centrale keuring: uniformiteit en daaruit voortspruitende rechtszekerheid voor de ondernemers weder grootendeels te loor gaan. Ook uit een ander oogpunt ware een dergelijke nakeuring moeilijk te verdedigen. Allicht werd op deze wijze de gedachte gewekt, dat de rijkskeuring eigenlijk van minder beteekenis ware en dat het zwaartepunt in de gemeentelijke keuring moest worden gezocht".

De praktijk is geworden dat ruim honderd gemeenten gebruik zijn gaan maken van een gemeenschappelijk keuringsorgaan, de Katholieke Film Centrale. Filmimporteurs die hun films ook in die honderd gemeenten willen laten draaien, passen zich bij voorbaat aan de door de KFC gehanteerde normen aan en zo zijn er films die Nederland niet inkomen, hoewel ze door de centrale keuringscommissie wel toegelaten zouden zijn. *Zo overstemt een lager orgaan een hoger en een minderheid een meerderheid.*

Adviescommissie filmkeuring 1966

Juist naar aanleiding van de nakeuring is de Bioscoopwet weer in discussie gebracht. In 1961 diende het Tweede-Kamerlid A.C. Verhoef een amendement in om de gemeentelijke nakeuringsbevoegdheid te doen vervallen. De beraadslaging over het in dat zelfde jaar ingediende wetsontwerp tot wijziging en aanvulling van de Bioscoopwet werd geschorst; het ontwerp scheen, als zijn voorgangers van 1940, 1948 en 1949 die ingetrokken werden, op dood spoor gerangeerd te worden.

In de Memorie van Toelichting op de begroting 1966 van Binnenlandse Zaken verklaarde minister Smallenbroek echter voornemens te zijn een commissie in te stellen die van advies zou dienen over de vraag, wat ten aanzien van de nakeuring diende te geschieden en of verdere wijzigingen in het bestaande stelsel der filmkeuring dienden te worden aangebracht; 11 juli 1966 werd de adviescommissie filmkeuring ingesteld, 7 februari 1969 bracht zij haar rapport uit.

Rapport 1969: afschaffing filmcensuur

Hoewel de keuring van in bioscoopondernemingen te vertonen films naar het inzicht van de adviescommissie wel verenigbaar is met art. 10 van het Verdrag van Rome (recht van vrijheid van meningsuiting) — in tegenstelling

tot de nog voorgeschreven keuring van alle buiten bioscopen in het openbaar te vertonen films! — komt de commissie toch tot de *conclusie dat de door de Bioscoopwet voorgeschreven filmcensuur in zijn algemeenheid niet langer dient te worden gehandhaafd, waarbij dan vanzelfsprekend ook de gemeentelijke nakeuring vervalt.* Openbare filmvertoningen moeten dan weer komen onder het toezicht van de burgemeester op grond van artikel 221 van de Gemeentewet, waarbij de commissie veronderstelt dat de burgemeester voor de toepassing van dit artikel verantwoording schuldig zal zijn aan de raad. De praktijk ten aanzien van andere plaatselijke evenementen toont aan, dat dit toezicht zich in het algemeen kenmerkt door grote terughoudendheid en zich beperkt tot het voorkomen van verschijnselen die, waren ze niet verhinderd, wellicht tot een strafvervolging aanleiding zouden hebben gegeven, benevens tot gevallen waarin bij toelating van het evenement feitelijke verstoring van de openbare orde zou zijn te duchten.

Wel is volgens de adviescommissie, als maatregel van jeugdbescherming, een keuring van films op hun toelaatbaarheid voor jeugdige personen noodzakelijk. De commissie stelt de daarbij geldende leeftijdsgrens van 14 en 18 jaar in discussie en wijst bij voorbaat op het ontbreken van een communis opinio daarover onder de deskundigen.

Motivering

Op welke gronden komt de commissie tot het vrij ingrijpende advies de filmkeuring voor volwassenen af te schaffen?

Uit een uitgebreid maar ter zake doend overzicht van de voorgeschiedenis van de Bioscoopwet trekt ze de onweerlegbare conclusie dat deze wet is voortgekomen uit een negatieve waardering van de film en de bioscoop. De commissie acht, gezien de ontwikkelingen op dit gebied, nu een meer positieve benaderingswijze wenselijk. Zij constateert daarbij dat de veranderingen in de religieuze, culturele en maatschappelijke opvattingen ertoe hebben geleid, dat minder dan vroeger behoefte bestaat aan een ingrijpen van de overheid met betrekking tot de vertoning van bepaalde categorieën films.

Geen school der misdaad

Nu hoeven we niet te vrezen dat de bioscoopzaal een leerschool van misdaad en misdrijf is. Een vraag van de staatscommissie 1920 kreeg naast veel negatieve vermoedens al nuchtere antwoorden:

„Commissaris van politie te Leiden: Komt zijns inziens uiterst zelden voor. Als regel misdrijf in de film bestraft. Afschrikwekkende werking daarvan.

Commissaris van politie te Leeuwarden: Acht bioscoop in het algemeen niet gevaarlijk voor jeugdige personen; acht het langs de straat slenteren vrij wat gevaarlijker. Zijns inziens geen causaal verband tusschen bioscoopbezoek en stijgende criminaliteit onder de jeugd".

Toch hanteerde ds. S. J. Popma in 1946 nog of weer dit motief: „Onder

suggestieve invloed van films is menig misdrijf door jongeren begaan".[3] Ik vrees dat deze opmerking een vermoeden was en geen wetenschappelijke constatering, gesteund door feiten en cijfers.

De gezamenlijke Britse rechters oordelen in een memorandum van 22 oktober 1948 nog steeds niet anders dan de hierboven vermelde Nederlandse politiefunctionarissen in 1919: „De film houdt de jongens af van kattekwaad, de mannen uit de kroeg en de meisjes van de straat".[4]

Wel vervalsing van de werkelijkheid

Een wezenlijker gevaar noemde Popma toen hij van vele films waarschuwend schreef „dat zij de werkelijkheid vervormen en vervalschen".

Ik wil de mening van de adviescommissie dat een meer positieve benaderingswijze van de film wenselijk is, dan ook bepaald niet zonder meer beamen. Popma's bezwaar is immers niet irreëel noch ouderwets of eng-gereformeerd.

We horen variaties op hetzelfde thema bij de rooms-katholieke psycholoog Buytendijk: „Het overwegend deel van de dramatische films, zowel van het oudere als van het moderne type, brengt een onwaarachtig mensbeeld, omdat het kunstmatig realisme dat overeenkomt met de meest elementaire wensen van het publiek, uit geselecteerde situaties en reactievormen wordt samengesteld" [5]; bij de rooms-katholieke filmkritikus B. J. Bertina die spreekt van „het zich jaren achtereen vergapen van het bioscooppubliek aan vervalste waarden ten opzichte van het huwelijk, de eros, de romantiek";[6] en bij de hervormde filmkenner dr. A. Dronkers lezen we: „We kunnen er onze ogen niet voor sluiten dat de film mee debet staat aan een verval der moraal".[7]

De laatst geciteerde schrijver spreekt terecht echter ook over de „positieve bijdrage, die verschillende films juist op het terrein van de ethische beslissingen óók hebben gebracht".[8] Dat is, meer nog dan de bewezen artistieke mogelijkheden van de film, een vooruitgang ten opzichte van de periode waarin de Bioscoopwet 1926 ontstond.

Woord en cultuur niet overschatten

We zouden overigens voorbarig en eenzijdig met eigen culturele normen meten, als we alle films minachtten die volgens ons ethisch en artistiek niet positief te waarderen zijn.

Buytendijk bij voorbeeld gaat er van uit, dat „de massacommunicatie tot een armoedig taalgebruik vervalt, dat de behoefte aan een nauwkeurig begrijpen

[3] Ds. S. J. Popma, mr. A. Bouman, dr. J. W. Noteboom, *Onze houding tegenover bioscoop en film,* Rotterdam 1947, blz. 15.

[4] Vermeld door B. J. Bertina, *Film in opspraak,* Nijmegen/Antwerpen z.j.

[5] Prof. dr. F. J. J. Buytendijk, dr. C. J. B. J. Trimbos, prof. mr. dr. M. Booy, *Massa-communicatie,* Utrecht/Antwerpen 1967, blz. 11.

[6] B. J. Bertina, a.w., blz. 11.

[7] Dr. A. Dronkers, *Ethiek van de film,* Nijkerk 1965, blz. 18.

[8] Idem, idem.

en het vermogen hiertoe opheft". In „de populariteit van de film, die (...) aan de oppervlakkige nieuwsgierigheid en de begeerte naar verstrooiing van de moderne mens voldoet" ziet hij „een teken van deze verdwenen behoefte en dat onvermogen".[9] Dergelijke uitingen die voortkomen uit een onverantwoord cultuurpessimisme, getuigen van „een intellectuele overschatting van het verbale" [10] en van een ongepaste minachting van de genoegens van het „profanum vulgus".

Iets van die minachting beluisteren we ook bij Bertina, die het filmpubliek wil typeren als „de filmzoekende massa, die vrijwel geest- en zinloos en ongeinteresseerd in kunstzinnige waarden met wat gemakkelijke ontspanning een ontzettende leegte heeft te vullen".[11] Heeft probleemloze ontspanning geen volwaardig recht van bestaan? En betekent zo'n ontspanning altijd het vullen van een ontstellende leegte? Anderzijds, hoeveel lieden die tot „betere" kringen dan de filmbezoekende massa behoren, ontspannen zich niet gemakkelijk met vrijwel geestloze boeken en gans zinloze gesprekken?

Het is trouwens ook de vraag of de massa die week in, week uit naar de bioscoop gaat om eigen trieste levensomstandigheden te ontvluchten, juist de laatste tijd niet steeds kleiner wordt. Om die vraag te kunnen beantwoorden moeten we niet alleen weten, hoeveel mensen er jaarlijks naar de bioscoop gaan, maar ook hoe vaak ze gaan en waarom. En die laatste gegevens ontbreken.

Twee argumenten voor censuur

Alle relativeringen van de bezwaren tegen zgn. geest- en zinloze films die door de zgn. massa bezocht worden, mogen ons echter niet doen vergeten dat door velen vele films gezien worden die het normbesef aantasten en verzwakken, niet doordat het kwaad getoond wordt, maar doordat het kwaad niet als zodanig getoond wordt.

Op deze problematiek gaat de commissie nauwelijks in; ze volstaat in feite met te wijzen op een groeiende weerstand tegen taboes op het gebied van sexualiteit en gezag enerzijds en een grotere gevoeligheid voor wreedheid en rassendiscriminatie anderzijds. Dat houdt dan in dat er, zoals de commissie zelf formuleert, wijzigingen in het normbesef ontstaan, niet dat er geen normen meer zijn. *Het veelvuldig voorkomen van films die bestaande normen doen vervagen blijft een argument vóór censuur.*

Een ander argument van de commissie is, dat de film „eertijds een nieuw medium tot het overbrengen van informatie, gedachten en gevoelens, dat door de hevigheid van zijn zeggingskracht en door de onoverzienbaarheid van zijn gevolgen voor cultuur en maatschappij met argwaan en vrees wordt ontvangen,

[9] Buytendijk, a.w., blz. 8.

[10] Dr. Trimbos citeert op blz. 24 van voornoemde publikatie deze kwalificatie van prof. dr. J. P. Kruyt.

[11] Bertina, a.w., blz. 9.

thans volkomen in het culturele en maatschappelijke patroon van ons leven is geïntegreerd. Zij is evenals het gesproken woord, het geschrift en het toneel een van de normale communicatiemiddelen in onze maatschappij geworden".

De conclusie is al gegeven, namelijk dat de film, evenmin als kranten, boeken, het gesproken woord in vergaderingen, voor radio of televisie, en toneelvoorstellingen aan censuur onderworpen dient te zijn.

Het valt niet te ontkennen, dat de (speel)film volkomen in het patroon van ons leven is geïntegreerd. Dat houdt echter nog niet in dat de speelfilm niet in reikwijdte en uitwerking zou verschillen van boek en toneelstuk. Dit bepaald niet denkbeeldige verschil zou een argument kunnen zijn vóór censuur.

Censuur toch te weinig effectief

De hierboven verondersteld intensievere uitwerking van de film in het algemeen en de normen verzwakkende films in het bijzonder, zouden doorslaggevende argumenten vormen om de bestaande filmcensuur te handhaven, als die filmcensuur in staat was alle, of althans de meest kwalijke films uit de bioscoopzalen te weren. Het lijkt erop dat dit niet het geval is.

In 1965 en 1966 werden, volgens de gegevens in het rapport van de adviescommissie filmkeuring, respectievelijk 386 en 421 grote speelfilms gekeurd. Daarvan werden er achtereenvolgens 19 en 24 toegelaten. De veronderstelling lijkt gewettigd dat zonder filmkeuring de vertoning van enkele daarvan verhinderd zou zijn wegens strijdigheid met de openbare orde of de goede zeden. Een aantal andere zou vermoedelijk door het merendeel van het publiek duidelijk als immoreel herkend en afgewezen zijn.

Anderzijds geldt nu zeker nog sterker dan vroeger wat de staatscommissie al in 1920 stelde, namelijk dat het gevaar voor het grote publiek niet zit in de excessen, maar schuilt in de grensgevallen, in de vele films waarin „schijnbaar de morele normen in acht worden genomen", doordat „de immorele inhoud door een moreel sausje van afkeuring aan het eind op een handige manier wordt toegedekt" of doordat „de mens als beheerst door zijn passies wordt voorgesteld, voor welke realiteit de tegenstelling van goed en kwaad schijnt te moeten wijken".

Omdat de immoraliteit van dit soort films niet duidelijk en objectief kan worden aangetoond, moet de keuringscommissie ze laten passeren, gehouden als die is een zo groot mogelijke mate van objectiviteit en terughoudendheid te betrachten. Daar komt nog bij dat het aantal films dat via (buitenlandse) televisie-uitzendingen het publiek bereikt steeds groter wordt.

Deze vermoedens en deze zekerheden brengen mij er toe om, zij het aarzelend en op enigszins andere gronden dan de commissie, ook tot de conclusie te komen, dat „de filmcensuur, zoals deze in de Bioscoopwet is verankerd, niet langer dient te worden gehandhaafd". *Handhaving van de huidige filmkeuring zou betekenen dat men een waterstroom van honderd meter breed zou willen tegenhouden met een dijk van veertig meter lengte.*

Positieve filmpolitiek

Met stelligheid evenwel beaam ik twee positieve conclusies van de commissie: „Instellingen en verenigingen, die de verbetering willen bevorderen van het niveau der filmvoorstellingen en van de keuzenorm van het publiek, dienen van overheidswege gesubsidieerd te worden";

„Overweging verdient de instelling van een adviesinstantie — eventueel na overleg met de Raad voor de Kunst — welke voorstellen kan doen tot financiële ondersteuning van de openbare vertoning van die films, welke anders ondanks hun uitstekende kwaliteit niet in roulatie komen".

We mogen namelijk niet volstaan met te constateren dat er nu eenmaal min of meer immorele films zijn, die een eventuele keuringscommissie ook niet tegen kan houden, zonder zo ver te gaan dat ze treedt in de rechten van volwassen burgers van een volwassen democratie.

Die immorele films moeten bestreden worden. Enerzijds door het filmpubliek door vorming en voorlichting tot een positief kritische houding te brengen. Dit dient te geschieden op scholen en vormingscentra, maar ook vooral via de dagbladkritiek. Wat dit laatste betreft: *de protestants-christelijke pers mag er zich voor hoeden van de regen der ondeskundigheid in de drop te komen van die deskundigheid die de geheimtaal der kenners hanteert en de grote lezersschare niet meer aanspreekt.*

Anderzijds zal, omdat de commerciële filmindustrie luistert naar de vraag van de velen die (nog) niet kritisch zijn, de overheid het maken van zowel artistiek als moreel positief te beoordelen films moeten bevorderen. Financiële steun zowel bij het maken als bij het vertonen van die films is dan onontbeerlijk.

Wat dit laatste punt aangaat, waarom zou de keuringscommissie nieuwe stijl niet tevens de adviesinstantie zijn en zich, behalve met de keuring voor de jeugd, tevens belasten met een beoordeling van de films voor volwassenen? Speelfilms die de commissie positief waardeert, kunnen dan door middel van bepaalde belastingfaciliteiten gesteund worden, evenals dat nu al met films over een wetenschappelijk of cultureel onderwerp mogelijk is.

Ook verdergaande maatregelen die kunnen leiden tot het ontstaan van een niet-commercieel filmwezen naast het bestaande commerciële, dienen overwogen te worden.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Wanneer er een aktieve filmpolitiek wordt gevoerd, o.a. door het geven van subsidies aan instellingen die positief beoordeelde films doen vervaardigen en vertonen, is een ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor mijns inziens — maar niet naar het inzicht van de adviescommissie! — wenselijk.

Het feit dat de laatste jaren gebleken is dat het culturele subsidiebeleid een moeilijk te verdedigen zaak is, ontheft een minister niet van de plicht van zijn beleid verantwoording af te leggen aan het parlement. Trouwens, een beleid dat die naam waard is, is kritiek waard en kan de toets daarvan doorstaan.

BOEKBESPREKING

H. L. F. Verbraak, *Ondernemingspensioenregelingen.* AE. E. Kluwer, Deventer 1968; 105 blz. Prijs *f* 12,50.

In zijn „Woord vooraf" stelt Verbraak dat er in ons land wel regelmatig losse opstellen omtrent de pensioenen worden gepubliceerd, maar dat er tot nu toe weinig algemene publicaties over dit onderwerp zijn verschenen. Met deze opmerking heeft de auteur, die raadgevend actuaris is, op indirecte doch duidelijke wijze de in- en pretentie van zijn boek aangegeven.

Bij zijn streven naar de combinatie van beknoptheid en algemeenheid heeft de auteur uiteraard hier en daar concessies moeten doen ten aanzien van detailpunten. Over het geheel genomen is hij er echter zeer goed in geslaagd een duidelijk beeld te geven van de voornaamste problemen die thans aan de orde zijn bij de private pensioenverzekering voor werknemers. Hij beperkt zich niet tot een globale analyse van de huidige situatie maar geeft ook aan hoe naar zijn mening de voornaamste tekortkomingen moeten worden bestreden; de moeilijke problemen van waarde- en welvaartvastheid krijgen de nodige aandacht en de beschouwing over de ideale verhouding tussen sociale en private pensioenvoorzieningen loopt uit op een zeer interessant voorstel tot uitbouw van de AOW.

In het eerste hoofdstuk wordt de huidige situatie op het gebied der ondernemingspensioenregelingen behandeld tegen de achtergrond van de Pensioen- en spaarfondsenwet en andere wetten (Algemene Ouderdomswet en Wet verplichte deelneming in bedrijfspensioenfondsen). Eerstgenoemde wet laat toe dat bij het optrekken van aanspraken van actieven wegens verstreken dienstjaren (backservice) wordt gewerkt met inhaalpremies. Uiteengezet wordt welke bezwaren dit systeem voor de betrokken deelnemers in de praktijk kan opleveren. Terecht heeft de auteur kritiek op een te ruim gebruik van de wettelijke mogelijkheden: in het kader van een final-pay streven zou door het systeem van inhaalpremies de vordering van het pensioenfonds op de onderneming kunnen oplopen tot 60% van het totaal der fondsbezittingen (een situatie die uiteraard volkomen in strijd is met de geest der wet).

Het tweede hoofdstuk behandelt de praktijk van de ondernemingspensioenregelingen onder de veronderstelling van een constant loon- en prijspeil. Economisch bezien is dit een onrealistische hypothese: als het prijsniveau constant is, zal de economische groei tot uitdrukking moeten komen in een stijgend loonpeil. Actuarieel bezien is de onzekerheid van de economische groei op korte en lange termijn een complicatie die bij eerste benadering van het vraagstuk der ondernemingspensioenregelingen voorlopig buiten beschouwing moet blijven. Uit dit hoofdstuk blijkt onder meer welke ontwikkeling zich in het pensioendenken heeft voltrokken. Werkgevers en werknemers kunnen er uit leren welke regelingen thans als normaal worden beschouwd. Gold kort na 1945 nog 1½% per dienstjaar als normaal, nu is dit 1¾%. De kernproblemen die in dit tweede hoofdstuk op zakelijke en bondige wijze worden behandeld zijn: toetreding en leeftijd van pensionering, de relatie met het loon en de relatie met de sociale verzekeringen. De uiteenzettingen worden besloten met een berekening over de kosten van eigen beheer die tot de conclusie leidt dat de collectieve tarieven van het verzekeringsbedrijf aan de ruime kant zijn (eigenbeheersvoordeel wordt getaxeerd op 10 à 25%).

In hoofdstuk III wordt de invloed van wijzigingen in het loon- en prijspeil op de ondernemingspensioenregelingen aan de orde gesteld. Het normatief uitgangspunt van de auteur luidt als volgt (blz. 86): „De vraag naar een welvaartvast pensioen in plaats van een waardevast pensioen is de vraag naar een beter pensioen, en niet een daad van sociale rechtvaardigheid". Hier ziet Verbraak over het hoofd dat er verschillende opvattingen bestaan over sociale rechtvaardigheid. Zo zijn er mensen die het een eis van sociale rechtvaardigheid vinden dat weduwen, wezen en bejaarden meedelen in de stijgende welvaart: bij een slechts waardevast pensioen zijn zij eigenlijk tweederangs burgers

die geen deel hebben in de economische vooruitgang en dus in *relatieve* verarming moeten berusten. In ons land is waardevastheid voor ondernemingspensioenen psychologisch moeilijk als bevredigend te aanvaarden nu de basispensioenvoorzieningen — AOW en AWW — en de aanvullende pensioenregeling voor overheidspersoneel welvaartvast blijken te kunnen zijn.

De auteur betoogt, dat ook bij dogmatische toepassing van het kapitaaldekkingsstelsel een welvaartvast final-pay pensioen betaalbaar blijft, zelfs bij een jaarlijkse algemene loonstijging van 7%: bij de meeste ondernemingen is de waarde van de over het verleden verleende aanspraken 8 tot 14 maal zo groot als het bedrag van de comingservicesom. Bij een backservice voor de 7% loonstijging is dus een bedrag nodig dat varieert van 60% tot 100% van de comingservice-koopsom. Uitgedrukt in een percentage van de loonsom zou de toeslag in het algemeen niet meer dan ca. 5% bedragen. Uiteraard lijken de kosten lager als men die voor het welvaartvast maken van het aanvullende pensioen (boven de AOW benodigd) uitdrukt als een percentage van het totale loon. In dit verband rijst voorts de vraag hoe het toeslagpercentage zich in de toekomst zal gaan ontwikkelen.

Zoals bekend vertoont het huidige systeem van ondernemingspensioenregelingen een aantal duidelijke tekortkomingen: wachttijden bij toetreding passen volgens Verbraak niet meer in onze tijd (blz. 14 en 27); verlies van pensioenrechten bij verandering van werkgever (blz. 13, 77 en 96) dient te worden voorkomen door een systeem van pensioenclearing; de verhouding tussen totaal pensioen (inclusief AOW) en laatstgenoten inkomen laat in het algemeen nog te wensen over en de gepensioneerden mogen al blij zijn als de uitkeringen waardevast zijn.

Het meest interessante deel van het boek achten wij het voorstel tot uitbouw van de AOW (op basis van een puntensysteem) tot een regeling die een pensioendekking gaat geven van 40% van het inkomen tot *f* 20.000. De AOW en de AWW passen volgens de auteur niet in hetgeen in ons land als normaal wordt beschouwd op pensioengebied: de uitkeringen zijn onafhankelijk van het actieve inkomen, de AOW is voor gehuwden hoger dan voor ongehuwden, de AWW is afhankelijk van de aanwezigheid van kinderen. Verbraak spreekt in dit verband van een stuk noodwetgeving en typische bodemvoorzieningselementen.

Het voorstel van Verbraak betekent een fundamentele verandering in de opzet van de AOW waardoor de weg wordt geopend voor een bredere toepassing van het omslagstelsel en een betere integratie van sociale en private pensioenverzekering. Het is dan ook te hopen dat dit voorstel in ons land de aandacht zal krijgen die het verdient.

Prof. dr. A. van Doorn

WETTELIJKE ZIJDE VAN HET ABORTUS PROVOCATUS VRAAGSTUK

door

Prof. Dr. A. C. Drogendijk

In een vorig artikel heb ik diverse facetten van het abortusvraagstuk aan de orde gesteld. Het is thans mijn bedoeling nader in te gaan op de wettelijke zijde van dit vraagstuk; ook hieromtrent zijn de meningen namelijk zeer verdeeld. De uit deze meningen naar voren komende voorstellen kan men als volgt rubriceren:

1. handhaving van de bestaande artikelen uit het Wetboek van Strafrecht;
2. legalisering van de abortus provocatus door wijziging van de wetsartikelen in positieve zin;
3. liberalisering door aanzienlijke uitbreiding van de indicaties, eveneens te bewerkstelligen middels legalisering;
4. afschaffing van de abortuswetgeving, hetzij geheel hetzij ten dele.

Ad 1 en 2

Voor handhaving van de bestaande artikelen uit het Wetboek van Strafrecht voert men twee gronden aan. In de eerste plaats deze, dat wetswijziging absoluut niet nodig is, aangezien de situatie in Nederland de medicus voldoende ruimte laat datgene te doen wat hij in bepaalde gevallen noodzakelijk acht. Om dit argument op zijn waarde te toetsen is het nodig de huidige situatie nader onder de loep te nemen.

In het Wetboek van Strafrecht wordt in de artikelen 295 t/m 298 het afdrijven van de levende vrucht verboden. In 1911 werd door minister Regout nog een artikel daaraan toegevoegd, welk artikel (251*bis*) aldus luidt:

„Hij die opzettelijk eene vrouw in behandeling neemt of eene behandeling doet ondergaan, te kennen gevende of de verwachting opwekkende dat daardoor zwangerschap kan worden verstoord, wordt gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van ten hoogste zesduizend gulden.

Indien de schuldige uit winstbejag heeft gehandeld, van het plegen van het misdrijf een beroep of eene gewoonte maakt, of geneeskundige, vroedvrouw af artsenij-bereider is, kunnen de straffen met een derde worden verhoogd.

Indien de schuldige het misdrijf in zijn beroep begaat, kan hij van de uitoefening van dat beroep worden ontzet."

Deze aanvulling was nodig, omdat in de artikelen 295 t/m 298 — onder het opschrift „Misdrijven tegen het leven gericht", de strafbaarheid wegens afdrijving of doden van de vrucht regelende — ervan wordt uitgegaan dat de

abortus wordt gepleegd op een *levende* vrucht, waarvoor het absolute bewijs moeilijk te leveren is. Voor de toepassing van artikel 251*bis* echter is het bewijs, dat de vrucht inderdaad nog leefde, niet vereist.

Nu geldt bij wetsovertreding dat de dader alleen dan strafbaar is, wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, t.w.:

— de gedraging moet zijn gesteld onder zodanige omstandigheden, dat alle elementen van de in de wet opgenomen delictomschrijving voorhanden zijn;
— de gedraging moet wederrechtelijk zijn (d.w.z. in strijd met het recht als zodanig);
— de dader moet schuld hebben, hetgeen betekent dat hem een verwijt moet kunnen worden gemaakt van hetgeen hij heeft gedaan.

In een geval van abortus provocatus door een arts heeft de betreffende arts weliswaar een strafbaar feit gepleegd, omdat zijn handeling formeel beantwoordt aan de omschrijving van het delict, maar is hij desondanks niet strafbaar: zijn gedraging is niet wederrechtelijk — in de medische indicatie beschikt hij over een rechtvaardigingsgrond waardoor de onrechtmatigheid van zijn handeling wordt opgeheven —, en voorts kan hem geen schuld worden geweten — hij doet namelijk hetgeen hij als arts op grond van medische indicatie moet doen (of anders gezegd, het ontbreken van schuld levert een strafuitsluitingsgrond op).

Met een en ander zou men vrede kunnen hebben, ware het volgende niet het geval. Uitgaande van de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie om van vervolging om redenen ontleend aan het algemeen belang af te zien, stelt Enschedé dat men de gevallen van abortus provocatus in grove trekken in drie groepen kan indelen:

— gevallen die zonder twijfel crimineel zijn;
— gevallen die zonder twijfel steunen op een medische indicatie;
— gevallen waarin twijfel bestaat.

Volgens Enschedé is het duidelijk dat het Openbaar Ministerie in de eerstgenoemde gevallen van abortus provocatus de daders zal vervolgen en in gevallen die ressorteren onder de tweede groep, de daders vrijuit zal laten gaan. Maar hoe te handelen in de laatstgenoemde gevallen? Naar de mening van Enschedé zal het Openbaar Ministerie er verstandig aan doen in dergelijke twijfelgevallen van vervolging af te zien, hetgeen dan ook tot nog toe gebeurde in de jurisprudentie.

Uit deze gang van zaken kan een belangrijke conclusie worden getrokken, en wel deze dat de arts die een abortus verricht, *geheel afhankelijk* is van het *subjectieve inzicht* van de betrokken rechter. In vele gevallen zal dit weliswaar geen moeilijkheden opleveren, maar dit wordt toch anders indien men de indicatie voor abortus provocatus ruimer gaat stellen. Met name de abortus provocatus op sociale indicatie is een beweegreden die zeker tot moeilijkheden in de beoordeling aanleiding zal kunnen geven. Immers de sociale indicatie is een uiterst rekbaar begrip en de redelijkheid van de motivering in een bepaald

geval zal vaak aanvechtbaar zijn. Zonder wetswijziging zal de arts die op sociale indicatie abortus verricht, een niet te miskennen risico lopen.

Een tweede argument voor handhaving van de bestaande wetsartikelen wordt gehaald uit de omstandigheid dat het probleem van de illegale abortus inmiddels zichzelf heeft opgelost, aangezien het aantal gevallen van clandestiene abortus provocatus sterk terugloopt. Het schijnt mij toe, dat dit geen sterk argument is. Het moge dan waar zijn dat er veel minder gevallen van criminele abortus provocatus voorkomen dan voorheen, verdwenen zijn zij allerminst. Bovendien is er geen enkel uitzicht dat de illegale abortus spoedig tot het verleden zal behoren; de ervaringen hier en elders spreken hieromtrent een duidelijke taal.

Uit het bovenstaande volgt dat de argumenten welke men aanvoert om de bestaande wetsartikelen te handhaven, onvoldoende zijn te achten. Anderzijds volgt hieruit dat legalisering van de abortus provocatus door wijziging van de wet in positieve zin zo niet geboden dan toch dringend gewenst is. De huidige situatie immers is niet alleen onbevredigend door de negatieve benadering van het abortusvraagstuk, maar ook en vooral omdat de arts *geen zekerheid* heeft dat hij niet op een dag veroordeeld zal worden wegens een strafbaar feit. Aangezien dit laatste — het risico dat de arts loopt vervolgd te worden — reeds in het voorgaande is behandeld, behoeft alleen de negatieve benadering van het abortusvraagstuk nog enige toelichting.

Een van de bezwaren tegen het handhaven van de bestaande toestand is deze, dat het om een strafwet gaat, of anders gezegd, dat elke abortus provocatus op welke indicatie ook *ten principale* als een misdrijf wordt gezien.

De vrouw die op serieuze gronden abortus aanvraagt en verkrijgt, ondergaat de behandeling „in de sfeer van het sociaal niet aanvaarde, in de sfeer van het strafbare feit" (Van Urk). Precies hetzelfde geldt voor de medicus: volgens de wet is hij immers strafbaar, maar hij gaat vrijuit, omdat er een rechtvaardigingsgrond is voor zijn handelen en hem geen schuld geweten kan worden. Ik aarzel dan ook niet het ten principale op één lijn te stellen van abortus provocatus medicinalis met abortus provocatus criminalis als ongezond en ongewenst te karakteriseren.

Nu heeft men tegen legalisering van de abortus in positieve zin aangevoerd, dat men dan onmiddellijk te maken krijgt met de moeilijkheid van een nadere omschrijving van het begrip „medische indicatie". Het wil mij voorkomen dat *a.* deze moeilijkheid evenzo aanwezig is bij de bestaande wetgeving; *b.* deze moeilijkheid niet zo groot is als men wel voorwendt.

Ad a. Waarom wordt de arts die op medische indicatie abortus verricht, vrijgesproken? Omdat de rechter van mening is dat bij een medische indicatie zowel een rechtvaardigingsgrond als een schulduitsluitingsgrond in het spel is. Hoewel niet exact is aan te geven wat onder medische indicatie is te verstaan — de ene arts denkt er veel ruimer over dan de andere —, komt de rechter toch tot een beslissing, daar hij uitgaat van de *redelijkheid* der motivering van de

abortus provocatus. „Ten principale", aldus Rang, „spelen ook hier niet de medische en juridische normen een rol, maar de culturele, ethische en godsdienstige; het is geen vaktechnische beslissing, maar een gewetenszaak; men spreekt een waardeoordeel uit." M.a.w. de moeilijkheid omtrent het begrip „medische indicatie" heeft in de praktijk een oplossing gevonden door uit te gaan van de redelijkheid van het doel. Het is evenwel zonder meer duidelijk dat men over hetgeen redelijk of niet redelijk is, sterk van mening kan verschillen.

Ad b. Bij de medische indicatie gaat het om de gezondheid, c.q. het leven van de aanstaande moeder of van de vrucht. Vroeger was dit kennelijk een uitgemaakte zaak. In het oorspronkelijke wetsontwerp van 1879 begonnen de huidige artikelen 296 en 297 met de woorden: „Hij die, *behalve in geval van levensgevaar voor de vrouw of vrucht,* opzettelijk de afdrijving of den dood der vrucht van eene vrouw (...) veroorzaakt, ..." (Uit deze bewoordingen blijkt tussen haakjes, dat het nimmer de bedoeling van de toenmalige minister is geweest de abortus provocatus op medische indicatie strafbaar te stellen). De Tweede Kamer achtte het cursief gedrukte evenwel dermate *vanzelfsprekend,* dat men het niet nodig vond dit uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. De aangevallen zinsnede werd derhalve geschrapt!

Nu kan men tegenwerpen dat het begrip „medische indicatie" thans een ruimere betekenis heeft gekregen en het om die reden ongewenst is een dergelijk begrip in de wet vast te leggen en scherp te omschrijven. Deze argumentatie zou opgaan indien voor de rechtspraak een scherp omlijnde medische indicatie onmisbaar was. Volgens Enschedé, die er overigens geen voorstander van is om het begrip „medische indicatie" in de wet vast te leggen, is dit niet het geval. Het juridische begrippenstelsel is namelijk opgebouwd uit termen die niet zozeer definities als wel *typeringen* zijn. „Zij zijn," zo zegt Enschedé, „dus voorzien van betekenissen, die in hun kerngebieden duidelijk en ondubbelzinnig zijn, maar die, hoe verder zij zich van de kern verwijderen, voor verandering en ontwikkeling vatbaar zijn. De jurist tracht, ondanks betekenisveranderingen, die begrippen tot elkander in vrij vast gestructureerde, logische relaties te handhaven, tot het ogenblik, dat die betekenisverschuivingen hem nopen tot een herziening van die structuur. Door deze methode waarborgt hij, dat het rechtsstelsel met de culturele ontwikkeling kan meegroeien." Hieruit volgt dat een veranderlijke betekenis van het begrip „medische indicatie" voor de jurist geen bezwaar is.

Indien tot legalisering van de abortus provocatus in positieve zin zou worden overgegaan, rijst vanzelf de vraag op welke wijze dit zou moeten gebeuren. Hieromtrent zijn reeds diverse voorstellen gedaan.

De Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst heeft eind 1968 als uitgangspunt gekozen het document van de World Medical Association, welke organisatie een en ander had overgenomen uit een rapport van de American Medical Association. De formulering van de gevallen waarin volgens het document abortus zou zijn toegestaan, luidde aldus:

„...the American Medical Association is opposed to induced abortion except when:

1. There is documented medical evidence that continuance of the pregnancy may threaten the health or life of the mother, or
2. There is documented medical evidence that the infant may be born with incapacitating physical deformity or mental deficiency, or
3. There is documented medical evidence that continuance of pregnancy, resulting from legally established statutory or forcible rape or incest may constitute a threat to the mental or physical health of the patient.
4. Two other physicians chosen because of their recognized professional competence have examined the patient and have concurred in writing, and
5. The procedure is performed in a hospital accredited by the Joint Commission on Accreditation of Hospitals."

De door de Maatschappij benoemde commissie ter bestudering van het abortusvraagstuk tekende bij deze vijf indicaties het volgende aan:

Ad 1. De zinsnede „may threaten" is te veelomvattend, want statistisch gezien kan elke zwangerschap leiden tot een lichamelijke of geestelijke afwijking. Daarom zal moeten worden gesproken van „seriously threatens", waaronder te verstaan: de normale risico's van de normale zwangerschap verre te boven gaand.

Ad 2. Deze „foetale" indicatie achtte de commissie als op zichzelf staande indicatie niet aanvaardbaar: „Men kan moeilijk argumenteren, zonder het terrein van de medische indicatie te verlaten met alle vérstrekkende gevolgen van dien, dat men terwille van het verwachte kind het in zijn wording het leven mag ontnemen."

Ad 3. Ook deze indicatie achtte men onjuist en bovendien overbodig, omdat in gevallen waarin bedreiging van de lichamelijke en/of geestelijke gezondheid manifest is, de sub 1 genoemde indicatie voldoende mogelijkheden biedt.

Ad 4 en 5. Met de procedure, neergelegd sub 4 en 5, ging de commissie in grote lijnen akkoord.

Van Urk geeft met betrekking tot de formulering van de therapeutische abortus de voorkeur aan de Engelse tekst, luidende:

1. The continuation of the pregnancy would involve risk to the life of the pregnant woman greater than the termination of the pregnancy.
2. The continuation of the pregnancy would involve risk of injury to the physical or mental health of the pregnant woman greater than the termination of the pregnancy.
3. The continuation of the pregnancy would involve risk to the physical

or mental health of any existing children of the pregnant woman's family greater than the termination of the pregnancy.

4. There is a substantial risk that if the child were born it would suffer from such physical or mental abnormalities as to be seriously handicapped.

Volgens Van Urk bestaat het voordeel van de Engelse tekst hierin, dat er geen enkele groep medici meer is die deze inzichten niet waar zou kunnen maken.

Bovendien laat de Engelse tekst volgens hem meer ruimte voor psychosociale factoren die de gezondheid van de moeder bij voortzetting der zwangerschap kunnen bedreigen. Persoonlijk echter acht ik de Engelse indicaties veel te ruim gesteld en zou ik mij daarom liever willen aansluiten bij de Amerikaanse tekst, zoals deze door de Maatschappij-commissie is geamendeerd.

Alvorens de derde genoemde mogelijkheid te bespreken, nog een enkel woord over de bij legalisering in te stellen commissie ter beoordeling van de aanvragen om abortus. In het algemeen wil men in deze commissie naast de betrokken huisarts tevens zien opgenomen een vrouwenarts, een klinische psycholoog, c.q. een psychiater, en een maatschappelijk werkster.

Tegen deze meerhoofdige toetsing van aanvragen om abortus heeft met name Van Urk meerdere bezwaren geopperd. Deze komen kort samengevat op het volgende neer: gezien het feit dat de meningen der artsen over abortus provocatus nogal uiteenlopen, geeft een willekeurig samengestelde groep medici niet meer zekerheid en geen scherpere indicatie dan de eenling, veelal de huisarts, die de situatie bovendien het best kan beoordelen; de huisarts krijgt op deze manier een te ondergeschikte rol; hoe meer personen aan de toetsing deelnemen, hoe moeilijker het wordt een beslissing te nemen; het geheel werkt uiteraard vertragend.

Hoewel niet kan worden ontkend dat deze bezwaren tot op zekere hoogte reëel zijn, komt het mij en anderen voor dat het overlaten van de beslissing aan slechts één persoon de willekeur ten top zal voeren. Wel zal men er goed aan doen altijd de betrokken huisarts op te nemen in het team dat de uiteindelijke beslissing neemt. Rest alleen de vraag of men met een centrale commissie dan wel met meerdere, over de diverse provincies verdeelde commissies zal gaan werken. De eerstgenoemde werkwijze heeft het grote voordeel van uniformiteit in de beoordeling, de laatstgenoemde heeft het voordeel dat zij minder belastend is voor de medici die van deze commissies deel uitmaken.

Ad 3. Onder liberalisering verstaat men de uitbreiding van het aantal indicaties waarop abortus provocatus gewettigd is.

Wat het algemene aspect van de liberalisering betreft, kan ik mij geheel verenigen met het *Memorandum* inzake het abortusvraagstuk, uitgebracht aan de Maatschappij door het bestuur van de Protestants-Christelijke Artsen-Organisatie. In dit memorandum wordt in de eerste plaats gewezen op de morbiditeits- en mortaliteitskans die een ingreep bij een lichamelijk gezonde vrouw als de abortus provocatus nu eenmaal is, met zich meebrengt. Voor het bestuur wegen de moreel-ethische bezwaren evenwel zwaarder: „Allereerst vragen wij ons

met zorg af, gezien de terughoudendheid en angst, die veel patiënten hebben tegen het gebruik van orale anticonceptiva en de bezwaren die een groot aantal patiënten ondervinden bij het gebruik van IUD middelen, of een verregaande liberalisering van de abortus provocatus er niet toe zal leiden dat voor een grote laag der bevolking de abortus provocatus de plaats zal gaan innemen van de anticonceptiva. Dit achten wij zowel uit medisch als uit ethisch oogpunt in hoge mate ongewenst."

En nu dan de diverse indicaties die men heeft opgesteld voor abortus provocatus. Aangezien Janssens enkele jaren geleden in dit tijdschrift (oktober 1966) vrij uitvoerig hierop is ingegaan, zal ik mij tot slechts enkele opmerkingen beperken.

— *Juridische indicatie* [1]

Hieronder verstaat men zwangerschap door verkrachting, misbruik van geestelijke onrijpheid of geestesziekte, ontucht met minderjarige meisjes, kindergraviditeit. Alleen indien de omstandigheden, teweeggebracht door de niet gewilde zwangerschap, uitermate bezwarend zijn voor het heden en de toekomst, zal abortus provocatus ernstig in overweging moeten worden genomen.

— *Eugenetische indicatie*

M.i. dient deze indicatie verworpen te worden, en wel omdat de eugenetica een jonge wetenschap is waarmede men zeer zelden de aperte minderwaardigheid van een kind met zekerheid vermag te voorspellen en veelal niet verder komt dan de berekening van een waarschijnlijkheidspercentage. Het is dan ook niet te verwonderen dat abortus provocatus op eugenetische indicatie weinig of geen toepassing vindt in Nederland.

— *Sociale indicatie*

Onder deze indicatie kan men een scala van motiveringen voor abortus onderbrengen. Als zodanig zijn te noemen lichtzinnigheid, gemakzucht, luiheid, genotzucht, egoïsme van man of vrouw of van beiden, slechte woonomstandigheden, kleine behuizing, financiële nood, opvoedingsmoeilijkheden, het alleenstaan van de vrouw (weduwe of gescheiden, in de steek gelaten door echtgenoot of verloofde), enz. enz. Met velen ben ik van mening dat de sociale indicatie in het algemeen niet aanvaardbaar is. Zij is dat echter wel indien de vrouw inderdaad *tegen haar wil* zwanger is geworden en er bovendien — hetgeen vrij zelden het geval is — een *werkelijk* existentiële noodtoestand is gerezen. Onder dit laatste moet dan verstaan worden een zodanige psychische stress in het kader van een bepaalde sociale of socioculturele context, dat er gevaar voor de gezondheid is te duchten, c.q. het leven bedreigd wordt.

[1] Terecht voert Rang een terminologisch bezwaar tegen dit begrip aan, daar het recht zelf nergens een indicatie tot abortus provocatus oplevert. Beter zou volgens hem zijn: criminele of delictuele indicatie.

Ad 4. Wat betreft de afschaffing van de abortuswetgeving kan men twee standpunten onderscheiden.

Sommigen beogen *niet* de *algehele* afschaffing van de abortuswetgeving, maar willen de therapeutische abortus provocatus laten vallen onder de toekomstige wetgeving op de medische en paramedische beroepen. Alleen de abortus verricht door een onbevoegde, de abortus criminalis, zou een strafbaar feit moeten blijven. Uiteraard zouden dan in de nieuwe wet nadere bepalingen dienen te worden opgenomen inzake medisch verantwoorde abortus provocatus, alsmede voldoende waarborgen tegen medisch niet verantwoorde abortuspraktijken.

Een en ander is bepleit door Van Urk o.a., alsook door de Medische Raad van de Nederlandse Stichting Consultatiebureaus voor Huwelijks- en Geslachtsleven. Genoemde Raad heeft als *voorlopige* richtlijnen en adviezen voor het toepassen van therapeutische abortus de volgende regels opgesteld:

1. Abortus arte provocatus dient te worden overwogen indien er gefundeerde redenen bestaan om aan te nemen dat het voortduren van de zwangerschap of de lichamelijke of geestelijke gezondheid van de moeder, of van degenen die direct van haar afhankelijk zijn, ernstig zal bedreigen.
2. De wens van de vrouw is hierbij een centraal gegeven, maar dient te worden getoetst op echtheid en motivatie; zo mogelijk dient ook de partner in het overleg te worden betrokken. De indicatiestelling blijft evenwel een medische beslissing, waarvan de motieven en consequenties met de vrouw dienen te worden besproken.
3. De indicatie dient te worden gesteund door deskundigen op het gebied der verschillende facetten van het desbetreffende geval. Vaak zal dit de trias huisarts-psychiater-gynaecoloog zijn. Er dient naar te worden gestreefd, dat ook bij het afwijzen van het nadrukkelijke verzoek van een vrouw, dezelfde zorgvuldigheid in acht wordt genomen en de beslissing aan de vrouw wordt gemotiveerd.
4. De ingreep dient vanzelfsprekend te worden verricht door een deskundige — meestal gynaecoloog — in een adequate omgeving — meestal ziekenhuis.
5. Voor minderjarigen dient er naar te worden gestreefd de ouders in het overleg te betrekken, tenzij het belang van patiënte zich daartegen verzet.
6. Met klem dient te worden gesteld dat preventie — onder andere door goede anticonceptionele hulp en voorlichting — en mede daartoe goede nazorg van het grootste belang zijn.
7. Anonieme registratie (bijvoorbeeld bij het N.I.S.S.O.) van verrichte — én afgewezen — therapeutische abortus dient te worden bevorderd, echter uitsluitend ten behoeve van wetenschappelijke doeleinden.

Anderen daarentegen zijn van mening dat de abortus-wetgeving in haar geheel afgeschaft moet worden. Het pleidooi om in deze aangelegenheid niets meer wettelijk vast te leggen, gronden zij op de stelling dat *abortus provocatus*

in geen enkel opzicht dient te worden onderscheiden van alle andere geneeskundige handeling. Immers, aldus de redenering, bij operaties wordt de patiënt vaak beroofd van organen of ledematen, hetgeen men zou kunnen aanmerken als zware mishandeling. Toch gaat de arts steeds vrijuit op grond van zijn indicatiestelling, d.w.z. op grond van de overweging dat de verrichte handeling naar algemeen *geneeskundig inzicht* de meest juiste is geweest tot genezing, c.q. verzachting van het lijden van de patiënt. Bovendien is het altijd mogelijk de arts achteraf voor zijn handeling ter verantwoording te roepen, hetzij voor de civiele rechter, hetzij voor de tuchtrechter, hetzij voor de strafrechter.

Welnu, al deze en dergelijke medische handelingen zijn niet apart gelegaliseerd. Waarom zou men de medische handeling bestaande in het onderbreken van zwangerschap dan wel afzonderlijk in de wet vastleggen?

Het kan niet ontkend worden dat overeenkomstig deze redenering heel wat moeilijkheden uit de weg geruimd zouden worden. Niettemin kan ik een dergelijk standpunt niet delen. In de eerste plaats geeft men daarmee praktisch alle indicaties vrij. Zwaarder weegt echter dat op deze wijze de *rechten van het ongeboren kind* onvoldoende, of beter gezegd in het geheel *niet* gewaarborgd zijn.[2] Het kardinale verschil tussen operaties en abortus provocatus is juist hierin gelegen, dat het bij laatstgenoemde medische handeling gaat om *twee* individuen.

In dit verband is het dienstig nogmaals een gedeelte te citeren uit het reeds eerder aangehaalde Memorandum van de P.C.A.O. Na gesteld te hebben dat wij de mens moeten zien als deelhebbend aan het mysterie van een transcendentale werkelijkheid, niet als een biologische eenheid waarin allerlei biochemische processen het leven bepalen, vervolgt men: „De mens is een wezen van hoger orde en is gebonden aan zijn Schepper. Deze transcendentale relatie en het feit dat de mens als medemens in de wereld is geplaatst, sluit fundamenteel elke vorm van menselijke autonomie uit. De mens is niet solitair, maar solidair, niet autonoom, maar heteronoom bepaald, zowel verticaal als horizontaal. Altijd en in alles is er de relatie. En door deze bindingen kan de mens geen zelfbeschikkingsrecht over het eigen lichaam worden toegekend, geen recht om naar eigen goeddunken met zijn lichaam te manipuleren. Te lang hebben wij als mensen ons lichaam als iets van secundaire waarde be-

[2] Wat betreft deze rechten moge in de eerste plaats geattendeerd worden op artikel 3 van het Burgerlijk Wetboek, dat bepaalt dat het kind waarvan een vrouw zwanger is, als reeds geboren wordt beschouwd zo dikwijls als het belang van het kind dit vraagt. Vervolgens kan in dit verband herinnerd worden aan de Declaratie van Genève (1948) waarin wordt gesteld: „Ik zal absolute eerbied hebben voor het menselijk leven van de bevruchting af."

In de derde plaats moge verwezen worden naar een uitspraak van de Nederlandse Gynaecologische Vereniging, volgens welke er geen principieel, maar slechts een gradueel verschil is tussen de conceptus en een pasgeboren baby, op grond van het feit dat elke jonge zwangerschap het bestaan van een potentieel nieuw menselijk leven impliceert.

schouwd, als woning of tempel van de geest, tot men is gaan inzien dat de mens meer is, dat lichaam en geest één onverbrekelijke eenheid vormen, de mens in zijn werkelijke waarde als psycho-somatische eenheid. Dat lichaam manifesteert onze persoonlijkheid, ons leven."

Van harte sluit ik mij bij deze visie aan. Nogmaals gezegd, het kardinale verschil tussen operaties en abortus provocatus is hierin gelegen, dat bij de laatstgenoemde ingreep twee individuen zijn betrokken. Juist omdat het zowel om de belangen van de vrouw als om die van het kind gaat, mag de beslissing noch alleen aan de aanstaande moeder noch alleen aan de behandelend arts worden overgelaten. Slechts een wettelijk vastgelegde meerhoofdige toetsing kan willekeur en/of vervlakking van de indicatiestelling voorkomen. Om deze reden blijf ik van mening dat de oplossing van het abortusvraagstuk niet moet worden gezocht in de onder 4 besproken mogelijkheid, maar dat wetswijziging als onder 2 aangegeven het meest juist is.

LITERATUUR

Abortus provocatus. Documentatie Gespreksgroepenwerk 1969/1970. Uitg. A.R. Partij, 's-Gravenhage, 1969.

F. E. J. Bouricius, *Abortus provocatus.* In: *Med. Contact,* 24 (1969) 846.

A. C. Drogendijk, *Eugenetiek.* In: *Het Oranje-Groene Kruis,* 9 (1958) 12; 10 (1959) 11.

A. C. Drogendijk, *Het vraagstuk van de abortus provocatus.* In: *De Ziekenfondsgids,* 24 (1970) 44.

Ch. J. Enschedé, *Abortus op medische indicatie en strafrecht.* In: *Ned. Tijdschr. v. Geneeskunde,* 110 (1969) 1349.

F. E. Frenkel, *Pre-advies conferentie abortus provocatus.* Uitg. Humanistische Stichting Socrates, 1 okt. 1968.

Gedachtenwisseling in de Tweede Kamer tijdens behandeling Rijksbegroting 1969 voor Sociale Zaken en Volksgezondheid (abortus provocatus). In: *Med. Contact,* 24 (1969) 257.

F. J. Heggen, *Kanttekeningen bij de abortus provocatus.* In: *De Ziekenfondsgids,* 24 (1970) 89.

Het abortusvraagstuk. In: *Med. Contact* 24 (1969) 19.

J. Janssens, *Abortus provocatus criminalis, een ernstig maatschappelijk euvel.* In: *A.R. Staatkunde,* 36 (1966) 278.

G. J. Kloosterman, *Abortus provocatus, wel liberaliseren, niet vrijlaten.* In: J. P. Calff, *Medische ethiek vandaag,* blz. 63, Amsterdam/Brussel, 1969.

G. A. Ladee, *Enige opmerkingen omtrent de discussie over abortus provocatus.* In: *Medisch Contact* en de brief van het Hoofdbestuur aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid. In: *Med. Contact,* 24 (1969) 1001.

Legalisering van abortus provocatus, mede op sociale indicatie. In: *Ned. Tijdschr. v. Geneeskunde,* 110 (1966) 253.

M. A. van Melle, *Eerbied voor het leven.* In: *Van huis tot huis,* 24 (1970) 33.

Memorandum inzake het vraagstuk van de abortus provocatus uitgebracht door het bestuur van de Protestants-Christelijke Artsen-Organisatie aan het Hoofdbestuur van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot Bevordering der Geneeskunst. In: *Soteria,* 14 (1970) 15.

P. Muntendam, *Enkele sociaal-geneeskundige aspecten van abortus provocatus.* In: *Ned. Tijdschr. v. Geneeskunde,* 110 (1966) 1337.

Percentages abortus provocatus (brief Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid aan de voorzitter der Tweede Kamer). In: *Med. Contact,* 25 (1979).

A. Querido, *Het abortusvraagstuk.* In: *Werk in uitvoering,* samengesteld door Dr. M. A. J. Romme en W. J. Z. Gorter-Willemse; Leiden, 1970, blz. 232.

A. Querido, *Is het nodig of wenselijk dat abortus provocatus in Nederland „gewettigd" wordt?* In: *De Ziekenfondsgids,* 24 (1970) 68.

J. F. Rang, *Juridische aspecten van abortus provocatus.* In: *Abortus provocatus,* door W. Bakker, P. J. F. Dupuis, Dr. J. F. Rang, Dr. J. W. Vinke-Herfst; Nijkerk, 1969.

Rapport van de Nederlandse Gynaecologische Vereniging over het vraagstuk van de abortus arte provocatus. In: *Med. Contact,* 24 (1969) 59.

Rapport abortus-vraagstuk van Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Psychiatrie en Neurologie. In: *Med. Contact,* 25 (1970) 143.

Richtlijnen medische indicaties abortus. In: *Med. Contact,* 24 (1969) 902.

Standpunten van de Medische Raad van de Nederlandse Stichting Consultatiebureaus voor Huwelijks- en Geslachtsleven inzake abortus arte provocatus. In: *Med. Contact,* 24 (1969) 640.

P. E. Treffers, *Medisch-ethische vragen rondom vruchtbaarheid en voortplanting.* In: Dr. L. H. Th. S. Kortbeek, Prof. Dr. H. J. Heering, Dr. P. E. Treffers e.a., *Recent Medisch Ethisch Denken,* I, blz. 70, Leiden 1968.

P. E. Treffers, *Over de frequentie van abortus nu en in de toekomst.* In: *Medisch Contact,* 25 (1970) 525.

G. R. van Urk, *Abortus provocatus.* In: *Med. Contact,* 24 (1969) 203, 383.

G. R. van Urk, *Strafbepalingen zijn niet meer aangepast aan de ontwikkeling van nieuwere geneeskundige inzichten.* In: *Med. Contact,* 24 (1969) 711.

E. Veder-Smit, *De Commissie abortusvraagstukken.* In: *Van huis tot huis,* 24 (1970) 35.

P. J. H. van Vugt, *Rechten van de ongeborene.* In: *Med. Contact,* 24 (1969) 385.

E. R. de Winter, *Enkele aspecten van de abortus provocatus.* Deventer, 1966.

★

IETS OVER DR. J. J. C. VAN DIJK

door

H. Algra

Geschiedenis *dient* verteld te worden, schreef dr. A. A. van Schelven mij eens. Het verslag van wat er gebeurd is, mag geen opsomming zijn, maar het moet een verhaal worden. Dat betekent niet alleen ordening en rangschikking van het feitenmateriaal; dat vraagt om een visie op het geheel. En die visie bepaalt, wáár de personen en de feiten komen te staan en hoe zij moeten worden gezien en beoordeeld.

Dr. L. de Jong heeft met het eerste deel van zijn werk *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog,* het deel dat onder de titel *Voorspel* verscheen, veel lof geoogst. Het gehele werk wordt beheerst door één gedachte: Nederland heeft onvoldoende en te laat de maatregelen genomen om de defensie op peil te brengen en in 1940 werd daarvoor de rekening gepresenteerd. Hoe dit verzuim ontstond en wie schuldig zijn, dat tracht de heer De Jong met zorg vast te stellen. Hij wil, blijkens zijn *Voorwoord,* geen enkel falen met de mantel der liefde bedekken. Maar dat sluit de mogelijkheid niet uit, dat hij in verhalen en oordelen niet vrij blijft van eenzijdigheid of in onpartijdigheid tekort schiet.

Ik ben van mening, dat hij met name aan dr. J. J. C. van Dijk, die van 28 juli 1921 tot 4 augustus 1925 en van 24 juni 1937 tot 10 oktober 1939 minister van Oorlog of minister van Defensie was, *onrecht heeft gedaan.* En dat hoop ik in het vervolg van dit artikel aan te tonen.

Maar eerst een tekening van de algemene situatie. Na de eerste wereldoorlog, die leidde tot de capitulatie en de ontwapening van Duitsland, leefde bij velen het besef: dit is de laatste keer geweest. Bij een moderne oorlog zijn er alleen maar verliezers.

Die gedachte werd trouwens toen niet voor het eerst geopperd. We kunnen haar ook vinden in *The Greatest Illusion* van Norman Angell, en dat is een publikatie uit *1910.* Maar het ontketenen van een oorlog is niet alleen een schadelijke dwaasheid, het is nu ook een moeilijk of onmogelijk te ondernemen stap. Immers, de Volkenbond waarborgt de vrede, veroordeelt de oorlog, en treft collectieve maatregelen als een stokebrand de vrede verstoort.

De vraag of de wereldoorlog van 1914 tot 1918 op goede gronden als de laatste mocht worden beschouwd, was zuiver speculatief. Maar de consequenties van het toetreden tot de Volkenbond voor het nationale defensiebeleid vormden een feitelijk element in de nationale politiek.

Daar onderdoor liep nog een andere constante lijn. De SDAP onder leiding

van Troelstra bleef principieel tegen èlk stelsel van nationale landsverdediging. Tijdens de eerste wereldoorlog had dat geleid tot een bijzonder vreemde houding. Onze krijgsmacht was gemobiliseerd en de kosten van de mobilisatie werden als mobilisatiekredieten in afzonderlijke wetsontwerpen ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voorgelegd. Daar stemden de socialisten vóór. Zij vonden de mobilisatie nodig ter dekking van onze neutraliteit. Maar tegelijk stemden zij elk jaar tegen de defensiebegroting. Wat hun betrof, behoefde er dus geen defensieminister te zijn, geen departement, dat de zorg voor de mobilisatie behartigde, geen K.M.A., geen afdeling dienstplicht, die de oudere lichtingen door jongere kon vervangen, enz.

Toen de oorlog voorbij was en de strijdkrachten gedemobiliseerd, werd de zaak voor de socialisten dus weer eenvoudig. Zij behoefden alleen maar jaarlijks zich met kracht te verzetten tegen het defensiebeleid. En zij deden het met grote hartstocht. Uiteraard werd hun in de Tweede Kamer voorgehouden, dat in 1914 de mobilisatie toch noodzakelijk was gebleken en dat zij dat zelf hadden erkend. Dat was toen, zo betoogden zij, nog nodig geweest, maar in de toekomst zou de internationale arbeidersbeweging sterk genoeg zijn om een oorlog te verhinderen. Bij het jaarlijkse debat over de defensiebegroting was het dus van socialistische zijde een hard en soms hartstochtelijk tegen.

In het verzet van de socialisten was een zekere climax. Hoogtepunten werden daarbij twee verklaringen. Een van het lid der Tweede Kamer Van Zadelhoff: „Als ondanks onze propaganda ons leger in stand blijft en de oorlog komt, dan wete de minister, dat hij op ons niet kan rekenen. Ik hoop, dat wij dan in staat zullen zijn alle berekeningen in de war te sturen; als er oorlog komt, dan zullen wij probeeren door massale weigering, desnoods door algemeene werkstaking, dien onmogelijk te maken" (*Handelingen Tweede Kamer* 1927/1928, blz. 994). En een van ir. Albarda, de fractievoorzitter in 1930, over de „dappere ongehoorzaamheid". Het ogenblik, dat Albarda die uitspraak deed, was naar eigen getuigenis het gelukkigste van zijn leven.

Moeilijk is de vraag te beantwoorden, in hoeverre en in welke mate deze voortdurende en felle actie andere partijen heeft beïnvloed. Wel is het een feit, dat met een zekere bravoure van de zijde van de regering en van de regeringspartijen werd betoogd, dat Nederland op militaire uitgaven véél meer bezuinigde dan andere landen. Bij de debatten over de defensiebegroting 1930 legde de minister mr. dr. L. N. Deckers (derde ministerie Ruys de Beerenbrouck) nadruk op de bezuinigingen op het gebied van defensie. Daarop reageerde de socialist K. ter Laan aldus: „Mijnheer de Voorzitter! Het is voor ons zoo heerlijk, dat de Minister zich daarop beroept, want is dat zijn werk of is dat ons werk? Hier zit nu een Katholiek Minister; is het niet mooi voor ons, dat hij zich beroept op hetgeen wij, sociaal-democraten, hier hebben betoogd en ook hebben verworven? Ik zal een eindje in de geschiedenis teruggaan. Wie waren het, die opgekomen zijn tegen de buitengewoon zware lichting van 23.500 man? Wij toch zeker en niemand anders? Wij waren het toch, die tegen de wet-Colijn hebben stelling genomen, geheel alleen in de Kamer. Wij zijn het, die opge-

komen zijn voor een korteren diensttijd. Wij hebben het blijvend gedeelte van vroeger vernield. Wij hebben een einde gemaakt aan de 17—12 maanden, die men vroeger diende, en wij zijn het, die een einde gemaakt hebben aan de 8½ maand, die daarna is gekomen. Zijn wij het geweest of niet? Ik zal zelf maar op die vraag antwoorden: wij zijn het geweest, die met ons program van vermindering onder het volk zijn gegaan en wij hebben het zoover gebracht, dat de andere partijen, zij het tegen haar zin, met ons moeten meegaan. Wij hebben ook gestreden tegen de derde herhalingsoefening. Ook hier, en hier zeker, kan ik het antwoord geven: het is ons werk."

Het eerste ministerie Ruys de Beerenbrouck had het moeilijk met de defensie. En dat kwam niet alleen, zelfs niet in de eerste plaats, van de oppositie van de socialisten. De partijen, die wèl vasthielden aan een nationale defensie, waren onderling verdeeld. De AR en CH legden ernstig nadruk op de plicht tot instandhouding van de krijgsmacht; de RK en de liberalen waren weliswaar van hetzelfde gevoelen, maar wilden met minder genoegen nemen; de vrijzinnig-democraten onder leiding van Marchant wilden een sterke reductie van onze militaire middelen. De minister van oorlog, Jhr. Alting von Geusau, kreeg het in 1919 moeilijk met de behandeling van zijn begroting in de Tweede Kamer. Een motie van Marchant, waarin drastische bezuinigingen werden gevraagd, werd verworpen. Maar daarop begon Marchant bij de artikelsgewijze behandeling van de begroting een soort guerillastrijd, waarbij telkens werd voorgesteld een post te verminderen of te schrappen. En in vele gevallen haalde zo'n amendement het, want de socialisten waren voor alle amendementen, en de vrijzinnig-democraten kregen bovendien steun uit de kring van liberalen en leden van de coalitiepartijen. Zo werd de begroting „uitgebeend"; Marchant en zijn naaste medewerkers „turfden": zij hielden een staatje bij van wat ze allemaal, artikel voor artikel, de minister hadden onthouden. En toen deze uitgebeende begroting was aangenomen, vroeg Alting von Geusau het woord en deelde aan de Kamer mee, dat hij zijn ontslag zou vragen. Want de Kamer had weliswaar de motie-Marchant verworpen, maar haar daarna zelf bij de artikelsgewijze behandeling gerealiseerd.

De heer Ruys de Beerenbrouck vond na enige moeite een opvolger, nl. generaal Pop. Hij trachtte een nieuwe militiewet tot stand te brengen, die de nog steeds van kracht zijnde wet van Colijn uit 1913 zou moeten vervangen. Daarbij stelde minister Pop voor, een betrekkelijk klein deel van de dienstplichtigen, nl. 12.000 man, een militaire opleiding te geven; de overigen zouden wel dienstplichtig zijn, maar een ongeoefende reserve vormen. De RK waren enthousiast voor dit plan, de AR en CH moesten niets hebben van dit „poppenleger". En op 15 juni 1921 werd het essentiële artikel van het wetsontwerp, art. 27, verworpen. Vóór stemden de RK en de liberalen, tegen de socialisten, de vrijzinnig-democraten, de antirevolutionairen en de christelijk-historischen. Ook de a.r. minister van financiën, mr. S. de Vries Czn., had weinig instemming bij de Kamer gevonden voor zijn beleid. De coalitie beschikte slechts over 50 van

de 100 zetels en was bovendien weinig homogeen. Na het echec van minister Pop stonden Colijn en met hem vele van zijn politieke volgelingen op het standpunt, dat het kabinet-Ruys moest aftreden en dat er nieuwe verkiezingen dienden te worden uitgeschreven. Maar Ruys zon op reconstructie van zijn kabinet en wist, dat de Koningin achter zijn streven stond. De gróte moeilijkheid was evenwel, een minister van defensie te vinden, die de AR en de CH zou kunnen contenteren en de RK, die achter Pop hadden gestaan, toch niet te veel ontstemmen.

En . . . daartoe richtte Ruys zijn oog op J. J. C. van Dijk, vroeger leraar aan de K.M.A. en in die tijd directeur van de topografische dienst. Ruys had nl. gehoord, dat deze a.r. beroepsofficier een plan had gemaakt dat tot een bevredigende oplossing zou kunnen leiden. Wie hem daarop geattendeerd had, heb ik niet kunnen achterhalen. In elk geval is het Colijn niet geweest. Maar Van Dijk werd tot een bezoek bij Ruys uitgenodigd, om zijn plan te ontvouwen. Het kwam neer op een betrekkelijk grote lichting, 19.500 man, een korte oefentijd (5½ maand) en een organisatie — en dit was het kernpunt! — waarbij de mobilisatie in sterke mate betekende, niet het vormen van nieuwe compagnieën en bataljons, maar het volledig opvullen van bestáánde eenheden. Zoals Van Dijk het eens huiselijk uitdrukte: de „stompjes" van het te mobiliseren leger wáren er.

Toen Van Dijk zijn verhaal had gedaan, kwam de minister-president met een verrassende vraag: wilt u dit verhaal nu nog eens doen aan mijnheer Nolens? Nolens was de machtige voorzitter van de fractie van de R.K. Staatspartij. Monseigneur had het bijna geheel voor het zeggen en zijn beleid was er helemaal op gericht, de positie van de RK in politiek opzicht haar volle en goed- of kwaadschiks aanvaarde positie te geven. De heer Van Dijk toog naar Scheveningen en werd er door Monseigneur ontvangen. En hij ontvouwde opnieuw zijn plan. Nolens luisterde en deed slechts een enkele vraag, maakte een enkele notitie. Nadat Van Dijk was uitgesproken, zweeg Monseigneur een lange poos, en zei toen: Mijnheer Van Dijk, u kunt rekenen op mijn steun. Ik zal het aan Ruys meedelen.

Daarmee was de zaak klaar. Van Dijk vroeg toen advies aan Colijn en die was niet tegen, maar adviseerde wel, duidelijk bevestiging te vragen, dat het Ruys en de zijnen ernst zou zijn met de oplossing van het vraagstuk; dat er nu spijkers met koppen zouden worden geslagen. En Ruys gaf die verzekering. Hij was al gauw zeer ingenomen met de nieuwe minister van defensie. In het proefschrift van dr. G. Puchinger kan men daarvan de bewijzen vinden.

Het werd een harde strijd in de Tweede Kamer. Marchant was de leider van het verzet tegen het wetsvoorstel van Van Dijk. En hij nam met name de RK op de korrel. Zij waren zo vóór het plan van minister Pop geweest, en nu gingen zij blijkbaar overstag, nu capituleerden zij voor de AR en de CH. Zij werden door Marchant gestriemd, terwijl hij grote lof had voor de liberalen, die óók voor het plan-Pop hadden gestemd en nu tegen het ontwerp-Van Dijk bleken. „Zij (de liberale fractie) heeft zich ditmaal met energie schrap gezet

tegen elke maatregel, die niet het eindcijfer omlaag brengt." Zo luidde de lof van Marchant. Vaak was het zo geweest, dat een minister van defensie, om zijn militaire deskundigheid tot dit ambt geroepen, in de Kamer weinig indruk maakte. Maar minister Van Dijk bleek een goed debater, die de zaken duidelijk stelde, die niet alleen de materie beheerste, maar ook van zich af wist te spreken. En zijn uitgangspunt was: „Zoolang er is een Nederlandsch volk, dat zijn saamhorigheid gevoelt, zoolang er is een nationaal leven en een nationale gedachte op onzen nationalen bodem, zoolang is er een heilige plicht der verdediging, ons van Godswege opgelegd, om te handhaven hetgeen ons werd toevertrouwd, namelijk ons vaderlijk erfdeel."

Maar er was grote spanning, of hij het zou halen. Bij de verkiezingen hadden de drie rechtse coalitiepartijen samen 50 zetels gehaald, maar in 1919 was één lid van de RK fractie door Nolens op een vergadering van zijn partij in Limburg „politiek begraven". Hij werd geroyeerd als lid van de fractie. Deze heer Van Groenendael was er nl. voor, dat de Belgische eis tot annexatie van Zuid-Limburg zou worden ingewilligd. Doordat hij geroyeerd was, kon de coalitie het niet verder brengen dan tot 49 stemmen. Want het was wel zeker, dat de heer Van Groenendael tegen zou stemmen. Daar stond tegenover dat verwacht werd, dat de heer Van Wijk, een beroepsonderofficier, gekozen op de lijst tot democratisering van de weermacht, vóór zou stemmen. En toen het vaststond, dat de liberalen tegen zouden stemmen, was er grote kans dat het wetsvoorstel het niet zou halen. Bij staking van stemmen zou het immers zijn verworpen. De beslissing viel op 14 december 1921. Artikel 27, het beslissende artikel, werd aangenomen met 50 tegen 48 stemmen en daarna het wetsontwerp met dezelfde stemverhouding. Dit kwam, doordat twee socialisten, de heren Albarda en Ossendorp, afwezig waren. De socialisten probeerden toen nog uitstel te krijgen, door een tweede lezing voor te stellen en zij zeiden openlijk in de Kamer, dat hun beide afwezige fractiegenoten ook graag de gelegenheid wilden hebben, om tegen te stemmen. De r.k. president Koolen wees evenwel een tweede lezing af en bespoedigde de eindstemming zoveel mogelijk. Zo had minister Van Dijk het gehaald. Want in de Eerste Kamer lag de zaak goed, omdat daar een sterke rechtse meerderheid was.

Ruys was dankbaar en blij, dat de zaak zo tot een goed einde was gebracht, en hij liet zich meermalen, ook in intieme correspondentie, op lovende wijze uit over Van Dijk. Colijn was minder met hem ingenomen, hij vond hem „te peuterig". Inderdaad was Van Dijk wel een Pietje Secuur. Er kwam een zekere spanning, toen Colijn bij de algemene beschouwing over de rijksbegroting 1923 *buiten medeweten van zijn fractie,* waarvan hij sedert kort voorzitter was, de heer Marchant bijviel, dat er ook op defensie drastisch moest worden bezuinigd. Colijn heeft vanwege die rede, die op buitenstaanders de indruk maakte, dat hij de zijde koos van Marchant, in de fractie heel wat te horen gekregen. En voor Van Dijk was het bijzonder pijnlijk.

Smeenk en De Wilde zeggen in hun boek *Het Volk ten baat* over dit optreden van Colijn: „Zijn spontaneïteit speelde hem hier parten, zoals wel meer het

geval is geweest." Even verder: „Colijn was een buitengewoon sympathiek mens. Een nobel karakter, openhartig en gevoelig, zeer vatbaar voor indrukken. Hij vertelde graag en waagde zich daarbij ook wel aan het doen van voorspellingen die niet altijd uitkwamen."

Ik ben van mening, dat hier meer aan de orde was dan een haastig en onvoldoende doordacht woord als gevolg van te grote spontaneïteit. In verschillende gesprekken met Colijn is mij gebleken, dat hij een vestingstelsel ook als nationale reduite uit de tijd achtte. Hij demonstreerde dat graag met de debacle van de verdediging van Antwerpen in 1914. Een vestinggordel wordt praktisch altijd binnen een korte termijn doorbroken: de aanvaller kan alle stootkracht concentreren op een door hem te bepalen punt en breekt dan één fort uit de gordel en daarmee is het afgelopen. De Belgen hadden als laatste reduite gepland de vesting Antwerpen, maar het werd de IJzerlinie. Colijn wilde dus een veldleger met grote beweeglijkheid en afschaffing van het vestingstelsel.

Een ander punt was de officiersopleiding. Hij meende, dat een korps beroepsofficieren te duur was en het grote bezwaar had, dat de hogere rangen allemaal bezet waren door oudere heren. Hij wilde een officierskorps vormen uit de academici. Zij zijn zéér bevoorrecht en de staat legt miljoenen aan hen ten koste. Als compensatie zou men van hen moeten vorderen een diensttijd van b.v. twee jaar, waarin zij werden opgeleid tot officier en waarin zij troepenervaring zouden opdoen. Op die manier waren er veel meer selectiemogelijkheden en kon bevordering bij keuze regel worden.

Zulke gedachten waren de achtergrond van het onverwachte optreden van Colijn, waarbij hij op weinig elegante wijze retireerde en door Nolens min of meer te kijk werd gezet. Voor zulke radicale plannen verwachtte Colijn weinig van Van Dijk. Noch in 1925, noch in 1933 heeft hij hem dan ook als minister van defensie gevraagd.

In 1933 vormde Colijn zijn eerste kabinet „op brede basis". Daarin zaten ook twee vrijzinnig-democratische ministers, Marchant en Oud. In 1924 had de Vrijzinnig-Democratische Bond de nationale ontwapening als programpunt aanvaard. Toen Albarda in de Tweede Kamer ter verantwoording werd geroepen vanwege zijn aankondiging van de „dappere ongehoorzaamheid", werd hij op hartstochtelijke wijze in bescherming genomen door Marchant, die in zijn bekende rede te Hengelo zich in feite solidair verklaarde met die „dappere ongehoorzaamheid". En in 1929 bij de verkiezingen voor de Tweede Kamer staken de vrijzinnig-democraten alle ontwapenaars de loef af. Zij riepen in een advertentie de vrouwen op, de VDB te steunen: „Vrouwen, gij hoort bij ons, ontwapenaars. Hebt gij er wel over gedacht, wat uw stem op a.s. woensdag voor de z.g. Christelijke partijen of de Vrijheidsbond beteekent? Weet gij, dat dit beteekent, dat ons land door zal gaan met jaarlijks bijna 100 miljoen gulden uit te geven voor bewapening van leger en vloot, geld dat anders zou kunnen worden gebruikt om de hoge rechten op uw suiker, uw vlees, uw koffie en thee af te schaffen."

Deze advertentie staat . . . in de Handelingen van de Tweede Kamer, doordat de heer Boon van de Vrijheidsbond haar heeft voorgelezen bij de behandeling van de begroting van defensie op 17 december 1929 (blz. 1157 Handelingen Tweede Kamer, linkerkolom). Op deze demagogische wijze ageerde de partij van Marchant en Oud in 1929. Demagogisch ook, omdat de totale begroting voor defensie beneden de 100 miljoen lag, de kosten van het loodswezen en de militaire pensioenen daarbij inbegrepen. Waarbij nog komt, dat de VDB wel leger en vloot wilde afschaffen, maar toch een „vredeswacht" in stand houden, die, als zij uit beroepspersoneel was samengesteld, heel wat kosten zou meebrengen. En dit alles nog afgedacht van de wachtgelden, die verplicht zouden worden, als de officieren en onderofficieren wegens afschaffing van leger en vloot zouden worden ontslagen. Vier jaar nadat de VDB door zulke pamfletten tegen de „zgn." christelijke partijen ageerde als de partij van de ontwapenaars, zaten Marchant en Oud naast Colijn in het kabinet op brede basis, met in hun portefeuille het ontwapeningsprogram van hun partij.

Maar aan de militiewet van minister Van Dijk werd niet getornd, het contingent werd niet ingekrompen. En toen Colijn minister van defensie ad interim werd (hij bleef het van 2 oktober 1935 tot 24 juni 1937!) werden er wel een aantal maatregelen getroffen om te komen tot een betere bewapening. Bekend is het geval, dat Colijn de eerste zes Glenn Martins kocht, zonder dat daarvoor een post op de begroting stond, en toen hem gevraagd werd, waarom hij dat had kunnen doen, antwoordde hij: omdat ik er op dat moment maar zes kon krijgen; had ik er zestig kunnen krijgen, dan had ik ze ook genomen.

Maar het is wel aan te nemen, dat de dubbelzinnige positie van de ontwapenaars Oud en Marchant in het kabinet op brede basis, een aantal maatregelen tot versterking van de krijgsmacht heeft „getemporiseerd".

Intussen was Van Dijk bij de periodieke verkiezingen van 1925 tot lid van de Tweede Kamer gekozen en hij is het twaalf jaar gebleven. Hij bleek een bekwaam en strijdbaar parlementariër, ook in het debat met de ontwapenaars. Met name ook naar aanleiding van het oproer in de kazerne te Assen, waar de orde met geweld moest worden hersteld, en waarbij ongelukkigerwijze, toen er met scherp werd geschoten door de wacht, een sergeant, die met de rellen niets te maken had, werd doodgeschoten. Dat gebeurde in september 1925, een dag nadat de SDAP een massameeting in Den Haag had gehouden, waar Albarda zijn rede had besloten met de woorden: „Het Nederlandse militairisme wankelt. Het kan zelfs geen herhalingsoefeningen meer houden zonder zich belachelijk te maken en ergernis te verwekken. Wij, de Nederlandse arbeidersbeweging, zullen het militairisme neerslaan."

De socialisten richtten hun agitatie vooral tegen die herhalingsoefeningen als de meest impopulaire instelling van de Nederlandse krijgsmacht. Het oproer te Assen brak dan ook uit bij de mannen, die voor herhalingsoefeningen waren opgeroepen en de regering legde verband tussen de rode agitatie en dit ernstig

incident. In zulke gevallen was Van Dijk als kamerlid een deskundig en krachtig debater.

En toen kwam het jaar 1937. De brede basis bezweek, Colijn vormde een rechts kabinet en Van Dijk werd weer minister van defensie. Colijn had nu meer vertrouwen in hem dan enkele jaren geleden. Tussen hem en Van Dijk is een sterke vriendschap ontstaan.

En nu enkele data.

De Troonrede van *21 september 1937* kondigde aan, dat belangrijke voorstellen tot versterking van de weermacht „onverwijld" aanhangig zullen worden gemaakt.

De volgende dag, *22 september,* diende minister Van Dijk het wetsontwerp in tot wijziging van de dienstplichtwet. *28 oktober* verscheen het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer. *23 november* kwam de Memorie van Antwoord. Van *2 december tot 9 december* had de openbare behandeling plaats, tegelijk met de behandeling van de begroting van defensie. De week daarop had de eindstemming plaats; het wetsontwerp werd aangenomen met 63 tegen 32 stemmen. Alle socialisten en alle vrijzinnig-democraten stemden tegen. Het Voorlopig Verslag van de Eerste Kamer verscheen *12 januari 1938;* de Memorie van Antwoord op *2 februari.* Eindstemming op *18 februari 1938.* Het wetsontwerp werd in de Eerste Kamer aangenomen met 28 tegen 13 stemmen. Ook hier stemden socialisten en vrijzinnig-democraten tegen. De wet trad in werking op *5 maart 1938.*

Deze data wijzen uit, dat er met voortvarendheid is opgetreden.

Nu iets over het wetsontwerp zelf.

De jaarlijkse lichting wordt van 19.500 gebracht op 32.000 man. De eerste oefentijd voor de onbereden wapens van 5½ op 11 maanden. (Niet op 12 maanden, omdat de minister één maand wil openhouden voor herhalingsoefeningen.) De lichting zal in twee groepen worden opgeroepen, zodat we niet weer komen te staan voor het gevaar, dat na het verlof van een halve lichting, die 5½ maand geoefend is, een andere halve lichting opkomt, die aan haar opleiding nog moet beginnen, zodat er op dat moment geen enkele enigszins geoefende soldaat in de kazerne aanwezig is. Als de tweede helft van de lichting voortaan opkomt, is de eerste helft al 5½ maand geoefend en blijft dan voor de verdere oefening.

Minister Van Dijk acht deze oefentijd van 11 maanden beslist noodzakelijk. Hij schrijft in de Memorie van Toelichting: „Bedreigd door, zoo in aantal als in hevigheid, groote gevaren, moet de moderne infanterist, nagenoeg aan zichzelf overgelaten, met geen anderen leidsman dan zijn plichtsgevoel, zijn ingewikkeld wapen of instrument bedienen. Weggekropen in het terrein, omringd door rook en stof, wellicht door een gasmasker in zijn bewegingen belemmerd, veelal bij duisternis, moet de eenvoudige soldaat de kalmte en de rust bewaren, zonder welke de bediening van zelfs het technisch meest volmaakte

wapen niet tot gunstig resultaat leidt." En verder: „De oorlogservaring heeft uitgewezen — men denke aan de jeugdige, vluchtig opgeleide Duitse vrijwilligers aan de IJzer — dat een te korte en daardoor onvoldoende opleiding in vredestijd, op het gevechtsveld met stroomen bloed moet worden geboet. Daarom heeft de dienstplichtige, die als gevolg van de aan hem door de wet opgelegde verplichting tot verdediging van de onafhankelijkheid van de Staat, de verschrikkingen van den modernen oorlog tegemoet treedt, er recht op, niet alleen voldoende bewapend en uitgerust, doch ook voldoende geoefend in den strijd te worden gezonden."

De vrijzinnig-democraten onder leiding van Schilthuis, Oud en Joekes vonden 11 maanden te lang en meenden dat 8 maanden voldoende was. Hun amendement werd verworpen. De socialisten hadden evenals de vrijzinnig-democraten hun ontwapeningsstandpunt laten varen, maar vonden 6 maanden voldoende. Ook hun amendementen werden verworpen. Het wetsontwerp werd aangenomen met de stemmen van de socialisten en de vrijzinnig-democraten tegen.

Het plan van minister Van Dijk hield ook in de bouw van kazernes voor een totaal van 22 miljoen en de aanschaffing van nieuwe wapens, waarvan de kosten door hem werden begroot op een kwart miljard. Hij heeft al het mogelijke gedaan, om die nieuwe wapens te kopen, maar het is slechts zeer ten dele gelukt, omdat de landen, waar de bestellingen werden geplaatst, de export verboden. Zij wilden de wapens voor hun eigen leger houden. En Nederland heeft zelf geen wapenindustrie, die enige naam mag hebben.

Wie de stukken leest, leert daarin Van Dijk kennen als een beginseltrouw man en een energiek man.

Bij de toenemende spanningen rees natuurlijk de vraag, in hoeverre het nuttig en nodig was, voor een eventuele Duitse aanval overleg te plegen met andere mogendheden, speciaal met Engeland. Dr. De Jong vermeldt, dat dr. Colijn met name voor de verdediging van Nederlands-Indië een bespreking met de Engelse regering zeer wenselijk achtte, maar „dit wijkt echter dermate af van onze gangbare politiek, dat daaraan grote bezwaren verbonden zijn." *Het Voorspel,* blz. 605. Toch heeft Colijn via onze marine-attaché te Londen „technisch advies" laten vragen aan de Britse minister van marine. Hij kreeg geen antwoord, maar met de Engelse landmacht- en luchtmacht-attaché's in Den Haag zijn wel „langdurige besprekingen van algemene aard gevoerd". Maar er is méér gebeurd. Van Dijk is als minister van defensie naar Indië geweest en heeft toen diep in het geheim een bezoek gebracht aan de Engelse bevelhebbers in Singapore. Daar is toen het gehele probleem van de verdediging van het Verre Oosten besproken en de Engelsen bleken van mening, dat Singapore praktisch onneembaar was en daarom een schild ook voor Nederlands-Indië. Van Dijk mocht het machtige verdedigingsstelsel van Singapore zien. Hij vond het geweldig en deelde de overtuiging van de Britten, maar met één uitzondering. Hij vond het volstrekt onverantwoord, dat Singapore van de

landzijde open lag en maakte daaromtrent tegenover zijn gastheren geen geheim. Maar zij deelden Van Dijks bezwaren niet. Een aanval van de landzijde was onmogelijk. De Japanners zouden nooit een kans krijgen zich op Malakka te nestelen en stel dat hun dat gelukte, dan was de opmars van een groot aanvalsleger door de rimboe een riskante zaak. Maar de historie heeft de Nederlandse gast maar al te zeer in het gelijk gesteld.

In het boek van dr. De Jong krijgt men geen goed beeld van het beleid en de persoonlijkheid van Van Dijk. Hij wordt er in voorgesteld als een conservatief-zuinig man, die grote verering had voor Colijn, onze krijgsmacht als beroepsofficier wel een goed hart toedroeg, maar in elk geval niet meer wilde vragen dan Colijn en De Wilde financieel verantwoord achtten. Hij was bovendien langzaam, en liet allerlei plannen tot verbetering van de krijgsmacht maar rustig op zijn bureau liggen.

Zij, die dr. Van Dijk in zijn werk hebben gekend, weten beter. Hij was een harde werker en wist verschillende plannen met kracht door te zetten. Vanaf zijn optreden in 1937 is de wind om. Maar zelf heeft hij toen meermalen gezegd, dat het vijf jaar zou vorderen, om alles op het peil te krijgen, dat hij noodzakelijk achtte. Soms ergerde het hem, dat zijn medewerkers zó door de theorie van het „halve minimum" waren beïnvloed, dat zij hem onvoldoende steunden om van veranderde wind en getij te profiteren. Een frappant voorbeeld was de kwestie van de te bouwen slagkruisers. Van Dijk was vierkant tegen de bouw van b.v. twéé slagkruisers. Want als ze klaar zijn, deze dure schepen, dan kan één torpedo die doel treft de slagkracht van de vloot met de helft verminderen. Men moet een van beiden doen: òf minstens vier slagkruisers bouwen òf zijn kracht zoeken in modern klein materieel met een grote actieradius. En als het dilemma zo werd gesteld, dan kon hij dáárop maar moeilijk een advies krijgen, dat hem echt steun bood. Dan kwam toch weer de gedachte naar voren, om aanvankelijk maar met twee slagkruisers te beginnen.

In vele gesprekken tijdens ons bijna tweejarig verblijf als gijzelaar in St. Michielsgestel heeft Van Dijk mij veel van deze dingen verteld. Herhaaldelijk heb ik er bij hem op aangedrongen, zijn memoires te schrijven, desnoods met bepaling van een termijn, waarbinnen ze niet zouden mogen worden gepubliceerd. Met veel waardering sprak hij altijd over koningin Wilhelmina, die hem zo krachtig had gesteund en hem zelfs eenmaal de vraag voorlegde of er onder zijn ambtgenoten ook heren waren, bij wie hij in het kabinet onvoldoende steun vond, want dan wenste H.M. met die heren te spreken. Een enkele maal, zo zei hij voorzichtig, ging zij wel tot de grens van wat constitutioneel nog verdedigbaar was... Hij wist blijkbaar niet, dat koningin Wilhelmina achter zijn rug om verbindingen onderhield met de militaire commandanten en uit die kring soms plannen kreeg, die buiten alle realiteit stonden. Uit het boek van dr. De Jong is nu wel duidelijk geworden, welke vormen dat aannam. Zij heeft zelfs een plan ter sprake gebracht van een proefmobilisatie, waarna de gemobiliseerden lange tijd voor herscholing onder de wapenen zouden moeten blijven.

De wijze, waarop dr. De Jong de voorgeschiedenis vertelt, is boeiend en brengt veel nieuwe en soms verrassende gegevens. Maar zijn bronnen zijn eenzijdig. Hij geeft er weinig blijk van de Kamerstukken te kennen en de politieke verhoudingen komen onvoldoende tot uitdrukking, waardoor het niet uit de verf komt, hoe een man als Van Dijk tegen de scherpe en bijna tot het laatst volgehouden oppositie van socialisten en anderen in heeft moeten vèchten, om ervan te maken wat er nog van te maken viel.

Dit komt mede, omdat dr. De Jong een bijzonder gezag toekent aan en een speciale voorkeur heeft voor wat militaire deskundigen, met name Nierstasz en J. J. G. van Voorst tot Voorst als hun visie geven. Dat die visie niet altijd even gefundeerd was of even constant, blijkt uit het volgende. Dr. De Jong verhaalt (blz. 623): „Op de dag, waarop de voortvarende commandant van het veldleger die eerste klap kreeg, ontving hij nog een tweede: zijn toch al gering vertrouwen in de ministers werd verder ondermijnd door een gesprek met de minister van buitenlandse zaken, Patijn, dat hem deed aantekenen: „Colijn ziet de *zaak niet in.* Werkt met papiertjes. Van Dijk is teveel geliëerd met Colijn. Is veel te langzaam"."

Of deze karakteristieken letterlijk zo van Patijn afkomstig zijn, is uit het verhaal niet duidelijk.

Maar dr. De Jong verwijst zelf naar hetgeen diezelfde commandant van het veldleger, J. J. G. baron van Voorst tot Voorst, aan de Enquêtecommissie meedeelde: „Aangetekend zij, dat de Minister van Defensie dr. Van Dijk steeds een ongeëvenaarde werkkracht aan de dag legde en met veel beleid o.m. van de gelegenheid gebruik maakte althans luchtdoelgeschut van 4 cm uit Polen te verkrijgen." (*Verslag Enquêtecommissie* dl. Ib, blz. 143.)

Wie het werk van dr. J. J. C. van Dijk nagaat en daarbij de Handelingen van de Staten-Generaal als een bron van de eerste rang beschouwt en voortdurend raadpleegt, die krijgt diep respect voor de bekwaamheid en strijdbaarheid van deze integere en vasthoudende man, die had te werken onder uiterst moeilijke omstandigheden.

Wie zijn houding in het kerkelijk verzet kent, die weet van onwrikbaarheid en persoonlijke moed te spreken.

Wie hem persoonlijk dagelijks heeft ontmoet tijdens zijn internering, die herdenkt hem met eerbied als een eenvoudig en gelovig man.

★

BOEKAANKONDIGINGEN

Waarde Kameraad. Brieven en telegrammen aan Pavel Litvinov. December 1967—mei 1968. Verzameld en van aantekeningen voorzien door Karel van het Reve. Arbeiderspers Amsterdam 1969; 99 blz.

Een boekje vol onzekerheden. Onzekerheid over de levens- en maatschappijbeschouwing van Litvinov, een jonge natuurkundedocent van het Lomonosovinstituut voor fijne chemische technologie in Moskou en kleinzoon van de volkscommissaris voor buitenlandse zaken van de Sovjet-Unie in de periode 1930 tot 1939. Onzekerheid over de zaak waarvoor hij opkwam, het verkrijgen van openheid in, en wettelijke fundering voor het proces dat zijn vriend Vladimir Boukovski werd aangedaan, die voor hetzelfde doel was opgekomen voor Alexander Ginsburg, op zijn beurt begonnen met de verdediging van de schrijvers Daniel en Siniavski. Een kettingreactie die door publikatie buiten de Sovjet-Unie, en door radiouitzendingen uit omringende gebieden, bij talloze Russen bekend werd. Onzekerheid over de juistheid van de ontvangen brieven en telegrammen en de identiteit van de schrijvers daarvan. Onzekerheid, ten slotte, over het lot van de geadresseerde en van de mensen voor wie hij, direct of indirect, opkwam. Voorzover we mogen vertrouwen dat het gepubliceerde juist is gecopieerd, en dat de samensteller van de bundel een eerlijk samengestelde „doorsnee" uit de door Litvinov ontvangen post heeft toegespeeld gekregen, ontstaat een boeiend beeld van de in de USSR aanwezige, onder vele jongeren kennelijk al verbreide, maar noodgedwongen onderhuidse oppositie tegen het systeem. Het systeem van onwettigheid, ongrondwettelijkheid veelal, van intimidatie, terreur, onvrijheid en willekeur, en een volstrekte miskenning van de burgerlijke verantwoordelijkheid.

Wladimir Iljitsj Lenin. Een korte biografie. Uitg. Persagentschap „Nowosti", verspreid door de ambassade der USSR in Nederland; z.j. 48 blz.

Een werkje van achtenveertig bladzijden tekst en half zoveel foto's, waarin geloofd en geprezen wordt de grote naam van Wladimir Iljitsj Oeljanov, later geheten Lenin. Waarin wordt beschreven, hoe Lenin reeds als jongen het Marxisme bestudeerde, het enige, dat bestudering waard heet. Hoe hij, als door de geest geleid, zijn voorspellingen deed, die alle uitkwamen. Hoe hij de ware leer als enige ware leer uitdroeg, maar wel natuurlijk een soepele, tactische aanpassing daarvan aan de Russische omstandigheden voorstond. Want waar

geen rekkelingen zijn toegestaan, moeten in deze tijd, van radicale studenten en maoïsme natuurlijk ook de preciezen worden gevonnist.

Wij leren uit het boekje ook, hoe de gebeurtenissen van 1905 en 1906 slechts een burgerlijk-democratische revolutie inhielden, die alleen steun verdiende omdat zij als aanloop tot de proletarische omwenteling kon dienen. Verder hoe in 1919 ook iets soortgelijks plaats had. Hoe Lenin deze heilloze zaak ontmaskerde en overmeesterde. Hoe hij met groot strategisch inzicht de oorlog met Duitsland beëindigde, de Sovjet-Unie klaar maakte voor de start, enige congressen van Partij en Komintern op onnavolgbare wijze toesprak en tenslotte stierf.

Niet ter sprake komen natuurlijk: Lenins idee van de Russische samenwerking en de overeenkomst daarvan met de inrichting van de Sovjetstaat, zijn benutting van de oorlogsomstandigheden, zijn repressieve tolerantie van minderheden — meelopers, de rol van de overgangsregering van de burgerlijke Kerenski. Het boekje is kennelijk ook tot stand gekomen voordat de rehabilitatie van Stalin enigszins was gevorderd. Zijn naam wordt nergens genoemd. Die van Lenin des te vaker. Geen alinea doet het zonder.

H. J. Emmink en A. Lanting, *Populaire staatkundige encyclopedie*. Kok, Kampen 1968; 216 blz. Prijs *f* 8,75.

Een uiterst handzaam boekje. Het licht in het kort allerlei termen toe, die bij pers en radio zijn ingeburgerd maar die nu juist bij de gewone burger niet „in" zijn, althans voor de meesten van hen onvoldoende duidelijk. De auteurs bedoelen er dan ook duidelijk belangstelling mee te wekken voor de staatkundige en politieke gebeurtenissen bij diegenen, voor wie het jargon van de parlementaire en politieke journalist nu net te veel kennis veronderstellende barrières schept. In het kort komen de aard en werking van allerlei raden en instituten ter sprake, maar ook het voor een leek moeilijk te vatten verschil tussen kabinet en ministerraad. Veel gebruikte begrippen als de Kroon, het Openbaar Ministerie, een zakenkabinet en dergelijke, passeren de revue, evenals de Europese en andere internationale samenwerkingsorganen. Een strakke alfabetische rangschikking vereenvoudigt het gebruik zeer.

Dr. N. Cramer, *Evenwicht en overwicht*. Openbare les Leiden. Van Gorcum & Comp. Assen 1969; 42 blz. Prijs *f* 2,90 ing.

Interessante historische beschouwingen over de verhouding tussen regering en parlement. Met name wordt aandacht geschonken aan de discussies rond de — ook door de commissie-Duidelijkheid weer opgeroepen — vraag of het ministerschap verenigbaar behoort te zijn met het kamerlidmaatschap. Tevens zijn opgenomen de resultaten van een in 1968 door de juridische faculteit van

de Leidsche universiteit ingesteld opinie-onderzoek onder de leden van de Eerste en Tweede Kamer naar hun oordeel over het functioneren van het Nederlandse Parlement.

Joh. Francke, *Over het recht en de plicht tot werkstaking.* Uitg. Geref. Sociaal en Econ. Verband Rotterdam 1968; 63 blz. Prijs *f* 3,90.

Een historisch overzicht van wat in christelijke kringen de meningen zijn geweest over de werkstaking. De aandacht is vooral gericht op de religieus-ethische aspecten.

Hans Gruyters, *Amerika's President. Een partijman als leider van een wereldmacht.* Avenue Cahiers. Geïllustreerde Pers n.v. Amsterdam 1969; 31 blz. Prijs *f* 2,50.

Dit Avenue-Cahier geeft twee speeches van Nixon weer toen hij op het punt stond president van de V.S. te worden. Verder een poging van drs. H. Gruyters meer informatie te geven over het partijmanschap van de Amerikaanse president. Belangrijkste conclusie van Gruyters: Nixon is nu de machtigste politicus ter wereld, maar de grenzen aan zijn macht gesteld, zijn scherp getrokken door het congres.

De toekomst van de Papoea's. Als ik een Papoea was zou ik niet voor Indonesië kiezen. Uitgave G.P.V. Dordrecht z.j. Prijs *f* 2,50.

West-Irian is in 1969 middels een „vrije" stemming bij Indonesië ingelijfd. Wat nu? Het G.P.V. heeft vóór de daad van vrije keuze een brochure het licht doen zien. Veel van wat toen actueel was, is nu niet meer zo relevant omdat West-Irian niets meer te kiezen heeft. Toch blijft deze brochure haar waarde behouden omdat het tenslotte om een levend volk gaat.

Portugal. Rapport commissie-Portugal van de K.V.P. Uitgave K.V.P. Den Haag 1969; 36 blz. Prijs *f* 3,50.

Vooral omdat Portugal een koloniale politiek voert en ook omdat dit land te zijner tijd misschien lid wil worden van de E.E.G., heeft een K.V.P.-commissie over Portugal een rapport onder gelijkluidende naam uitgebracht. Heel in het kort wordt ingegaan op de geografische, staatsrechtelijke en sociaal-economi-

sche problemen. Vooral wordt aandacht geschonken aan de onderdrukking van de oppositie in eigen land en onderdrukking van de gehele bevolking in de Afrikaanse kolonies. Nederland wordt verweten in de Verenigde Naties een te slappe houding tegenover Portugal aan te nemen.

Belangrijkste conclusie van het rapport: omdat Portugal de mensenrechten met voeten treedt, en omdat dit land überhaupt nog kolonies heeft, dient Nederland zowel binnen als buiten de V.N. ten aanzien van Portugal een actievere afwijzende politiek te voeren.

★

PERSONALIA

Prof. dr. A. C. Drogendijk, hoogleraar sociale geneeskunde Vrije Universiteit; kroonlid Ziekenfondsraad; voorzitter vaste commissie Volksgezondheid G.S.A.

H. Algra, hoofdredacteur Friesch Dagblad, lid Eerste Kamer.

INDUSTRIËLE DEMOCRATIE, EEN EVALUATIE VAN TWEE PUBLIKATIES [1]

door

Drs. J. J. Ramondt

De Anti-Revolutionaire Partij heeft op basis van het „program van actie 1967—1971" verplichtingen aangegaan met betrekking tot de democratisering van het bedrijfsleven. Zo ziet zij als een hoofdlijn van haar politiek voor o.m. de zittingsduur van het huidige kabinet: „de bevordering van de ontwikkeling van nieuwe maatschappijvormen, waardoor een concentratie van macht in handen van weinigen op economisch gebied wordt tegengegaan en waardoor de verantwoordelijkheid van allen, die bij economische activiteiten betrokken zijn, ook in de organisatievormen daarvan, tot haar recht komen".

Men kan niet zeggen dat de democratisering van de economische verhoudingen exclusief de belangstelling heeft van politieke partijen. Ook van wetenschappelijke zijde bestaat belangstelling voor deze problematiek. Hieronder zullen we een tweetal publikaties bespreken. Tevens zullen we nagaan welke consequenties men uit deze studies kan trekken voor datgene wat de ARP op dit terrein voorstaat. Het betreft hier de studie van De Jongh en de studie van Van Gorkum en Van Zuthem.

De studie van De Jongh

De Jongh is zeer expliciet in zijn uitgangspunt. „Een pleidooi voor medeverantwoordelijkheid in de onderneming dient primair van antropologische overwegingen uit te gaan". Dit antropologisch uitgangspunt behelst voor De Jongh dat mensen verantwoordelijk zijn voor de situaties waarin zij geplaatst zijn.

Dit houdt in dat alleen die situaties menswaardig genoemd kunnen worden waarin iedereen de mogelijkheid heeft te kiezen en zijn keuze door te zetten. Bij de keuze dient men zich te laten leiden door de norm van recht en gerechtigheid. Als wetenschapper brengt dit De Jongh op de gedachte om de volgende problemen aan te snijden.

a. De verschillende interpretaties die aan het begrip verantwoordelijkheid gegeven worden. Gesignaleerd wordt bijvoorbeeld dat in de sociale weten-

[1] E. D. J. de Jongh, *Sociaal beleid en medeverantwoordelijkheid van Arbeiders,* Van Gorcum en Comp., Assen, 1969. P. H. van Gorkum en H. J. van Zuthem, *Vakbeweging en Onderneming in Nederland,* Noordwijk aan Zee, 1968.

schappen vaak de vraag gesteld wordt naar de *behoeften* van mensen naar verantwoordelijkheid. Hierbij wordt aangetekend dat menselijke behoeften manipuleerbaar zijn en dat mede daardoor lang niet altijd duidelijk is waarom mensen zeggen geen behoefte aan verantwoordelijkheid te hebben. Dit kan een gevolg zijn van teleurstellingen over tegenwerkingen in situaties dat men pogingen ondernomen heeft. Een ander spanningsveld voor een antropologische benadering van het begrip verantwoordelijkheid is het „economisch-organisatorisch denken". In dit denken wordt verantwoordelijkheid herleid tot haar functionaliteit voor economische doeleinden en het daarbij in onze maatschappij gangbare organisatiemodel. Steeds weer is het de top van de organisatie die uitmaakt hoeveel verantwoordelijkheid ondergeschikten mogen dragen en wat functioneel is voor de organisatie. Om het eenvoudig te zeggen: in de afdelingen mogen de arbeiders een hen toekomende verantwoordelijkheid dragen, maar er zijn anderen die beslissen waartoe dat dient. Het model is, aldus De Jongh, „zaken uit handen geven en tegelijk in handen houden".

b. Een tweede vraag die De Jongh stelt is of in de bedrijven dit economisch organisatorisch denken de overhand heeft en of het verschil uitmaakt met wie men erover praat. Voorzover er sprake is van een antropologisch denken over verantwoordelijkheid behelst dit voor De Jongh: iemand draagt verantwoordelijkheid als hij in „een situatie verkeert waarin hij kiezen kan en zijn keuze kan realiseren". De Jongh ondervraagt directeuren (33), personeelchefs (26) en arbeiders (65) uit de Twentse textiel. Stelt men zich op het antropologisch uitgangspunt van De Jongh dan is het resultaat bedroevend. Vrijwel alle directeuren en arbeiders zien verantwoordelijkheid dragen als „een juiste taakvervulling". Men treft dit wat minder aan bij personeelchefs.

Men kan zeggen dat in de antwoorden zich de dagelijkse praktijk van de Nederlandse industriearbeider weerspiegelt. In hoeverre wensen de ondervraagden dan een ombuiging van de organisatie naar een model waarin ook de arbeider kan kiezen en zijn wil doorzetten?

De auteur komt tot identieke resultaten als Van Zuthem en Wynia.[2] Als het om de afdelingen gaat mogen arbeiders wel wat meer te vertellen hebben, volgens de directeuren, maar bepaald niet verder. De arbeiders zien ook vooral de afdeling als eerste aanzet voor een democratisering, maar hebben ook wel wat wensen omtrent een verdere democratisering van het bedrijf. Erg revolutionair ziet het er niet uit. Men zou verwacht hebben dat De Jongh wat kritischer zijn resultaten geëvalueerd zou hebben. Als het bv. waar is dat verantwoordelijkheid dragen zo bij de mens hoort, en je komt via je enquêtetechnieken tot zulke magere resultaten, wat is er dan aan de hand? Deugt je techniek van onderzoek niet? Is het uitgangspunt van De Jongh wellicht fout? Zijn arbeiders zo langzamerhand zo murw gemaakt dat zij inderdaad zijn gaan geloven dat voor hen geen verantwoordelijkheid voor deze maatschappij is weggelegd?

[2] H. J. van Zuthem en A. Wynia, *Medezeggenschap*, Noordwijk, 1967.

c. De Jongh komt tot de conclusie dat men vanuit de bedrijven zelf niet erg hoopvol mag zijn omtrent een democratisering (het doen en kunnen doorzetten van een eigen keuze) van de verhoudingen. Over het personeelsbeleid zegt hij op basis van zijn onderzoekingen bv.: „de topleiding ziet in het personeelsbeleid geen ontwikkeling in de richting van een beleid waarin het gaat om het vergroten van de mogelijkheid en van het vermogen van arbeiders om verantwoordelijkheid te dragen". Als het dan intern niet zal lukken, komt de vraag uiteraard boven naar andere maatschappelijke krachten. De Jongh ziet als hulpkrachten de politieke partijen, de vakbonden en de kerken.

Programmatisch zit het bij al deze groepen wel goed, kan men zeggen. Wat komt er in de praktijk echter van terecht? Niet veel en daarom beveelt De Jongh voor elk van deze groepen een beleidsverandering aan. Het is jammer dat de schrijver hier niet wat dieper doorgraaft. Wanneer er zo'n afstand is tussen denken en handelen van deze maatschappelijke groeperingen, hoe moet men dat dan verklaren? Zijn deze groeperingen bv. zo verknocht aan de maatschappelijke orde dat de programmatische „bovenbouw" alleen nog maar tot functie heeft dit te verbergen? Tegen deze weer actuele kritiek biedt de schrijver geen tegenwicht en dat ondergraaft wel iets van de diepgang en geloofwaardigheid van zijn beleidsadviezen.

De relevantie van dit onderzoek voor de a.r. politiek lijkt mij dat het nogmaals onderstreept dat, vooropgezet dat een politiek doel is de democratisering van de bedrijfsverhoudingen, er niet te veel verwacht mag worden van de zijde van de bedrijven zelf. Degenen die daar de macht hebben lijken niet van zins te zijn hun macht aan te willen wenden voor een democratisering van de verhoudingen. Arbeiders zijn niet of nauwelijks, om het in een moderne term uit te drukken, daartoe gepolitiseerd. Op welke andere maatschappelijke krachten mag men dan rekenen?

Enigszins ruim geïnterpreteerd is dit de vraagstelling van de studie van Van Gorkum en Van Zuthem, althans met betrekking tot de vakbeweging.

De studie van Van Gorkum en Van Zuthem

Het is vooral Van Gorkum die in deze studie de relatie vakbeweging-onderneming onderzoekt. Van Zuthem voegt enkele sociologische kanttekeningen toe.

Gemeenschappelijke noemer van alle vakbondsactiviteiten is de afhankelijke positie van de arbeider in onze maatschappij, aldus Van Gorkum. Geconfronteerd met deze afhankelijke positie liggen er voor de vakbeweging een tweetal taken. De ene betreft de materiële belangenbehartiging en de andere de emancipatie van de arbeider. Onder dat laatste wordt verstaan „het vorm geven aan en bevorderen van de mondigheid van de werknemers". Het accent valt aanvankelijk op de materiële lotsverbetering. Van Gorkum wijst er op dat vanaf het begin van de vakbeweging echter ook het emancipatiemotief in de doelstellingen van de vakbeweging opgenomen is. Gewezen wordt op het feit dat de vakbeweging bij zijn ontstaan onderdeel is van een algemene emancipatiegolf (bv. de emancipatie van de rooms-katholieke en protestants-christelijke bevolkingsgroeperingen)

en de ontmaskering van allerlei theorieën en ideologieën, (bv. de loonfondstheorie en theologische inzichten als die van Smeenk). Toch heeft deze emancipatie, vergeleken met de aandacht voor de materiële lotsverbetering, een betrekkelijk ondergeschikte rol gespeeld. Van Gorkum constateert dat daarin de komende jaren een belangrijke wijziging zal komen. Hoewel er nog wel het een en ander te regelen valt, kan men zeggen dat de materiële belangenbehartiging belangrijke successen geboekt heeft en dat deze successen gecontinueerd zullen worden.

De institutionalisering van het overleg over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden staat daar borg voor. Er zal volgens de schrijver dan ook een accentverschuiving gaan optreden naar de realisering van de andere doelstelling van de vakbeweging, de emancipatie van de arbeiders in de organisaties waar zij werken. Deze verschuiving wordt bevorderd door maatschappelijke veranderingen als betere opleidingsmogelijkheden, ruimere informatietechnieken, betere communicatietechnieken etc. Hierdoor zal er ook een andere relatie gaan ontstaan tussen vakbeweging en onderneming.

De aard van deze relatie wordt mede bepaald door de economische orde en de daarmee samenhangende structuur van de onderneming. Van Gorkum stelt dat er belangrijke veranderingen gaande zijn in onze economische orde. Het klassieke model van de vrije markteconomie (vrijheid van ondernemen, het nastreven van eigenbelang tot uitdrukking komend in het winstmotief, vrije concurrentie en de regulerende werking van het prijsmechanisme) is niet langer representatief voor de economische orde waarvan Nederland deel uitmaakt. Van Gorkum licht dit vooral toe aan de onhoudbare stelling dat het model zelf de krachten in zich bergt voor een automatisch evenwichtsherstel. Gebleken is dat de prijsvorming met betrekking tot de arbeid, het geld en eindprodukten en grondstoffen niet dusdanig verloopt dat er een automatisch evenwichtsherstel uit voortvloeit. Vooral het proces van de prijsvorming van eindprodukten en grondstoffen wordt door de schrijver uitgewerkt om de veranderingen in de economische orde te traceren. Winstmotief en concurrentie (dus het marktmechanisme) verhouden zich minder harmonisch dan het klassieke model veronderstelt. De winsten zijn vaak meer gebaat bij marktbeheersing dan bij concurrentie. Een belangrijk middel tot marktbeheersing is concentratie van de produktie. Van Gorkum wijst er op dat een dergelijke tendens tot concentratie (fusies, overname bedrijven, joint ventures etc.) zich in sterke mate voordoet. Ter illustratie een overzicht van de mate waarin enkele grote „Nederlandse" concerns een dominerende positie innemen.

Koerswaarde:

a.	internationale concerns (Koninklijke, Philips, Unilever, Hoogovens):	21.209[3]
b.	handel, industrie en div. (excl. concerns):	6.067[3]

[3] in miljoenen guldens.

Concentratie van economische macht lokt de vraag uit naar een beheersing ervan. Diverse oplossingen worden besproken: restauratie vrije markteconomie, overheidsplanning, de theorie van de countervailing power, coördinatiesysteem van georganiseerde belangen, indicatieve programmering en een beroep op de verantwoordelijke ondernemer. Van Gorkum constateert dat in onze maatschappij eigenlijk nog geen keuze gedaan is voor een bepaalde (meng-)vorm van controle van economische macht tengevolge van concentratie in de produktie. Het gaat dan om een keuze uit: *a.* een streven naar een steeds verdergaande overheidsinvloed; *b.* een ontwikkeling in de richting van de tegenmacht-gedachte; *c.* een interne democratisering van de onderneming via een verantwoordingsplicht van de ondernemingsleiding. In het vervolg van de studie wordt vooral het laatste alternatief uitgewerkt.

Waarom gaat het in een interne democratisering van de onderneming? Van Gorkum stelt dat het gaat om het al of niet erkennen van het bestaan van een belangen- en een zeggenschapsconflict.[4] Met betrekking tot de erkenning van deze conflictbronnen zijn er een drietal stromingen. Zij die deze conflictbronnen ontkennen, een stroming die het conflict verabsoluteert en een stroming die deze conflicten weliswaar erkent, maar daarnaast ook parallelle belangen ziet.

Plaatst men zich op het eerste standpunt dan volgt daaruit dat bemoeienis van de vakbond op het niveau van de onderneming niet noodzakelijk is. Voorzover er problemen zijn kan de leiding deze oplossen. De tweede benadering leidt tot een scherpe opstelling over en weer van vakbond en onderneming. Van Gorkum constateert dat de derde benadering in Nederland overweegt. Zowel vakbonden als werkgevers erkennen conflictbronnen, en er dient gezocht te worden naar technieken voor conflictregulatie wil men de gemeenschappelijke belangen niet schaden. Vervolgens worden de diverse standpunten van werkgevers- en werknemersorganisaties geanalyseerd. Met betrekking tot het belangenconflict constateren de vakbonden dat met de groei van de bedrijven het instituut van de c.a.o. minder adequaat begint te worden.

Er dienen op het niveau van de onderneming aanvullende afspraken gemaakt te worden. De toenemende aandacht van de vakbeweging voor de individuele onderneming wordt nog versterkt door de wens de arbeidersbelangen veilig te stellen bij ingrijpende veranderingen (inkrimping, fusie, automatisering etc.) in de bedrijven. Bij het laatste lopen de standpunten van de vakbonden uiteen waar het de vraag betreft of men dergelijke belangen veilig moet stellen door een grotere invloed van de werknemers op het beleid of door een scherpere controle van de vakbeweging. Duidelijk is dat deze problematiek zowel het belangen- als het autonomieconflict raakt.

De reactie van werkgeverszijde is dat men het belangenconflict erkent, maar

[4] Het belangenconflict betreft vooral de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Het zeggenschaps- of autonomieconflict betreft de vraag wie het allemaal voor het zeggen zouden moeten hebben.

een directer bemoeienis van de vakbonden in de onderneming afwijst. De oplossing ligt in de perfectionering van het huidige systeem van belangenbehartiging, terwijl de publiciteitsmedia en de publieke opinie er wel voor waken dat er niet al te dolle dingen kunnen gebeuren. De oplossing van het autonomieconflict zoekt men noch in het toelaten van de vakbonden binnen de onderneming (bv. het bedrijvenwerk), noch in ingrijpende veranderingen in de beslissingsstructuur van de onderneming. Aanbevolen middelen zijn het bevorderen van inspraak op de werkplaats, goede verslaggeving, het bevorderen van een andere mentaliteit door scholing en vorming. Technieken, zoals De Jongh zou zeggen, waarbij men de gang van zaken in de hand houdt door iets uit handen te geven. Met betrekking tot het autonomieconflict is er sprake van een dilemma, aldus Van Gorkum. De oplossing van dit dilemma ziet hij vooral in een experimentele aanpak, waarbij Joegoslavië als voorbeeld zou kunnen dienen.
Van Zuthem constateert dat er een belangrijke verschuiving in de belangenbehartiging aan het optreden is. De immateriële belangen komen meer op de voorgrond te staan (klachtenbehandeling, promotie, scholing, het functioneren van overlegorganen, een onafhankelijker voorlichting e.d.). Het zijn belangen die zich duidelijk manifesteren op het niveau van de onderneming. Omdat het belangen betreft zuigen zij de vakbonden als het ware meer naar de onderneming toe. Dit proces wordt nog versterkt door een toenemende aandacht van de ondernemers voor deze immateriële belangenbehartiging en de kritische vraag of de vakbonden deze immateriële belangenbehartiging wel aan de werknemers kunnen overlaten. Een derde factor die een vergrote bemoeienis van de vakbonden met het bedrijfsbeleid verklaren kan is volgens Van Zuthem het toenemend aantal fusies en concentraties. Deze hebben sociale gevolgen die om een oplossing vragen waar de vakbond zijn bijdrage in kan leveren.

De noodzaak voor een toegenomen aandacht van de vakbeweging voor de onderneming wordt gefrustreerd door het autonomiedenken binnen de onderneming. De leiding wil zelf zijn zaakjes opknappen. Van Zuthem plaatst hierbij de kanttekening of men zich dan wel voldoende realiseert dat niet alleen de vakbonden afhankelijker beginnen te worden van de individuele onderneming maar dat het omgekeerde evenzeer geldt. Dit komt vooral tot uitdrukking in de „workers-control"-functie van de vakbeweging. Mits de vakbeweging in staat gesteld wordt de arbeidersbelangen naar behoren te kunnen vervullen is zij ook in staat om het arbeidersgedrag in belangrijke mate te beheersen. En dat is een zeer gewichtig punt wanneer men bedenkt dat het technologisch niveau van de produktie steeds minder onzekerheid omtrent het arbeidersgedrag verdraagt.

Van Zuthem vraagt zich af of vakbonden en werkgevers zich hun toegenomen afhankelijkheid wel voldoende realiseren. Met andere woorden of men wel voldoende ziet dat „het funktioneren van de belangenbehartiging en het bewerkstelligen van de emancipatie van de werknemer en het funktioneren van de produktie en het leveren van diensten elkaar nodig hebben".

Politieke betekenis van beide studies

De politieke betekenis van de laatste studie zie ik vooral hierin gelegen dat gesteld wordt dat de maatschappelijke veranderingen leiden tot de noodzaak van een grotere bemoeienis van de vakbond met de onderneming.

Alternatieven voor de vakbonden zijn een scherpere controle op het niveau van de onderneming en/of een grotere invloed (direct, maar vooral indirect) van de werknemers op hun leiding. Aangezien het laatste tot een doelstelling van de ARP behoort is het van belang op te merken dat *a.* de vakbonden het over de wijze van democratisering van de onderneming niet eens zijn en *b.* in hun al of niet gemeenschappelijke plannen stuiten op het autonomiedenken van de ondernemerswereld. Van Gorkum spreekt van een impasse.

Het is voor mij nog een vraag of Van Gorkum en Van Zuthem de contouren van deze impasse wel voldoende zien. Er is, wat betreft een democratisering van de bedrijfsverhoudingen, niet alleen sprake van een verdeelde vakbeweging en onwil van werkgevers. Er komt nog bij dat m.i. ook de vakbeweging geen wezenlijke verandering van de bestaande verhoudingen wil. Nu de belangenbehartiging minder urgent is (nationaal-economisch gezien is een loonstijging uit oogpunt van koopkracht noodzakelijk; de technologische kwetsbaarheid van bedrijven staat steeds minder loonconflicten toe) dient de vakbeweging een ander conflictpunt te hebben om haar positie te kunnen rechtvaardigen. Historisch is te verklaren dat men het in de medezeggenschapssfeer zocht.

De sterke neiging bij de vakbeweging om haar huidige functie in de maatschappij te handhaven, kan echter alleen maar succes hebben mits op het terrein van de medezeggenschap de arbeiders slechts minimale mogelijkheden geboden worden. Iedere reële verandering in de machtsverhoudingen binnen de onderneming heeft namelijk ook zijn consequenties voor de positie van de vakbeweging in deze maatschappij. Om het wat grof te tekenen: nu zijn de arbeiders de dienaren van het vakbondsapparaat. Geeft men de arbeiders de macht in handen dan zal het vakbondsapparaat een dienaar van de arbeiders moeten worden.

Dat ook de vakbeweging geen wezenlijke verandering van de verhoudingen wenst wordt, naast het voorstel op de wet ondernemingsraden, ook duidelijk uit het SER-akkoord betreffende het vennootschapsrecht. Dit akkoord brengt veel tot uitdrukking, maar heeft weinig te maken (en uit oogpunt van manipulatie is dat nog erger dan niets) met democratische noties. Nergens kan men lezen dat de arbeiders voortaan zelf hun leiders kiezen, deze aan een opdracht kunnen binden, hen ter verantwoording kunnen roepen en mede op deze wijze invloed kunnen uitoefenen op de doeleinden van de onderneming waar zij hun dagelijkse werk moeten verrichten. Vaak hoort men op dit moment dat het akkoord toch mogelijkheden in zich bergt tot een democratisering van de verhoudingen. Dat onderstreept m.i. juist de leegheid van het akkoord. Het is nog weer niet duidelijk gesteld dat die democratie er behoort te zijn. Het kan hooguit een mogelijkheid worden, binnen reeds nu vastgestelde grenzen. Men dient dan tevens te bedenken dat die mogelijkheid gerealiseerd dient te worden op het niveau van

de onderneming. De Jongh wijst er op dat daar nu juist zoveel weerstanden zijn. Het is tevens het niveau waar de vakbeweging, zo zij al een kritische rol zou willen spelen, vrijwel afwezig is.

Mijn conclusie is dat door de onwil van werkgevers en vakbonden de democratisering van de bedrijven een politiek probleem bij uitstek geworden is. Althans wanneer men, zoals de ARP, pretendeert die democratisering te willen. Het huidig mechanisme voor de regeling van deze problematiek faalt. Dit houdt in dat, wil er iets wezenlijks veranderen, de politieke partijen nog moeten zien te redden wat er te redden valt.

Theoretisch zijn er de volgende meest voor de hand liggende motieven. Men probeert tijdens het huidige kabinet verdergaande voorstellen doorgevoerd te krijgen. Men kan dan bijv. denken aan datgene wat door de CHU en door de werkgroep van de Achttien voorgesteld is. Erg reëel lijkt het mij niet. De realisering van deze verdergaande voorstellen is te afhankelijk van de partijen die zich nu vastgelegd hebben op het SER-akkoord. *Een reëler alternatief lijkt mij het gewoon niet aannemen van het SER-akkoord. Het wel aannemen van de voorstellen leidt tot geen enkele verandering. Het niet aannemen heeft het voordeel dat men geen arbeider de mist in kan jagen met de suggestie dat we op de goede weg zijn. Op deze manier schept men althans enigszins een kans dat de discussie over medezeggenschap daar gevoerd gaat worden, waar hij thuishoort, namelijk in de bedrijven.* Er zijn heus wel, ondanks het pessimisme van De Jongh, bedrijven die wat willen. Ik denk dan niet aan Philips, AKU en andere grote concerns. Juist in sommige kleinere bedrijven komt men de mensen tegen die de democratisering serieus nemen. Het is een fictie, of nog beter een kenmerk van bureaucratisch denken dat men voor de medezeggenschap een uniforme regeling behoeft. Mikt men toch daarop dan bewijzen de SER-akkoorden dat men in deze maatschappijstructuur slechts regelingen krijgt die, onder democratische schijn, de arbeiders manipuleren.

Wie heeft eigenlijk vastgesteld en namens wie dat het nodig zou zijn dat alle bedrijven tegelijkertijd een bepaalde vorm van democratie zouden moeten hebben? Daarover is nooit een beslissing genomen. Het is louter het produkt van een bureaucratische werkwijze. Men kan dan op niets anders uitkomen dan op een algemene aanbeveling van minimale aard. Wijst men de SER-akkoorden af, dan heeft de ARP wel de verplichting om anderszins die democratisering te bevorderen. Ik zie hier een taak voor de afdelingen. Laten we dan reëel zijn en geen oproep doen aan alle afdelingen. Alleen een eenvoudig begin biedt kansen op resultaten. Zo'n eenvoudig begin acht ik de keuze van enkele afdelingen, die, onder goede begeleiding, in een plaatselijke industrie aan het werk gaan.

CHINA EN ZIJN BOEREN

door

Drs. D. Kooiman

De geschiedenis van China wordt gekenmerkt door een aaneenschakeling van boerenopstanden. Sedert de beroemde Han-dynastie door een boerenrebellenleider werd gesticht (202 v. Chr.) is het verschijnsel van de boerenopstand zo verweven met de chinese geschiedenis, dat velen geneigd zijn de revolutie van Mao Tse-tung te beschouwen als een moderne variant van deze agrarisch-revolutionaire traditie. Het is daarom niet zonder belang de positie van de boer in de chinese samenleving eens nader te bezien. Hoe ontstaat en verloopt een boerenopstand, wat is het aandeel van de boer in de overwinning van de chinese communistische partij (CCP), hoe is de rol van de boer in de chinese revolutie ideologisch verwerkt, vormt de aziatische boer het potentiëel revolutionaire subject voor de toekomst nu de arbeider in het Westen is vastgeketend aan de welvaartsstaat?

Deze en andere vragen willen wij trachten te beantwoorden in het navolgende opstel, dat het resultaat is van een onlangs aan het Sociaal-Wetenschappelijk Instituut van de Vrije Universiteit gehouden werkcollege over „China en zijn Boeren".

De boerensituatie

Het chinese keizerrijk was een agrarische bureaucratie. Aan het hoofd stond de keizer die bij hemels mandaat over de vier windstreken regeerde en alle wereldlijke en geestelijke macht in zich verenigde. Onder hen bevond zich een smalle bovenlaag van confucianistisch-geschoolden, doorgaans „gentry" genaamd. Deze gentry-klasse omvatte al diegenen die hoofdzakelijk (maar niet uitsluitend) op basis van hun grondbezit over middelen beschikten om onderwijs te volgen en examens af te leggen en bijgevolg verkiesbaar waren voor de publieke ambten. Zij verschaften het rijk de noodzakelijke bestuurskracht en een duurzame culturele glans. Maar ondenkbaar was het keizerrijk zonder de medewerking van het overgrote deel der bevolking dat in de landbouw werkzaam was. De boeren immers moesten de economische lasten opbrengen voor het onderhoud van de staat en dienstnemen in de legers waarmee die staat zijn oorlogen voerde. Reeds Mencius erkende de belangrijke rol van het volk door uit te spreken dat „hij die de liefde en de genegenheid van de boeren weet te winnen Zoon des Hemels (= keizer) zal worden." [1]

[1] Mencius VIII : 14 of VIIb : 14.

In die naamloze boerenmassa zullen enige onderscheidingen aangebracht moeten worden om niet in al te grove algemeenheden te vervallen. Zo was bijvoorbeeld niet elke boer tegelijkertijd grondeigenaar. Onderzoekingen, die overigens pas deze eeuw zijn begonnen, wijzen uit dat 45 à 55% van de chinese boeren voldoende eigen land bezat. Ongeveer 5 à 10% van deze landbezittende families beschikte over de helft van het totale bebouwbare oppervlak. Naast dit groot-grondbezit overheerste echter, vooral in het Noorden, het beeld van de kleine keuterboer, die op eigen grond een intensieve landbouw beoefende zonder zelf arbeidskrachten te huren. Ongeveer 20 à 30% van de boeren bezat geen eigen land en voorzag in zijn bestaan door zich als landarbeider te verhuren of grond te pachten bij een rijke boer of groot-grondbezitter. Daarmee hebben wij een andere onderscheiding ingevoerd, n.l. die van de huur of verhuur van arbeidskracht. Rijke boeren bezaten meer grond dan zij zelf konden bewerken en huurden jaarlijks één of meer arbeidskrachten. Arme boeren, die de resterende 20 à 30% van de chinese plattelandsbevolking uitmaakten, bezaten onvoldoende land om in het onderhoud van hun familie te voorzien en waren daarom genoodzaakt een deel van hun arbeidskracht als pachter of landarbeider te verkopen. Vooral in Zuid-China leefden veel pachters.[2]

Mao Tse-tung kwam aan de hand van de criteria grondbezit en arbeidskracht tot een klassenindeling van landheren, rijke boeren, midden-boeren, arme boeren en landarbeiders,[3] welke door de chinese volksrepubliek is overgenomen in de agrarische wet van 1950.

De grondbelasting die door de landbezitters moest worden opgebracht was in theorie bescheiden maar in de praktijk hoog. Tijdelijke belastingen, voor de aanleg van een kanaal of onderdrukking van banditisme, werden vaak in blijvende omgezet. Soms ook werden belastingen vele jaren van te voren geïnd door militaire kommandanten die achterstallige soldij moesten betalen. De omstandigheid dat belastinginning een onbezoldigd monopolie was maakte de druk voor de boeren nog groter, omdat de gehate belastingklerken ook hun eigen salarissen uit de boeren moesten betrekken. Geen wonder dat veel boeren, teneinde aan hun verplichtingen te kunnen voldoen, in handen vielen van geldschieters en woekeraars en diep in de schulden raakten.

De pachters, die geen eigen grond bezaten, betaalden een pachtsom, die in deze eeuw op sommige plaatsen de helft van de oogstwaarde bedroeg. Veelal kon de pachtboer dit nauwelijks opbrengen, maar weigering was onverstandig want de rechterlijke macht stond de landheer terzijde. Bovendien kon de landheer zijn grond terugnemen en aan meer gewillige families te huur geven. De landhonger onder de pachters versterkte de positie van de landheer aanzienlijk. Ook

[2] Deze gegevens zijn samengevat uit: Chen Chi-yi, *La Reforme Agraire en Chine Populaire,* Parijs 1964, blz. 1-9; Lucien Bianco, *Les Origines de la Revolution Chinoise,* Parijs 1957 en R. H. Tawney, *Land and Labour in China,* Londen (1932) blz. 34.

[3] Mao Tse-tung, *How to Differentiate the Classes in the Rural Areas,* oktober 1933. In: *Selected Works* I, blz. 137-139.

hier moesten pachtsommen soms vooruit worden betaald en was de pachter gedwongen zich in schulden te steken bij zijn landheer-geldschieter. In sommige streken werden van de pachter onbetaalde koelie-diensten vereist, bijvoorbeeld wanneer de familie van de landheer zich tijdens de zomerhitte naar koeler gebieden terugtrok.

Samenvattend kan worden gesteld dat de meeste boeren in China de eeuwen door hebben gebalanceerd op de rand van een bestaansminimum. In tijden van vrede en voorspoed wisten zij juist in hun onderhoud te voorzien, maar natuurrampen of oorlogen brachten hen direct onder die magische grens van het bestaansminimum. De daaruit resulterende armoede en onrust bewerkten het zich steeds herhalende verschijnsel van de boerenopstand.

Boerenopstanden

Het verloop van een boerenopstand is door Eberhard in een schema gevat, dat hoewel zeer algemeen toch het inzicht in dit verschijnsel kan bevorderen.[4] Een misoogst, overstroming of toenemende corruptie in het ambtelijke apparaat maakten de toestand voor de boeren ondragelijk. De boeren konden de hun opgelegde lasten niet meer voldoen en vluchtten in wanhoop naar de bergen, waar zij benden vormden die leefden van roof en plundering. Met name de rijke landheren moesten het ontgelden. In een volgende fase gingen de verschillende benden zich al dan niet na onderlinge strijd verenigen en terroriseerden zij een groot gebied. Door deze machtsuitbreiding werden de banden met het dorp van herkomst verbroken. Omsingeling en belegering van een ommuurde stad, waarin landheren zich hadden teruggetrokken, was het volgende doel.

Wanneer de belegering mislukte viel de bende uiteén en trokken de rebellen zich weer in het binnenland terug, waar het hele spel opnieuw begon. Maar een belegering kon slagen, vooral wanneer de altijd slecht betaalde regeringstroepen naar de rebellen overliepen. Dan kwam de opstand in een beslissend stadium. Meerdere steden werden belegerd en de inmiddels gealarmeerde regering in Peking stuurde troepen naar het bedreigde gebied.

Nu blijkt dat de meeste bendeleiders de politieke en militaire kennis misten om de opstand een blijvend succes te verzekeren. Steun werd gevraagd aan of aangeboden door overgelopen leden van de gentry-klasse. De gentry was wel bereid aan een kansrijke opstand mee te werken, maar was slechts in één systeem geschoold, n.l. het traditionele keizerrijk op confucianistische grondslag. Het gevolg van deze samenwerking was dat de bendeleiders de denkwijze van de gentry overnamen en de opstand onder de ban kwam van de confucianistische ideologie. De door natuurrampen of ambtelijk verval opgeroepen woelingen werden nu verklaard als een teken dat de hemel zijn gunsten aan de heersende dynastie onttrok en dat het mandaat des hemels was overgegaan op de meest vooraanstaande leider van de opstand. Het is in dit verband interessant er op te

[4] W. Eberhard, *Chinas Geschichte,* Bern 1948; W. Franke, *Das Jahrhundert der Chinesischen Revolution 1851-1949,* München 1958.

wijzen dat het chinese woord voor revolutie „ge-ming" oorspronkelijk betekende verandering van mandaat. Wanneer de opstand Peking bereikte en een nieuwe dynastie wist te vestigen bleef het hele keizerlijke bestel ongewijzigd en was de enige verandering een wisseling van personen aan de top. De verlichting voor de boeren was hoogstens tijdelijk en de oude praktijken keerden op het platteland spoedig terug. Mao Tse-tung merkt dan ook bitter op dat de boeren door de gentry werden misbruikt als een hefboom om dynastieke verandering te bewerken. Omdat de correcte leiding van een communistische partij ontbrak waren alle boerenopstanden tot mislukken gedoemd.[5]

Een beter begrip van deze agrarisch-revolutionaire traditie kan ons behoeden voor het misverstand dat het „hemelse rijk" zijn hoge leeftijd bereikte in vrede en harmonie. Steeds smeulde onder de boerenbevolking een opstandigheid die in tijden van rampspoed hoog oplaaide. Daarmee krijgt de leus van Mao „a little spark can start a prairie fire" iets meer reliëf.

Barrington Moore vraagt zich af welke sociale structuren of historische situaties een boerenopstand oproepen of voorkomen.[6] Hij is van mening dat een agrarische bureaucratie of een samenleving die afhankelijk is van een centraal gezag voor het innen van het landbouwoverschot, zeer bevorderlijk is voor het uitbreken van boerenrebellie. Voor China kwam daar nog bij dat het falen van de landaristocratie om commerciële impulsen te ontwikkelen en over te gaan tot een georganiseerde produktie voor de markt, boerenopstanden krachtig in de hand heeft gewerkt. In Japan immers, waar de landbouw wel tijdig gecommercialiseerd is, is boerenrebellie van slechts geringe betekenis geweest. Moore spreekt evenwel op zo'n hoog abstractieniveau over boerenbewegingen in Europa en Azië, dat zijn theorieën in hun specifieke toepassing op China aan kracht inboeten.

C. A. Johnson onderscheidt revolutie aan de hand van vier criteria, n.l. het doelwit van de revolutie, de makers van de revolutie, de revolutionaire ideologie en de vraag of de revolutie spontaan is of berekend.[7] Op basis hiervan komt hij tot zes typen van revolutie, waarbij als storend element opvalt dat hij de termen revolutie en rebellie door elkaar gebruikt.

De traditionele chinese boerenopstanden rangschikt hij onder het type van de „jacquerie". Maar aangezien wij revolutie zouden willen definiëren als fundamentele verandering van politieke en sociale structuren, verliest deze typologie haar betekenis voor de chinese boerenopstanden, omdat wij immers gezien hebben dat deze opstanden (rebellie) hoogstens leidden tot een verandering van personen, maar niet tot een verandering van structuren. Met de Taiping-rebellie van het midden der vorige eeuw is evenwel meer aan de hand. Deze boerenopstand concentreerde zich rond een door de zending aan-

[5] Mao Tse-tung, *The Chinese Revolution and the Chinese Communist Party,* 1939. In: *Selected Works* II, blz. 308/309.

[6] Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy,* Boston 1966.

[7] C. A. Johnson, *Revolution and the Social System,* Stanford 1964.

gestoken Messias-figuur, die meende van God de opdracht te hebben ontvangen (variatie op het hemels mandaat) om een duizendjarige heilsstaat te stichten.

De opstandelingen predikten een van het confucianisme afwijkende staatsopvatting en streefden fundamentele veranderingen na in de sociale en economische verhoudingen. Johnson deelt de Taipings in bij het type van de „millenarian rebellion". Overigens is ook deze boerenopstand mislukt. Hij werd gevolgd door een periode van restauratie, waarin het oude rijk zich geinspireerd door een roemrijk verleden tot een laatste krachtsinspanning opwerkte. De Boxeropstand van 1900 vervolgens rangschikt Johnson bij het type van de anarchistische rebellie. Ook hier geen streven naar revolutionaire veranderingen, maar een nostalgische en defensieve reactie juist gericht tegen veranderingen die o.a. door het binnendringen van het Westen reeds plaatsgevonden hebben.

Van bijzonder belang is het zesde type dat Johnson onderscheidt en waaraan hij de naam geeft van „militarized mass insurrection". Aan de hand van de genoemde criteria definiëert hij dit type revolutie als een berekende en door een revolutionaire elite geleide massa-opstand, die zich richt tegen het heersende regime en gedragen wordt door een nationalistische ideologie. Voorbeeld van dit type is de communistische opstand onder leiding van Mao Tse-tung. Johnson werkt dit voorbeeld nader uit in zijn boek „Peasant nationalism and communist power", waarop wij in het navolgende zullen terugkomen.

Revolutie of Rebellie?

In het voorgaande is reeds gewezen op het verschil tussen revolutie en rebellie. Onder revolutie willen wij verstaan het streven naar fundamentele verandering van de maatschappelijke structuren. Revolutie richt zich doelbewust op een nieuwe orde van zaken. Rebellie daarentegen verzet zich tegen veranderingen die de bestaande toestand bedreigen of verslechteren en is een defensieve reactie, gericht op behoud van de status quo in zijn gunstigste vorm.

Lucien Bianco doet in een artikel verslag van zijn onderzoek naar boerenacties in China in de periode van 1919 tot 1949.[8] Hij stelt dat de oorzaak van de meeste boerenacties niet gelegen is in sociale conflicten: opstanden van pachters tegen grootgrondbezitters of hun agenten nemen in het geheel slechts een ondergeschikte plaats in. De meeste oproeren echter kwamen voort uit fiscaal wanbeleid en verzetten zich tegen de zware belastingdruk of de aanvullende belastingen, die illegaal door ter plaatse gelegerde militaire eenheden werden opgelegd. In 1931 deden duizenden boeren in Fukien een aanval op de daar gestationeerde troepen, omdat hun afpersingen en gewelddaden de grenzen van het gebruikelijke hadden overschreden. Maar het principe van belasting of de aanwezigheid van het leger stond niet ter discussie. Men verzette zich tegen een nieuwe ontwikkeling die als ondraaglijk werd beschouwd, maar niet tegen de status quo ante. Het defensieve evenals traditionele karakter van deze boeren-

[8] L. Bianco, *Les Paysans et la Revolution en Chine de 1919 à 1949.* In: *Courrier de l'Extreme-Orient,* 3e Jaargang no. 32, d.d. 21-4-1969, blz. 90-123.

acties wordt nog geïllustreerd door de belangrijke rol die de geheime genootschappen hierin meespelen. Vanouds vormden de geheime genootschappen de organisaties van zelfverdediging der boerenbevolking.

Bianco wijst ook op wat hij noemt het extreme particularisme dat de boerenacties eigen is. Onder de boeren zelf werd heel wat strijd geleverd, waaraan ieder sociaal karakter ontbrak. Niet de arme boeren stonden tegenover de rijken, maar de ene sociaal heterogeen samengestelde groep (dorp, district) stond tegenover de andere, die op gelijke wijze was samengesteld maar als vreemd en vijandig werd ervaren. Zo vonden er in 1928 in Kiangsu bloedige gevechten plaats tussen twee geheime genootschappen, waarvan het ene was samengesteld uit autochtone elementen en de andere uit noordelijke immigranten. Bianco stelt dan ook dat de chinese boeren wel een groepsbewustzijn maar geen klassebewustzijn hebben.

Na de fiscale oproeren waren de meeste boerenacties gericht tegen hervormingen of pogingen daartoe. De boeren verzetten zich tegen iedere verandering, ook wanneer die progressief was. Ongetwijfeld werden vele hervormingen op onhandige wijze geïntroduceerd, vergezeld van misbruiken, maar dat was zeker niet altijd het geval. De boeren van Hopeh verjoegen de arbeiders die uit Shantung waren gekomen om een weg aan te leggen, waarmee de hongersnood in hun gebied doeltreffender zou kunnen worden bestreden. Van de aanleg moest daarop worden afgezien.

Acties van pachters tegen grondheren hebben niet ontbroken, maar vormden een minderheid. Vooral in Kiangsu en Chekiang, waar een meerderheid der boeren geheel of gedeeltelijk pachter was, kwamen deze acties voor. Bianco constateert hierbij een duidelijke samenhang tussen slechte oogsten, die het haast onmogelijk maakten de pachtsom op te brengen, en boerenacties. Samenvattend komt hij aangaande deze boerenacties tot de conclusie „que cette agitation a un caractère défensif, que ce ne sont pas les causes profondes et structurelles de la misère et du malheur des populations rurales, mais des facteurs exceptionnels, non permanents et donc moins bien acceptés, qui transforment les paysans en révoltés".[9]

De boeren en de Chinese Communistische Partij (CCP)

Bianco beschrijft ook hoe de verbinding tot stand kwam tussen de boeren en de CCP. Aanvankelijk was de houding der boeren tegenover de communisten afwachtend. Zij wilden eerst zien welke wending de gebeurtenissen namen. Mao zelf schrijft in 1928: „Whereever the Red Army goes the masses are cold and aloof . . .".[10] In meerderheid waagden de boeren het niet land te bewerken dat door de communisten was onteigend en herverdeeld. Als de macht der landheren wordt hersteld — en de geschiedenis geeft geen voorbeelden dat dit niet gebeurt — zullen zij die zich het bezit der rijken hebben aangematigd

[9] Idem, blz. 102.

[10] *Struggle in the Chingkang Mountains, Selected Works* I, blz. 97.

immers zwaar moeten boeten. Maar de crisissituatie, die door de dwang en terreur van de communistische revolutionairen in het leven werd geroepen, dwong de boeren tot een keuze. Deze crisis, die door de tegenterreur van de Kuomintang (KMT) nog werd bevorderd, schiep de „facteurs exceptionnels" die boeren in rebellen veranderde. De CCP ging vervolgens alle pogingen in het werk stellen om van deze rebellen medestrijders te maken voor de revolutie. De keuze die voor de boeren onvermijdelijk werd viel in haar voordeel uit: de witte terreur was minder selectief dan die van de CCP welke in hoofdzaak de rijken trof, terwijl de slecht betaalde legers van de KMT zich in tegenstelling tot het Rode Leger veelvuldig bezondigden aan roof en plundering. Maar ten diepste was deze keus er één op praktische gronden, „les paysans se rallient lorsque l'Armee Rouge est victorieuse".[11] De stukjes grond die de CCP uitdeelde gingen nu hun aantrekkingskracht uitoefenen evenals het feit dat een uniforme en progressieve belasting in de plaats kwam van de veelheid van aanvullende lasten der nationalistische regering. Ook in hun aansluiting bij de revolutie verwijderden de boeren zich niet van hun traditionele belangen.

Het was voor de professionele revolutionairen een zware opgave deze in beweging gekomen boerenmassa in de hand te houden. Toen zij eenmaal voor de revolutie was gewonnen, toonde de massa zich in het algemeen meedogenlozer dan de revolutionairen zelf. Belastinginners en woekeraars gaven zich liever over aan het Rode Leger dan aan een boerenorganisatie en het kwam niet zelden voor dat communistische officieren of kaders alle krachten moesten aanwenden om de boeren van moordpartijen te weerhouden. De wreedheid van de boeren is één van de belangrijkste oorzaken van de excessen die zich in de loop van de agrarische revolutie hebben voorgedaan.

Ook C. A. Johnson beschrijft de samenwerking tussen boeren en CCP, n.l. in zijn boek van 1962.[12] Hij ziet de chinese revolutie als een voorbeeld van de „militarized mass insurrection" (zie blz. 345), dus een door een revolutionaire elite geleide massa-opstand. Naar zijn mening vonden die massa en elite elkaar voornamelijk als gevolg van de japanse invasie. Vóór de oorlog met Japan, die in de jaren '30 begon, had de CCP slechts een beperkte aanhang bij de massa. De oorlogssituatie bracht de boeren echter in beweging tegen de indringers en de CCP wierp zich op als leidster van de nationale vrijheidsstrijd tegen Japan. Het verzet tegen Japan dreef op de boerenguerilla onder leiding van de CCP. Daarentegen was het verzet van de nationalistische regering halfslachtig en zowel gericht tegen Japan („de huidziekte") als tegen de CCP („de hartkwaal"). De KMT kwam bovendien in kwade roep, omdat haar rechtervleugel met de japanse bezetter ging samenwerken. De verhevigde acties van het japanse leger tegen de communisten verhoogden het prestige van de CCP en hadden tot gevolg dat aansluiting bij de guerilla voor de boeren niet alleen meer een zaak was van puur nationalisme, maar ook van lijfsbehoud. Deze verzetsbeweging

[11] L. Bianco, idem, blz. 107.

[12] C. A. Johnson, *Peasant Nationalism and Communist Power,* Stanford 1962.

nu bracht de boeren in nauw contact met de communistische regering en haar doelstellingen en verzekerde anderzijds de CCP van een massa-aanhang, die het haar na de japanse capitulatie van 1945 mogelijk maakte ook de nationalisten te verslaan en een communistische regering te vestigen. Johnson ziet dus een duidelijk verband tussen de activiteiten der communisten tijdens de oorlog en de vestiging van hun gezag nadien — „. . . the chinese masses, the peasants, were unified and politicized as a concomitant of the drastic restructuring of chinese life that accompanied the Japanese conquest of north and east China".[13] De gedachte dat economische wanverhoudingen of een toenemende „verelendung" de boeren tot samenwerking met de communisten dreef wijst hij krachtig van de hand. Wel geeft hij toe dat er ook zonder japanse invasie op den duur een revolutionaire beweging zou zijn ontstaan[14] maar de grote vraag „hoe dan?" blijft onbeantwoord en kan gezien de opzet van zijn boek ook nauwelijks beantwoord worden.

Johnson wijst er vervolgens nog op dat het communisme in China vooral gezien moet worden als een bijzonder heftige uiting van nationalisme. De japanse invasie riep een nationalisme in het leven in de zin van een sociale mobilisering, waarop een nationale mythe — hier de communistische ideologie — aansloot die het denkraam verschafte, waarbinnen het volk zijn eigen activiteiten kon begrijpen en idealiseren en tegelijkertijd de positie van de leidende elite werd gelegitimeerd. Het nationalistische element in het russische, chinese en joegoslavische communisme (dat ook als gevolg van een verzetsbeweging tijdens de oorlog aan de macht kwam) maakt voor Johnson het uitééngroeien van deze communistische staten na de oorlog begrijpelijk.

Zijn de boeren de helden of de instrumenten geweest in de overwinning van de chinese revolutie? Het probleem is wellicht te scherp geformuleerd, maar vraagt toch om een antwoord. En op grond van het voorgaande zijn wij geneigd tot de opvatting dat de boerenbewegingen op het platteland evenals vroeger het voertuig hebben gevormd dat een leidende elite naar Peking heeft gedragen. Maar de revolutionaire elite die dit voertuig nu bestuurde beoogde met haar programma van „ge-ming" (zie blz. 344) meer dan een bestuurswisseling aan de top en streefde er naar het oude bestel te vervangen door een geheel nieuwe maatschappij die op communistische leest is geschoeid. Uiteindelijk zagen deze revolutionairen ook zichzelf als instrumenten in de onafwendbare loop van het historisch gebeuren. Daarmee komen we op de ideologie.

De boeren en de chinees-communistische ideologie

In de eerste jaren na haar oprichting (1921) gedroeg de CCP zich als een orthodoxe partij, niet zozeer vanwege de samenwerking met de KMT (1924—1927) als wel in de zin van organisatie van het proletariaat. De revolutionaire

[13] Idem, blz. IX.
[14] Idem, blz. 17.

intellectuelen, bij wie de partijleiding berustte, richtten zich op stakingen en stedelijke opstanden. De 30-mei beweging in Shanghai (1925) was in sterke mate een arbeidersrevolutie en in de jaren 1926/27 was het de CCP die onder dekmantel van de KMT de arbeidersbewegingen beheerste. Op aanwijzing van Moskou en in overeenstemming met de Leninistische strategie was het streven er op gericht om eerst met de in de KMT georganiseerde bourgeoisie de anti-imperialistische fase van de revolutie te voltooien om vervolgens de KMT en de bourgeoisie uit te schakelen in de socialistische fase van de revolutie. Vóórdat het zover kon komen verbrak de KMT zelf de banden met de communisten door de CCP-leden uit haar organisatie te verwijderen en de arbeidersbonden te vernietigen (1927).

De CCP verkeerde nu in een hachelijke situatie. Beroofd van haar stedelijke bases en losgescheurd van de arbeidersorganisaties was zij in wanorde verjaagd naar het platteland, waar volgens de marxistische theorie geen revolutie te verwachten was. Maar nu blijkt de creativiteit van het eindpunt, want het dwingt tot een nieuw begin. Op het platteland ontdekten de revolutionairen de smeulende opstandigheid onder de boeren die onder communistische leiding tot een revolutionaire beweging kon worden aangewakkerd. Nu kwam de verbinding tot stand tussen de communistische intellectuelen en de boerenrebellen op het platteland. De nederlaag van 1927 bracht de CCP op het spoor van de overwinning, dat leidde via een mobilisatie van de boeren-onrust. Het probleem van vernieuwing of afwijking van de communistische orthodoxie is hier van ondergeschikt belang. Waar het om gaat is dat er na 1927 geen nieuwe theorie wordt toegepast, maar dat aansluiting wordt gevonden bij de revolutionaire mogelijkheden, die de chinese situatie biedt.

De wijziging in de partijstrategie is ook af te lezen uit de samenstelling van het ledenbestand. In 1926 was 5% van de CCP-leden boer. De revolutie van de jaren '25—'27 is er dus één waaraan de boerenbevolking nauwelijks deel had. In 1930 evenwel bestond de partij voor meer dan de helft uit boeren.[15] Dat betekent dus dat de boerenaanhang ook al vóór de japanse invasie groeiende was.

De neerslag die dit alles had op de chinees-communistische ideologie en historiografie is uitstekend behandeld door J. P. Harrison.[16] Hij beschrijft hoe ook Mao Tse-tung aanvankelijk afkerig is van de boeren en gericht op organisatie van het stedelijk proletariaat. Tijdens een rustperiode in zijn geboorte-provincie Hunan ontdekt hij echter de opstandigheid onder de boerenbevolking en vindt er een fundamentele verandering in zijn opvattingen plaats. Hij raakt in geestdrift over het revolutionaire potentiëel onder de boerenmassa's en verwacht alle heil van het platteland. In een niet in de *Selected Works*

[15] Mary C. Wright, *The Chinese Peasant and Communism.* In: *Pacific Affairs* XXIV, 3, 1951, blz. 258.

[16] J. P. Harrison, *Communist Interpretation of the Chinese peasant wars.* In: *China Quarterly,* okt./dec. 1965, no. 24, blz. 92-119 en idem: *The Communists and Chinese Peasant Rebellions,* New York 1969.

opgenomen artikel van 1926 en het Hunanrapport van 1927 [17] spreekt Mao over de boerenrevolutie als een autonome kracht die op eigen initiatief handelt. Opvallend is de grote ruimte die hij overlaat aan de boerenleiding. Het jaar 1927 geeft Mao zijn kans, maar het mislukken van een boerenrevolutie tijdens de najaarsoogst brengt al weer een kentering in zijn denken. Na 1927 gaat Mao meer nadruk leggen op proletarische leiding van de boeren, omdat zij anders een verkeerde weg zouden inslaan. In een artikel van 1929 wijt hij zelfs aan de boeren het ontstaan van onjuiste ideeën in de partij.[18] Daarom moeten de boeren goed worden georganiseerd. Vroegere boerenrevoluties faalden bij gebrek aan correcte leiding van het proletariaat.[19] De twee zinnen in het Hunanrapport die naar een proletarische leiding van de boerenbeweging verwijzen zijn later ingevoegd. Maar het blijft een boerenrevolutie, al wordt er een orthodox uiterlijk aan gegeven. In een vraaggesprek met Mark Gayn noemt Mao zich de leider van „the latest - and the last - of the many peasant revolutions that run through . . . chinese history".[20]

Terwijl Mao de theorie van de klassenstrijd der boeren dus met enige reserve ontwikkelt voor de moderne revolutie past een jongere generatie van historici deze theorie ook en met veel minder reserve toe op de chinese geschiedenis. Daarmee is die theorie tegelijkertijd meer chinees en meer radicaal geworden. Door de chinese boer bijzondere revolutionaire kwaliteiten toe te schrijven, wordt luister bijgezet aan het eigen nationale verleden, terwijl de grote nadruk op de klassenstrijd beantwoordt aan een marxistisch fundamentalisme. Het geschil met Rusland, waar de oorsprong van de maoïstische ketterij vaak is toegeschreven aan een „petty-bourgeois peasant mentality", heeft in China de verheerlijking en beklemtoning van de revolutionaire natuur der boeren alleen maar versterkt. In dit verband zij opgemerkt, dat Bianco ons waarschuwt om voor de mythe van het proletarisch messianisme, die met de chinese revolutie is verdwenen, geen nieuwe agrarische mythe in de plaats te stellen.[21]

De waardering van de boerenopstanden is overigens een onderwerp van felle discussie onder de chinese historici. Zeer omstreden is bijvoorbeeld de vraag in welke mate de pre-moderne boerenbewegingen blijk hebben gegeven van een klasse-bewustzijn. In meerderheid schrijven de chinese historici de boeren een positief revolutionair besef toe, hetgeen een belangrijke uitbreiding betekent van het orthodoxe marxisme dat de boeren hoogstens een negatief besef van oppositie toekent. Maar de linkse tendens om het revolutionaire karakter van vroegere boerenbewegingen al te sterke nadruk te geven roept het levensgrote probleem op dat de unieke rol van de CCP wordt bedreigd. Er is overeenstemming gevonden in de formule dat alleen het moderne proletariaat zich

17 *Selected Works* I, blz. 23-59.
18 *Selected Works* I, blz. 105.
19 *Selected Works* II, blz. 309 (1939).
20 *New York Times Magazine,* 30-1-1966, Harrison 1969, blz. 99.
21 L. Bianco, 1967, blz. 137.

zijn revolutionaire taken volledig bewust is, maar er blijft verschil van mening over de vraag in welke mate deze formule ruimte laat aan een boerenklasse-bewustzijn.

Een andere contradictie is gelegen in de stelling dat de klassenstrijd der boeren de voorwaartsstuwende kracht is geweest in de historische ontwikkeling. Veel boerenopstanden zijn immers niet door vooruitgang maar door achteruitgang gevolgd en hebben de ellende van het volk slechts vergroot. De theorie van de klassenstrijd die per definitie progressief is, komt hier in conflict met het eeuwenlang ongewijzigd voortbestaan van de semi-feodale verhoudingen. Een zekere overeenstemming wordt hier bereikt in de stelling, dat iedere boerenopstand de diepere onderstroming van de geschiedenis heeft bevorderd, ongeacht zijn uiterlijke verschijningsvorm.

Bij de behandeling van de oorzaken van de boerenopstanden is het opvallend dat de communistische geschiedschrijving groter gewicht toekent aan de uitbuiting door landheren en feodale monarchie dan aan objectieve economische omstandigheden. Dit voluntarisme met zijn grote nadruk op de menselijke factor heeft in het chinese communisme sedert Li Ta-chao [22] nooit ontbroken. Men denke bijvoorbeeld aan de laatste culturele revolutie.

De grootste betekenis van deze historiografie zoekt Harrison in de geweldige poging om te komen tot een heropvoeding in de geschiedenis. Van de confucianistische nadruk op harmonieuze sociale betrekkingen die op morele waarden zijn gegrond wordt de aandacht nu verlegd naar de geschiedenis als klassenstrijd met een materiële onderbouw. In de traditionele boerenbewegingen wordt de historische documentatie gezocht om een massa van 700 miljoen mensen te overtuigen van het natuurlijke en doeltreffende van deze klassenstrijd.

De boeren en de chinese volksrepubliek

Tot slot willen wij stilstaan bij enige recente ontwikkelingen in de chinese volksrepubliek. De machtswisseling van 1949 had voor het platteland verstrekkende gevolgen. De uitvoering van de agrarische wet 1950 schakelde de grootgrondbezitters als klasse uit en verdeelde het onteigende land onder arme boeren en landarbeiders. Maar deze tegemoetkoming aan het bezitsinstinct van de boeren was slechts een tijdelijke maatregel. In verschillende fasen (wederzijdse hulpgroep, (semi-)socialistische produktie-coöperatie) werd de aldus versnipperde grond tot gemeenschappelijk bezit gemaakt en in nieuwe eenheden samengevat, waar de produktie centraal werd geregeld. Het verspreide kleinbedrijf was economisch te onvoordelig en een voortgaande collectivisatie was nodig om te voorkomen dat de boeren terugvallen in het klein-kapitalisme. In 1958 ging de grote commune-beweging van start, die duizenden boerenhuishoudingen in één grote produktiegemeenschap verenigde.[23] In zekere zin was de commune

[22] Li Ta-chao was één der eerste chinese communisten en had grote invloed op Mao Tse-tung.

[23] Chen Chi-Yi, *La Réforme agraire en Chine Populaire,* Parijs 1964; Werner Klatt,

met haar economische, militaire en educatieve functies een communistische staat in een notedop die uit moest groeien tot zij de hele volksrepubliek omvatte. Maar deze weg is niet verder afgelegd. De grote omvang van de commune leidde tot een verlammende overorganisatie en de oogstopbrengsten daalden tot een bedenkelijk niveau. Er zijn ook tekenen die er op wijzen, dat de verregaande collectivisatie bij de boeren op verzet is gestuit. Na 1958 bleef de communeorganisatie formeel wel bestaan, maar er werd teruggeschakeld op kleinere produktie-eenheden en de persoonlijke vrijheid werd iets verruimd. Blijkbaar heeft een collectivisatie van grond en produktiemiddelen bepaalde grenzen, waarbuiten zij economisch niet langer doelmatig is, en op deze grenzen zou China in 1958 kunnen zijn gestuit.

Wij hebben gezien hoe een chinese boerenopstand en ook die van Mao volgens een vast patroon verloopt: Vanuit één of meer machtscentra op het platteland worden door boerenguerilla's grote gebieden geterroriseerd totdat in een langdurige oorlog de steden worden omsingeld en de bestaande machtscentra omvergeworpen. Het is dit voorbeeld dat China ook aan andere landen in de Derde Wereld voorhoudt als de enige weg naar een succesvolle revolutie. Duidelijk is dit bijvoorbeeld voor India. Het parlementaire communisme in dat land wordt door Peking fel bestreden en aan de revolutionaire communisten van Naxalbari (1967) wordt in duidelijke bewoordingen een maoïstische strategie aanbevolen, die aan de eigen chinese ervaring beantwoordt.[24] Het is niet minder duidelijk in de rede van Lin Piao over de volksoorlog (1965), die daar als strategie ontvouwt dat het wereld-platteland (Azië, Afrika en Latijns-Amerika) de wereldsteden (Europa, Noord-Amerika) moet omsingelen en vernietigen.[25] Het is een echo van de rus Bucharin op het 6e Kominterncongres van 1928, maar evenzeer een overbrengen van chinese ervaringen op wereldschaal. Een nieuwe vorm van chinees universalisme heeft daarmee zijn intrede gedaan.

The pattern of communist China's agricultural policy. In: Idem, *The Chinese Model,* Hongkong University 1965, hoofdstuk VII, I. en D. Crook, *The First Years of the Yangyi commune,* London 1966.

[24] Bhabani Sen Gupta, *A Maoist Line for India.* In: *China Quarterly,* 1968, no. 33, blz. 3-17.

[25] H. Bechtoldt, *Die Allianz mit der Armut - Chinas Revolutionsstrategie gegen Russland und Amerika,* Freiburg 1967.

BOEKBESPREKING

J. Verkuyl en H. G. Schulte Nordholt, *Verantwoorde revolutie.* Kampen 1968 (120 blz.; *f* 7,90).

Bijna ieder gaat tegenwoordig gebukt onder het feit, dat hij op geen stukken na meer kan lezen hetgeen er aan belangrijks verschijnt op een betrekkelijk klein gebied van onderzoek. Onder datgene wat belangrijk is worden wel in de voornaamste plaats omvangrijke standaardwerken gerekend. Het is daarom op het eerste gezicht misschien vreemd dat hier aandacht gevraagd wordt voor een klein boekje, dat zich met het heden zo druk bestudeerde onderwerp van de revolutie bezig houdt. Iets zonderlinger wordt het nog wanneer ik vooral voor het eerste deel van dit geschrift belangstelling vraag, dat Prof. Verkuyl voor zijn rekening nam.

Ik zeg niet dat de tweede helft van deze publikatie weinig biedt. Maar de vorm is al niet zo aantrekkelijk. Er wordt verslag gedaan van een onder leiding van Prof. Schulte Nordholt gehouden werkcollege. Het verslag berust op 4 werkstukken, vervaardigd door A. Rietveld, P. A. Streefland, A. de Vries-v. d. Linden en M. Djajadiningrat-Nieuwenhuis. Enige verbrokkeldheid in het resultaat van deze co-operatie is onmiskenbaar. De conclusies waartoe men geraakt zijn niet erg helder.

Wat de verbrokkeldheid betreft, waarom eerst naar een definitie van de revolutie gezocht en daarna haar kenmerken aangegeven? Waarom zo nadrukkelijk uit elkaar gehaald de modellen van revolutionaire situaties en de typen van revoluties? Terzake van de onduidelijkheid der conclusies zou ik willen vaststellen, dat de uitspraak: „De revolutie is een brandend vraagstuk, wie er zich mee bezig houdt zal er zich aan branden"(117) op tal van problemen toepasselijk is, dat van de oorlog voorop. De vermeende uitkomst dat het denken over de revolutie volgens een star patroon geschiedt, wordt niet door het onderzoek gedekt: men vindt nagenoeg niets omtrent het denken over de revolutie meegedeeld. En de gevolgtrekking die daarna nog gemaakt wordt dat men tegenover het gangbare denkpatroon over het revolutie-verschijnsel afstand dient te nemen, waaraan nog wordt toegevoegd: „misschien op dezelfde manier als ten aanzien van heersende machten die structurele veranderingen tegenhouden" (117), berust nergens op. Ik beweer niet dat de conclusies als stellingen onjuist zijn; ik voer slechts als bezwaar aan dat de bewijsvoering afwezig is.

Hier zij verder opgemerkt dat het niet aangaat tussen Copernicus' en Darwin's revolutiebegrip nauw verband te leggen (79-80). Soms weet men nauwelijks wat bedoeld wordt, zo met het „diffusionisme" (81). Naar het verschil tussen „pity" en „compassion" moet men raden, als het eerste begrip wel, het tweede

niet een vertaling van het de Franse revolutie stempelende „meelij" zijn zou (88). Tenslotte zal iemand een vraagteken plaatsen bij het rangschikken van de coup d'état onder alternatieven voor geweld. Er moet over vrij veel bezwaren worden heengestapt eer men toe is aan de erkenning dat toch veel interessants wordt meegedeeld.

Deel I boeit daarentegen in de hoogste mate. De schrijver heeft er geen moeite mee tot het hart van de kwesties, die hij bespreekt door te dringen, daarbij tegelijk het hart van zijn lezers rakend. Hij wil het mondiale verantwoordelijkheidsbesef versterken waardoor ieder zich betrokken weet „bij alles wat God plaatst op de agenda van het huidige wereldgebeuren" (9). Dit is zelfs wanneer slechts gelet wordt op wat God onderstreept, veel: de verhouding tussen rijke en arme landen; de verhouding tussen de rassen; de kwestie van oorlog en vrede; de vraag ook of de hedendaagse kerk met haar leden opgewassen is tegenover de haar in deze kwesties tegemoettredende uitdaging.

Begonnen wordt met enkele opmerkingen over de bijbelse „noties". Naar het Oude Testament is Jahwe de Bevrijder van de slaven. Hij bevrijdt zijn volk van de onderdrukking door Farao, het van knellende „structuren" verlossend. Dus moet Israël zich als vrije natie gedragen en wordt het door de profeten fel terecht gewezen als het leven van het volk en van de volksgenoten niet met de door God gevraagde barmhartigheid en gerechtigheid overeenstemt. Het Nieuwe Testament van het komende Rijk sprekend roept ons met de verwachting van de nieuwe hemel en de nieuwe aarde op in ons leven en handelen hier beneden te laten zien hoe wij het op de toekomst van Christus moeten houden en wel door te wachten en te haasten. Te wachten, want wij mogen dit leven niet met dat op de nieuwe aarde vereenzelvigen. Te haasten, want wij moeten ons inspannen om tekenen op te richten en te ontdekken van het nieuwe dat komt.

Pijnlijk is echter, dat kerk en theologie, terwijl zij de bijbelse boodschap goed kenden, op de uitdaging van de tijd niet juist hebben geantwoord. Zij vluchtten gedurende de tsaristische periode in de contra-revolutie, ofschoon verzet tegen de uitbuiting van het Russische volk op zijn plaats was geweest. De roomskatholieken in China waren grote voorstanders van het behoud. In Cuba openbaarde zich een zelfde conservatisme. Feodale structuren werden in Zuid-Amerika door de geestelijkheid voor haar rekening genomen. In West-Duitsland keert de restauratie-theologie terug. De anti-revolutionairen en christelijk-historischen vragen in Nederland meer om herstel dan om vernieuwing. De leer der scheppingsordeningen wortelt diep. Als men al een eigen weg bewandelt, dan is het vaak die van het piëtisme: de persoonlijke vroomheid wordt gezocht in veronachtzaming van de plicht met politieke, economische en raciale ongerechtigheid te breken.

Wat Verkuyl nu bepleit is een theologie der transformatie. Het is hoogst gevaarlijk om naief aan de heilzaamheid van een revolutie te geloven. Zij richt ontzaglijke ellende aan, maakt veel verkeerds wakker, wettigt het geweld, leidt

tot moord en harde onmenselijkheid. De evolutie op haar beurt haalt weinig uit. Niets gaat er vanzelf. De transformatie laat daarentegen de mensen zich persoonlijk inspannen in een poging om aan de bijbelse boodschap vorm te geven. De idee der transformatie uitwerkend, toont Verkuyl aan hoe er collectieve, institutionele en structurele zonden zijn. Niebuhr en anderen hebben er op gewezen dat niet enkel individuele mensen, maar ook structuren konden tekort schieten; er zijn zondige formaties, waar het oordeel Gods over gaat. Sodom, Gomorra en Babel wacht het verderf. Daarom moet men zich met God laten verzoenen niet alleen in het persoonlijk leven, maar ook in het bestaan als gemeenschappen: volken, rassen, de samenleving, allen moeten zich bekeren.

Is een gewelddadige revolutie dan toch niet wenselijk? Het is beter de ellende van een omwenteling te voorkomen. Men moet niet naar demagogie en machtsmiddelen grijpen, het verdient veruit de voorkeur de mogelijkheden welke de parlementaire democratie biedt, uit te buiten, het volk op te voeden, van woord, geschrift, petitionnement, en demonstratie gebruik te maken, en als het niet anders kan geweldloos verzet te plegen. Franciscus van Assisi, de Waldenzen, de Quakers, ook een Ghandi en een Luthuli zijn op deze weg voorgegaan. Martin Luther King heeft wel op heel treffende wijze aanschouwelijk gemaakt welke offers men dan bereid moet zijn te brengen. Alleen in de uiterste nood-situatie kan het nodig worden de zachtmoedigheid af te leggen en wapenen te benutten.

Het heeft weinig zin bij dit betoog vraagtekens te plaatsen. Niet iedere moeilijkheid werd opgelost. Niet alle door de auteur geoefende critiek is even gerechtvaardigd. Soms worden lof en blaam wel een beetje eenzijdig uitgedeeld. Zal een christen ooit de goede verhouding tussen wachten en haasten vinden? Bevredigde nu werkelijk het proefschrift van Jac. van Weeringh over Kuyper? Spraken de christen-radicalen altijd zo ootmoedig en eerlijk? Zulk een critisch vragen wordt gauw muggenzifterij.

Daarom doet een onbevangen lezer beter dit vurige en wijze beknopte betoog op zich te laten inwerken. Van hem, die het vervaardigde, mag door vriend en tegenstander worden getuigd, dat hij wat hij schreef heeft voorgeleefd. Misschien stemt het hem tot voldoening dat anders dan velen die bij het klimmen der jaren geestelijk vereenzamen, hij zich verzekerd mag weten van wassende aantrekkingskracht voor de door hem met jeugdig elan overgebrachte boodschap.

I. A. Diepenhorst

Perspektiven deutscher Politik, uitgegeven door Walter Scheel. Eugen Diederichs Verlag, Düsseldorf-Keulen 1969; 199 blz. DM 18,05.

Er zijn zeker twee redenen aan te voeren om deze bundel uit de kring van de Westduitse FDP aan de lezers van dit tijdschrift voor te stellen. In de eerste

plaats zijn we van huis uit — misschien wel wat te veel — vertrouwd met wat er in de CDU leeft en niet leeft. Vooral na de vorming van de Grote Coalitie en daarna van de regering-Brandt is veel bekend geworden van wat de SPD wil bereiken. Deze bundel kan onze achterstand op het gebied van de kennis aangaande de liberale FDP — nu regeringspartner van de SPD en aan snelle veranderingen onderhevig — wat wegwerken. In de tweede plaats is de bundel wel in de Duitse situatie ontstaan, maar valt er heel wat te leren, daar veel van de hier behandelde problemen zeker niet bij de grens ophouden.

De verschillende bijdragen zijn rond drie kernen te groeperen: buitenlandse politiek en defensiebeleid, onderwijs en opvoeding, overheid en onderdaan. Walter Scheel wijst in de eerste bijdrage op de discrepantie tussen de politieke structuren en de technologische ontwikkeling en merkt op, dat de afstand tussen deze steeds groter wordt. Het is noodzakelijk dat de Europese regeringen met meer vastberadenheid en fantasie de problemen van onze tijd benaderen. Niet alleen de technologische ontwikkeling heeft tot grote veranderingen geleid; de publieke opinie in de wereld is een factor geworden waar ook de grote mogendheden rekening mee moeten houden. Er is een sterke wisselwerking tussen de gebeurtenissen elders en ontwikkelingen in het eigen land, waar het politieke bewustzijn van veel mensen begint te veranderen. Een politiek die in hoofdzaak let op de belangen van het eigen land, wordt door een toenemende groep mensen afgewezen. Internationale solidariteit en loyaliteit gaan een steeds grotere rol spelen. Deze richting die volledig in overeenstemming is met de algemene eisen van de huidige ontwikkeling, wordt echter door de regeringen afgeremd in plaats van gestimuleerd. Nodig is een binnenlandse politiek die geen doel in zichzelf is en in geval van tegenstelling van belangen niet het internationale belang secundair acht, maar zich daaraan veel sterker oriënteert. Om niet een vaag „internationalisme" te blijven, zal deze politiek bij de eigen structuren en het eigen politieke bewustzijn moeten beginnen. Deze bewuste internationale oriëntering van het regeringsbeleid is ook noodzakelijk om vooruitgang te maken in de internationale politiek. Wij als Europese staten moeten niet alles aan de grote broers overlaten, maar door een versterking van onze zelfstandigheid tot de ontspanning bijdragen. Het is het belang van de Europese landen dat er een einde komt aan het denken in blokken en dat een Europees veiligheidssysteem kan worden voorbereid. Dit is geen ontwikkeling van vandaag op morgen, maar het gaat erom welk doel wij ons in de internationale politiek stellen. Noch de omstandigheden, noch de politiek van de grote mogendheden mogen een excuus zijn om ons als Europese landen niet bewust te zijn van eigen verantwoordelijkheid.

Hans Wolfgang Rubin legt de nadruk op de correlatie tussen Europese en Duitse ontspanning. Hij is van mening dat ook de Duitsers in de vijftiger jaren tot de toename der spanning hebben bijgedragen en roept zijn landgenoten nu op deze schuld goed te maken en de toenadering tussen de beide Duitse staten dienstbaar te maken aan de algehele ontspanning tussen West en Oost. Ook hij legt de nadruk op het gevaar van het denken in blokken en verlangt het wegtrekken van de vreemde troepen uit Europa. Hans Gerlach behandelt de rol van

de Bundeswehr en vraagt aandacht voor de politieke implicaties van het militair-technisch denken die te weinig onderkend worden. De bevordering van de ontspanning en een politiek van vrede geeft een heel ander accent aan het te voeren legerbeleid. Het zal een synthese moeten zijn van de twee meest extreme tegenstellingen. Enerzijds moet het Westen over een werkelijke afschrikking beschikken, anderzijds zal het steeds door daden en onderhandelingen moeten tonen dat het de vrede wil. Het dagelijks streven naar deze synthese zal én in het Westen én in het Oosten de strategie van de jaren zeventig moeten zijn.

Onderwijs en opvoeding vormen een onderwerp dat, van diverse kanten belicht, een tweede kern van deze bundel genoemd kan worden. Ernest Jouhy wijst in een studie *Jugend und Konsumgesellschaft* op de grote verantwoordelijkheid van de moderne pedagogiek. Zij zal zich vooral op de persoonlijkheidsvorming moeten richten en de jonge mensen in staat stellen, niet zoals vroeger zichzelf en hun levensmogelijkheden en grenzen aan overgeleverde maatstaven te meten, maar voor zichzelf en volgende generaties nieuwe maatstaven te ontdekken. Zo zullen ze er beter voor bewaard blijven, alleen een consumerende rol in het leven te spelen. De samenleving dient voor scholen te zorgen die allen adequaat onderwijs bieden en dient alle monopolies en heilige huisjes op dit gebied af te breken. Irmgard Bruns legt in een bijdrage over het vrijetijdsprobleem ook de nadruk op de stimulerende rol die er van een school kan uitgaan waar niet louter kennis wordt bijgebracht, maar het kritisch denken wordt ontwikkeld. De noodzakelijke onderwijsvernieuwing komt met name aan de orde in de gezamenlijke bijdrage van Hildegard Hamm-Brücher, staatssecretaris in de Bondsregering, en Wolfgang Heinz. Zij willen af van de tegenstelling tussen „populaire" en „wetenschappelijke", tussen geesteswetenschappelijke en natuurwetenschappelijke en tussen algemene en beroepsopleiding. Uitvoerig stellen zij vervolgens de voornaamste aspecten van de democratisering van het onderwijs aan de orde. In de eerste plaats is daar de zgn. interne democratisering. Hierbij wordt verwezen naar de richtlijnen in de deelstaat Hessen waar de leerlingen eigen verantwoordelijkheden hebben gekregen. De overgebleven autoritaire structuren dienen te verdwijnen. Het onderwijs zal ook anders gegeven moeten worden en veel in de relatie leerling-leraar is nog voor verbetering vatbaar. In de tweede plaats is de kwestie van de stofkeuze van belang. Nagegaan moet worden wat van grote en wat van ondergeschikte betekenis is en welke kennis een basisfunctie vervult en welke snel veroudert of misschien al verouderd is. Dan is er nog het probleem van de gelijke kansen. De school vangt de leerlingen uit de achtergebleven milieus onvoldoende op, selecteert in plaats van te corrigeren en maakt de achterstand vaak groter. Nog teveel is het milieu bepalend voor de beantwoording van de vraag of een leerling op school kan meekomen of niet. Om hier wat te bereiken zijn een flexibeler organisatie van de school en een groter verschil in de te gebruiken onderwijsmethoden nodig. De school zal juist voor deze groepen haar activiteiten moeten uitbreiden. Zo zal het huiswerk sterk beperkt moeten worden en een groter deel van de dag, maar dan in variërende groepen en met variërende activiteiten, op school moeten worden doorge-

bracht. De auteurs zijn van mening dat alleen door hervormingen in de onderwijssector in deze zin de sociale mobiliteit en daarmee de vernieuwing van de samenleving blijvend kunnen worden bevorderd.

Een derde complex van bijdragen is te groeperen rond de verhouding overheid-onderdaan. De politicoloog Christian Graf Krockow werkt de dubbele functie uit die naar zijn mening de grondwet moet vervullen: ze moet een consensus zijn en de spelregels aangeven voor de strijd om de macht, om conflicten juist daardoor mogelijk te maken door ze te institutionaliseren. Dan moet echter aan twee voorwaarden worden voldaan. De kern van de grondwet moet algemeen worden geaccepteerd zodat er een zekere stabiliteit ontstaat en men moet niet alleen de spelregels kennen, maar ze ook willen respecteren. Zowel positief als negatief bestaat tussen deze twee voorwaarden een duidelijke samenhang. Ulrich Klug gaat uitvoerig op het probleem van de demonstraties in. Bepaalde vormen van demonstratie zijn in overeenstemming met het beeld van de tijd. Ze zijn een belangrijke mogelijkheid om de vrijheid van meningsuiting te beleven en verlevendigen de politieke discussie. Sommige vormen zijn daarentegen ontoelaatbaar. In het algemeen bestaat echter de neiging de strafbaarheid te zeer uit te breiden en in feite politieke problemen door de rechter te laten beslissen. Gunter Pleuger pleit voor modernere regeringsmethoden en zegt dat veel in de praktijk nog aan de negentiende eeuw herinnert. De problemen die zich bij pogingen tot vernieuwing voordoen, zijn van complexe aard (organisatorisch, methodisch, psychologisch en politiek-moreel), maar zijn te groeperen rond de criteria doelmatig en controleerbaar, die geen tegenstelling behoeven te vormen. De auteur werkt de verschillende fasen van het tot stand komen van een beleidsbeslissing uit en gaat hierbij na, in hoeverre aan de genoemde criteria beter kan worden voldaan. In de laatste bijdrage vraagt Hans Friderichs om fundamentele veranderingen in de politieke lijn. De groeiende politieke onrust, niet alleen van grote delen van de jeugd, is het gevolg van een sterk verlangen naar vrijheid en zelfbeschikking. Op vele gebieden in het overheidsapparaat en in de samenleving zijn concentratie, centralisatie en eenzijdige machtsvorming te constateren. Hierdoor worden de grondslagen van de democratie ondermijnd. In de politiek zal daarom meer aandacht moeten worden geschonken aan de handhaving en verdere uitbreiding van de vrijheidsrechten van de burger en aan decentralisatie van overheids- en andere macht. Alleen zo zal een werkelijk *vrije* samenleving ontstaan.

Het is niet mijn bedoeling de verschillende opvattingen verder te analyseren. Zij geven ons een goed beeld van wat tegenwoordig in de bovenlaag van de FDP leeft. Naar ik hoop zullen diverse denkbeelden ons ook stimuleren bij het oplossen van onze eigen problemen. Op bepaalde gebieden kunnen we meer leren van de FDP dan van de CDU.

Dr. G. van Roon

Mr. C. Gutter, *Ons strafrecht, verkenning van een achtergebleven gebied,* opgenomen in de bundel *Mooi rood is niet lelijk;* Rotterdam, Universitaire Pers 1969; 172 blz. Prijs *f* 10,—.

Ons strafrecht

In deze bijdrage wil ik enkele onderwerpen aansnijden die in de huidige discussies over strafrecht nogal omstreden zijn, nl. klassejustitie, de rol van de rechter en de functie van de straf, met name de vrijheidsstraf.

Een heel eigen geluid over deze zaken heeft nog niet lang geleden mr. Gutter laten horen in een bijdrage *Ons strafrecht, verkenning van een achtergebleven gebied,* die tot op heden vrijwel onbeantwoord is gebleven. Ik meen dat hij representant is van een bepaalde stroming en daarom wil ik over zijn opvattingen het een en ander zeggen.

I. *Klassejustitie*

Over klassejustitie hebben de laatste paar jaar velen hun mening verkondigd. De hele discussie over dit onderwerp is door mr. De Ruiter laatstelijk in een hoofdstuk van zijn praeadvies [1] onderverdeeld naar de drie betekenissen die het woord klassejustitie in de discussie heeft gekregen.

1. *„Klassieke" klassejustitie:* de rechtspraak is factor en strijdmiddel in de klassenstrijd. De Ruiter meent dat geen serieuze schrijver beweert dat deze vorm van klassejustitie in Nederland voorkomt. Naar ik aanneem maakt hij een uitzondering voor Nicolaï,[2] die zich tot woordvoerder van deze opvatting maakte.

2. *Establishmentjustitie:* hiervan spreekt men wanneer de staande en zittende magistratuur zich in overheersende mate laten leiden door het verlangen om de bestaande maatschappelijke orde en morele waarden, die niet altijd meer algemeen aanvaard worden, onverkort te handhaven en dus onvoldoende openstaan voor optredende maatschappelijke veranderingen, die rechtstreeks met het welzijn, het welbevinden van het Nederlandse volk samenhangen.

Dit verwijt wordt van verschillende zijden gehoord, ook van de zijde van mr. Gutter. De Ruiter wijst er op, dat het gesprek over dit onderwerp verhelderd zou worden indien wat meer feitelijk materiaal zou worden aangedragen zodat toetsing mogelijk is. Inderdaad zou een meer zakelijke, minder emotionele benadering het bereiken van een wetenschappelijk niveau bevorderen. Gutter nu, politiseert, verkondigt „dat het optreden van het apparaat (tegen vermogens- en zedendelinquenten) in de regel uitloopt op het gebruiken van de dader voor de bevrediging van het geïrriteerde rechtsgevoel van de leden van het

[1] Prof. Mr. J. de Ruiter, *Oude en nieuwe taken van de burgerlijke rechter,* Praeadvies voor de Calvinistische Juristen Vereniging, mei 1970.

[2] Mr. Nicolaï, *Intermediair* van 13-3-1970.

apparaat en eventueel van de gemeenschap (beperkt tot de bezittende klasse)". Maar hoe interessant ook, dit is geen wetenschappelijk verdedigde stelling. Ik vraag me overigens af of de attitude binnen het rechterscorps zo sterk afwijkt van die van de doorsnee van het publiek.

Laten we „rechts" eens typeren als: accent op het „verticale" geloof; behoud en stabilisatie; verdediging van bestaande posities; gaat uit van de gebrokenheid van deze bedeling. „Links" is dan: accent op het „horizontale" geloof; verandering en beweging van afwijkingen van het officiële; gaat er van uit dat de mens en de wereld in wezen goed zijn of door de wetenschap goed te maken. Een onderzoek van het Instituut voor sociologie van de Vrije Universiteit van Brussel geeft ons dan meer informatie over de attitude van de leden van probatiecommissies in België [3]. De uitslag luidt:

	rechters	advocaten	ambtenaren	reclasseringsambt.
uiterst links	—	11	8	—
middelmatig links	33	32	77	77
middelmatig rechts	67	57	15	23
uiterst rechts	—	—	—	—

We zien hier dat zowel rechters als reclasseringsambtenaren in de grote middengroep zitten, terwijl bij rechters het accent ligt op middelmatig rechts en bij reclasseringsambtenaren op middelmatig links. Uitgaande van de waarschijnlijkheid dat de attitude binnen de rechterlijke macht in Nederland enige overeenkomst vertoont met die van onze zuiderburen, vermag ik niet in te zien dat de attitude van de rechterlijke macht zo geweldig zou afwijken van die van de doorsnee burger. Of men de feiten anders zou wensen is een andere zaak.

Anderen, b.v. De Ruiter, voeren aan dat er trouwens ook wel grenzen zijn aan de rechterlijke vrijheid. De rechter beoordeelt de feiten naar zijn eigen rechtsgevoel, rekening houdende met veranderingen in maatschappelijke opvattingen. Deze beïnvloeden wel degelijk de rechtspraak; men denke b.v. aan de vrijere aanpak van de bestrijding van onzedelijke lectuur. Maar de rechter is in het geheel niet in staat te peilen of een bepaalde vernieuwingsbeweging enigszins representatief en van voldoende duurzame en stabiele aard is. De rechter heeft wel een grote vrijheid, maar „hij kan niet rechtspreken en revolutie maken tegelijk".[4]

3. *Selectiejustitie:* hiervan is sprake als leden van de justitiële organen bij uitsluiting of bij voorkeur worden geselecteerd uit bepaalde bevolkingsgroepen en indien andere bevolkingsgroepen daarvan nadeel ondervinden.

Wordt er inderdaad geselecteerd uit bepaalde bevolkingsgroepen? Opge-

[3] Geciteerd door Prof. Mr. L. H. C. Hulsman in *Links en rechts in het Recht.*
[4] Prof. Mr. Langemeijer, *Opstellen en Stellingen over Klassejustitie.*

merkt zij dat voor benoemingen in de rechterlijke macht een doctoraal examen Nederlands Recht vereist is. Minister Polak heeft cijfers verschaft [5] waaruit bleek dat in het cursusjaar '67/'68 een kleine minderheid van de eerstejaarsstudenten Rechten afkomstig was uit de „lagere milieus". Op grond van de onderwijssituatie zal het aanbod van afgestudeerden dus vooral uit de „hogere milieus" afkomstig zijn. Maar selectie op milieu kan de justitie niet verweten worden.

Een ander punt is een selectie op mogelijke voorkeur voor maatschappelijke overtuiging van de kandidaten. Het lijkt waarschijnlijk, aldus Gutter, dat een rechter-plaatsvervanger die prijs stelt op een benoeming tot full-time rechter zich jegens zijn mederechters en de ambtenaren van het Openbaar Ministerie, die immers bij een vacature gezamenlijk drie kandidaten aan de Koningin voordragen, over het algemeen zal onthouden van uitingen waarvan hij kan vermoeden dat ze een slechte indruk op hen zullen maken en zodoende de begeerde benoeming in gevaar zullen brengen. Ook als het beeld dat iemand tijdens zijn periode als rechter-plaatsvervanger zelf als rechter aan de man probeert te brengen niet klopt met de werkelijkheid zal hij zich, zo mag men aannemen, als de verkoop eenmaal is gelukt, uit een soort „goede trouw" doorgaans toch verplicht voelen om zich naar dat beeld te blijven gedragen.

Hierbij vraag ik me toch echt af of in de praktijk de opneming in het rechterscorps met zoveel pijn en moeite gepaard gaat. In de eerste plaats is degene die begeert toe te treden tot het rechterscorps toch in zekere mate gemotiveerd: hij weet wat hij wil. In de tweede plaats wil ik een argument citeren dat ik bij De Ruiter vond, nl. dat de instelling van hem die rechten gaat studeren en nog meer van hem, die zijn beroep maakt van het toepassen en handhaven van wet en recht zich niet goed verdraagt met die van hem voor wie de gevestigde orde eerder een vloek dan een zegen is. „Het is begrijpelijk dat deze laatsten een rechterlijke functie niet ambiëren. Zij zouden daarin ook niet passen, omdat zij a.h.w. allergisch zijn voor gezag."

II. *Rechter en administratie*

Een andere kwestie waarover meer in het bijzonder in vakkringen gediscussieerd wordt is de verhouding tussen rechter en administratie bij het strafrechtelijk optreden. Sommige strafjuristen kennen eigenlijk de administratie (politie, O.M., Ministerie van Justitie) de voornaamste rol hierbij toe. Gutter maakt zich woorvoerder van deze richting en redeneert kort samengevat als volgt: de meeste beslissingen ten aanzien van vervolging, strafoplegging en executie worden genomen door de administratie. Jaarlijks bemoeit de administratie zich met ongeveer twee miljoen gevallen waarin een strafbaar feit gepleegd is. In een kwart miljoen gevallen wordt er een „machtiging tot opleggen van een sanctie" (bedoeld wordt een strafrechtelijke veroordeling) afgegeven

[5] Handelingen Tweede Kamer, 1969, blz. 438.

(opgelegd) door de kantonrechter[6] en in ongeveer zestigduizend gevallen door de rechtbank; in de overige gevallen handelt de administratie de zaak zelf af. Het is duidelijk dat vele van deze „machtigingen" vooral in de kantongerechtssfeer waar de verkeersovertredingen de hoofdmoot vormen, hamerstukken zijn. Als de administratie een machtiging van een bepaalde hoogte vraagt, zou het voor de hand liggen dat de rechter bij zijn „machtiging" niet verder gaat dan de administratie hem gevraagd heeft. Er zijn echter nog een aantal rechters met „een verouderde opvatting van hun taak" die dat soms wel doen. Maar dat hindert niet, immers de verkregen „machtiging" is niet meer dan een bovengrens. De administratie beslist eigenmachtig of en zo ja in welke mate het van de verkregen machtiging gebruik maakt. De administratie kan immers niet-executeren door toepassing van gratie of de sanctie-duur verkorten door toepassing van voorwaardelijke invrijheidstelling, voorwaardelijk ontslag enz.

Een dergelijke voorstelling van de gang van zaken is deels descriptief, deels optatief. Immers de verdachte kan in beginsel niet van zijn rechter worden afgetrokken; de officier moet zijn beleid aanpassen aan het straftoemetingsbeleid van de rechter en niet andersom. Ten tweede heeft het rechterlijk vonnis in het systeem van de wet uiteraard meer waarde dan die van bovengrens. Instituten als v.i. zijn uitzondering op het systeem van de wet en bovendien met meerdere wettelijke waarborgen omgeven; er moet ten minste tweederde van de werkelijke straftijd èn negen maanden daarvan verstreken zijn wil v.i. overwogen worden.

Toegegeven moet echter worden dat ook bij de straftoemeting de administratie een gewichtiger rol speelt dan voorheen. Of het wenselijk is op dit pad verder te gaan is een andere zaak. Het gaat echter niet aan om de feitelijke situatie te beschrijven zoals men hem graag zou zien in een wetenschappelijke publikatie.

De door Gutter en anderen gewenste veranderingen hangen echter samen met een geheel andere visie op de straf, een relativistische visie, die geheel afwijkt van de klassieke visie, die ook uit de huidige wet spreekt.

III. *De straf*

In 1964 paste de administratie in 1.735.000 gevallen, vnl. ex Wegenverkeerswet en Wetboek van Strafrecht vermogenssancties (bijv. transactie, geldboete) of vrijheidsbeperkende sancties (bijv. gevangenisstraf, t.b.-stelling) toe. In afwijking van Gutter spreek ik in het laatste geval liever van vrijheidsbeperking dan van vrijheidsberoving. Waarschijnlijk schuilt achter dit terminologisch verschil een andere visie op vrijheid. Als men van vrijheidsontneming of pejoratief vrijheidsberoving spreekt, schakelt men de fysieke bewegingsvrijheid van de mens ongeveer gelijk met zijn gehele vrijheid. Er is slechts sprake van beperking van de fysieke bewegingsvrijheid. Vermogenssancties worden toegepast in ongeveer 98,6% en onvw. vrijheidsbeperkende sancties in ongeveer 0,7% van

[6] Criminele Statistiek en Justitiële Statistiek 1966.

de gevallen, terwijl onvw. vrijheidsbeperkende sancties gelijk aan of langer dan 1 jaar in 0,0003% van de gevallen worden opgelegd. Aan de vrijheidsbeperkende sancties die kwantitatief dus niet erg belangrijk zijn, maar die voor de betrokken delinquent wel een grote ingreep kunnen betekenen, wijdt Gutter enige beschouwingen. Gutter meent dat de vrijheidsbeperkende sancties meestal worden toegepast „op mensen die geen groter risico voor het leven of de gezondheid van hun medemensen opleveren dan anderen". Zo'n opmerking snijdt natuurlijk vooral hout als men als Gutter het strafrecht fundeert als „défense sociale". Op deze richting wil ik iets nader ingaan, omdat ze in de huidige discussie een belangrijke inbreng heeft.

Zoals bekend worden in het strafrecht rechtsregels gesanctioneerd, d.w.z. bevestigd, bekrachtigd door strafbepalingen. In die strafbepalingen worden de straffen aangewezen die in beginsel kunnen worden opgelegd aan hem of haar die een rechtsregel schendt. Het opleggen van straf kan men zien als de betaling, de vereffening, de vergelding van de schending van de rechtsregel. Door de straf wordt de rechtsregel gehandhaafd. Er zullen wel niet veel mensen zijn die menen dat deze betaling van de „open rekening", die van een dader = debiteur gevraagd, afgedwongen wordt een genoegen voor hem oplevert. Deze onvrijwillige betaling zal in de meeste gevallen iets onaangenaams, een leed betekenen voor de dader.

In discussie staat echter de „motivatie" van de straffer. Beoogt hij door leedtoevoeging de onrust die door deze gedraging (of door een meervoud van gedragingen, waarvan deze er één is) veroorzaakt is op te lossen? Zo ja, op te lossen het conflict bij wie, bij de dader of bij de anderen dan de dader? Als de straffer beoogt dit conflict op te lossen, valt zijn straf uiteen in het volgend gebeuren:

1. *Vindicatief moment,* d.w.z. de rekening wordt vereffend, het conflict wordt opgelost. Men onderscheide tweeërlei conflict: het *materiële* conflict, de materiële schade, die door de dader zoveel mogelijk vergoed dient te worden (niet altijd is er een materieel conflict; v.b. teruggave van het gestolen goed, vergoeding ziekenhuiskosten aan mishandeld slachtoffer) en het *immateriële* conflict: de immateriële emotionele spanning die door leedtoevoeging aan de dader opgelost, vereffend kan worden.

2. *Pacificerend moment;* nadat de rekening vereffend is wordt gepoogd de dader in verzoening te brengen met zijn daad en met de anderen dan de dader.

Van dit gebeuren kan een demonstratieve werking uitgaan, d.w.z. de betrokken dader wordt te-recht-gewezen, getracht wordt hem duidelijk te maken dat hij *toen, daar* niet *deze* gedraging had moeten stellen. De wijze van terechtwijzen is idealiter zodanig dat de dader in de toekomst in analoge situaties in zijn overleg mede rekening houdt met deze terechtwijzing. Een ander bijkomend effect kan zijn beveiliging van dader en anderen dan de dader gedurende de strafrechtelijke bemoeienis.

Uitgaan van bestaande conflicten en er naar streven deze op te lossen geeft grote voordelen. Wat is gebeurd is zeker, welke conflicten bestaan kan even-

eens gemeten worden. Deze benadering geeft een zeker maatprincipe voor de op te leggen straf. Als men zich aldus opstelt zal men ook allicht het rechterlijk vonnis meer waarde toekennen dan „bovengrens". Hoewel men moet toegeven dat het instituut van v.i. een zeer nuttige functie kan vervullen als conflicten bij dader en anderen dan de dader opgelost zijn en de verdachte nog steeds in een gevangenis of huis van bewaring verblijft.

Geheel anders wordt het wanneer beveiliging en preventie hoofddoelen worden. Dan gaat men uit van een „relatieve theorie". Meer onzekere gebeurtenissen die in de toekomst wel eens plaats zouden kunnen vinden worden belangrijk voor de straffer. Overigens zal welhaast iedere relativist zijn optreden willen afgrenzen door een absoluut kader, zodat in de praktijk het resultaat sterk lijkt op een omgekeerde redenering. Alleen de neiging tot spreken van het absoluut kader als bovengrens kan wellicht sterker zijn. Een ander bezwaar vind ik dat het accent op de administratie het bureaucratiseren van de strafrechtspleging in de hand kan werken.

Mijn voorkeur voor het maatprincipe verhindert mij echter niet, integendeel stimuleert mij, relativisten bij te vallen die betogen „dat geen misdadiger als gevaarlijk moet worden beschouwd tenzij hij misdaden tegen lijf en leven pleegt. Het is onnodig en dus ongerechtvaardigd om mensen op te sluiten omdat zij aardse bezittingen bedreigen".[7] Voor deze categorie van delinquenten zou ik mij kunnen verenigen met het voorstel van Gutter om een experiment te nemen met de terugdringing van vrijheidsbeperkende sancties ten gunste van sancties die extra-muraal geëxecuteerd worden. Bij zo'n experiment is het dan aan de strafjurist om voor- en nadelen van beide executievormen te toetsen aan de gerechtigheid.

Mr. F. W. J. den Ottolander

[7] Werner Bertelsmann, *Die behandeling van gewoontemisdadigers in die moderne strafreg.* In: *Tydskrif vir hedendaagse Romeins-Hollandse Reg,* febr. 1969, waar de mening van Knut Sveri, Zweeds strafjurist, wordt weergegeven.

PERSONALIA

Drs. J. J. Ramondt, wetenschappelijk ambtenaar VU (bedrijfssociologie).

Drs. D. Kooiman, wetenschappelijk medewerker sociaal-wetenschappelijk instituut VU (moderne aziatische geschiedenis).

Prof. dr. I. A. Diepenhorst, sedert 1945 hoogleraar aan de Vrije Universiteit te Amsterdam; lid van de Tweede Kamer.

Dr. G. van Roon, leraar christelijk lyceum Apeldoorn.

Mr. F. W. J. den Ottolander, wetenschappelijk medewerker strafrecht V.U.

ENKELE BESCHOUWINGEN NAAR AANLEIDING VAN DE JONGSTE VERKIEZINGEN

door

drs. D. Boonstra en drs. G. P. Noordzij

De verkiezingen voor de provinciale staten op 18 maart en voor de gemeenteraden op 3 juni vormden ongetwijfeld hoogtepunten in het politieke leven van de eerste helft van dit jaar.

Verkiezingen zijn te zien als graadmeter voor de politieke verhoudingen en als de gelegenheid waarop gevoerd en te voeren beleid door de kiezer wordt gewaardeerd. Tevens was het dit jaar voor het eerst toegestaan om niet ter stembus te verschijnen. Ziedaar de aanleidingen voor de auteurs tot het schrijven van dit artikel.

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de positie van de ARP na de laatste verkiezingen, op het gebruik van opinie-onderzoek en op de dit jaar voor het eerst op de voorgrond getreden figuur van de „thuisblijver".

1. Regionale spreiding van het AR-electoraat

1.1. *Provinciale staten*

We willen nagaan in welke regio van ons land de AR relatief veel dan wel relatief weinig steun heeft ondervonden bij de verkiezingen voor de provinciale staten. Wij kunnen dit niet geheel zuiver aangeven omdat de AR zich in een drietal provincies had geassocieerd met andere partijen in een CCP (Friesland en Limburg) en een PCG (Noord-Brabant). In deze drie provincies heeft de AR — in samenwerking met de geassocieerde partijen — 6,9 procent der geldig uitgebrachte stemmen weten te verkrijgen, in de overige acht provincies heeft de AR met eigen lijsten — 7,7 procent van de kiezers op zijn lijsten weten te verenigen.

De ARP en het gereformeerde volksdeel (Tabel I)

	a	*b*	*c*	*d*
Groningen	16,5	20,4	17,0	— 0,5
Drenthe	15,6	15,5	14,6	+ 1,–
Overijssel	10,0	12,2	9,5	+ 0,5
Gelderland	8,4	8,0	7,9	+ 0,5
Utrecht	10,8	11,1	10,5	+ 0,3
N.-Holland	6,9	6,6	7,2	— 0,3
Z.-Holland	10,7	11,1	10,3	+ 0,4
Zeeland	11,8	20,1	11,7	+ 0,1

Bekijken we allereerst de aanhang van de AR in de verschillende provincies. In kolom a van tabel I staan de percentages geldige stemmen op de partij. Allereerst valt dan de relatief grote aanhang van de AR op in de provincies Groningen en Drenthe en de geringe aanhang in de provincie Noord-Holland. De verklaring daarvoor ligt enigszins voor de hand. In het *Statistisch Zakboek 1969* wordt een overzicht gegeven van de bevolking naar kerkelijke gezindte en regionale spreiding, ontleend aan het bevolkingsonderzoek in 1960. In kolom b van tabel I zijn de percentages overgenomen. Duidelijk is de parallel te constateren tussen de aanhang van de ARP in de diverse provincies en het aantal gereformeerden. Op grond van de nauwe relatie tussen gereformeerd zijn en AR-stemmen — een relatie die al vaak in verkiezingsonderzoeken is geconstateerd — zou men in Zeeland een hoger percentage AR-stemmers hebben kunnen verwachten. Maar in Zeeland heeft vooral de SGP een zeer sterke positie weten te verwerven. Hij heeft nl. 10% van de stemmen verkregen. De rubriek „gereformeerd" in de CBS-publikatie omvat echter de Gereformeerde Kerken, de Gereformeerde Kerken (vrijgemaakt), de Christelijke Gereformeerden, de Gereformeerde Gemeenten en de Oud-Gereformeerde Gemeenten. De gegevens laten ons verder in de steek bij de interpretatie van de bevindingen.

We moeten de relatie tussen gereformeerd-zijn en AR-stemmen echter ook niet overschatten. Uit onderzoeken bleek dat in begin 1967 nog 82 procent van de gereformeerden op de AR stemde, eind november zou nog slechts 66% op de ARP stemmen en in september 1969 was dit percentage nog weer teruggelopen tot 57,2. De deconfessionalisering zet zich ook door in het gereformeerde volksdeel, met name in het jongere gereformeerde volk.

Verlies- en winstrekening van de ARP

In tabel I hebben we in kolom c het percentage geldige AR-stemmers bij de provinciale statenverkiezingen in 1966 neergezet en in kolom d de procentuele toe- en afname. Het beeld is niet ongunstig voor de partij. Alleen in Groningen en Noord-Holland heeft zij iets verloren, in de overige provincies is er sprake van een kleine winst. Maar of er echt sprake is van winst hangt natuurlijk af van de definitie van winst en verlies.

De verlies- en winstberekening wordt meestal opgemaakt aan de hand van de toename of vermindering van het aantal zetels dat men verworven heeft in beleidsvormende colleges. Immers, deze zetels geven aan een indicatie van de macht die een partij kan uitoefenen bij het uitstippelen van het beleid en macht is belangrijk in de politiek. Toen de opkomstplicht nog van kracht was, vormde de uitslag van de verkiezingen een tamelijk zuiver beeld van de aanhang van de partij bij de stemgerechtigde burger. Een hoger stemmenpercentage betekende dat men aan aanhang had gewonnen. Nu de opkomstplicht is afgeschaft wordt het beeld veel ondoorzichtiger en wordt het zaak de aanhang nauwkeurig te bekijken.

Tabel II

	a	*b*	*c*
Groningen	15,99	13,—	12,68
Drenthe	13,38	11,78	10,20
Overijssel	8,91	7,49	6,72
Gelderland	7,32	5,95	5,21
Utrecht	9,73	7,34	6,68
N.-Holland	6,55	4,66	4,45
Z.-Holland	10,65	7,09	7,13
Zeeland	10,65	8,43	7,69
Totaal	9,16	6,92	6,78

Tabel II kan ons daarbij helpen. Nagegaan is het aantal kiesgerechtigden voor de verkiezingen van de provinciale staten per provincie in 1966 en 1970. Vervolgens is nagegaan hoeveel procent van de kiesgerechtigden op de AR heeft gestemd tijdens deze verkiezingen. De aldus door ons verkregen percentages wijken af van de officiële cijfers in de dagbladen, omdat wij gepercenteerd hebben op aantallen kiesgerechtigden en niet op aantallen geldig uitgebrachte stemmen.

In kolom a van tabel II staan de percentages voor 1966, in kolom b de percentages voor 1970. We moeten dan constateren dat de AR in 1970 in iedere provincie minder kiezers heeft weten te mobiliseren dan in 1966, ondanks dat het kiezerspotentieel groter is geworden. In 1966 had de AR in de acht provincies 9,16 procent van de kiesgerechtigden weten te verwerven, in 1970 is dat percentage teruggelopen tot 6,92. De AR heeft dus ten opzichte van 1966 2,24 procent van haar aanhang verloren. Het zal duidelijk zijn, dat niet alleen de ARP aan aanhang heeft moeten inboeten, maar dat alle partijen dat hebben gedaan, uitgezonderd misschien de CPN. In de acht provincies hebben 26 procent van de stemgerechtigde kiezers verstek laten gaan bij de verkiezing in 1970 en de AR is daardoor niet onaangetast gebleven.

Toch steekt de ARP nog gunstig af, dat blijkt uit kolom c. De berekening voor de percentages in kolom c is als volgt. We weten het percentage kiezers, dat in de verkiezingen voor de provinciale staten in 1970 geen stem heeft uitgebracht. Indien deze niet-stemmers zich in de verkiezing naar verhouding over alle partijen zouden hebben verdeeld, dan moest de aanhang in 1970 gelijk zijn aan de aanhang in 1967, vermenigvuldigd met het percentage opkomers in 1970.

Een rekenvoorbeeld: in 1970 heeft 74,08 procent van de kiezers zijn stem uitgebracht in de door ons gekozen acht provincies. De positie van de AR was in verhouding met de andere partijen gelijk gebleven, indien de AR in deze acht provincies 9,16 maal 74,08 procent van de stemmen had gekregen, dat is 6,78 procent. De AR heeft echter 6,92 procent van de stemmen gekregen en is dus nog betrekkelijk gunstig uit de (stem)bus gekomen.

Bekijken we de cijfers per provincie, dan zien we dat de AR in zeven van de acht provincies een klein voordeel heeft behaald, met name in de provincie

Drenthe. Alleen in Zuid-Holland is de AR wat achteruit gegaan.

Dit totale surplus van de AR in de acht provincies zal voor een belangrijk deel verklaard kunnen worden uit de relatief hoge opkomst van de AR-stemmers, maar ook de personen, het verkiezingsprogram en het gevoerde beleid kunnen hiertoe bijgedragen hebben.

Steun voor ARP naar urbanisatiegraad

Na de verkiezingen zijn ook cijfers geproduceerd over de opkomst en aanhang in de verschillende gemeentetypen. Zo zijn overzichten gegeven van verkiezingen in plattelandsgemeenten, forensengemeenten, verstedelijkte plattelandsgemeenten, steden tot 100.000 inwoners en steden met meer dan 100.000 inwoners. Zoals al werd gesteld heeft de AR in een drietal provincies samengewerkt. Vergelijken we de positie van de AR in de verschillende gemeentetypen, dan moeten we voor ogen houden dat we ons ook nu weer beperken tot de acht provincies. De cijfers voor de CCP en de PCG hebben betrekking op de samenwerkingsverbanden in Limburg, Noord-Brabant en Friesland. Tabel III geeft de sterkte aan van de ARP in de diverse gemeentetypen.

Tabel III

	ARP			*CCP*		
	1966	1970	Saldo	1966	1970	Saldo
Platteland	9,0	9,4	+ 0,4	11,—	10,1	— 0,9
Verst. plattel.	7,2	7,7	+ 0,5	14,9	12,3	— 2,6
Forensen	9,2	9,1	— 0,1	1,2	1,0	— 0,2
tot 100.000	7,0	7,4	+ 0,4	12,5	9,4	— 3,1
grote steden	6,2	6,1	— 0,1	0,6	0,5	— 0,1
Nederland	7,4	7,7	+ 0,3	8,0	6,9	— 1,1
Amsterdam	5,6	4,9	— 0,7			
Rotterdam	8,1	8,3	+ 0,2			
Den Haag	7,7	7,7	———			
Utrecht	8,1	8,2	+ 0,1			

Vergelijken we de positie van de AR met de positie van de CCP, dan moet toch wel geconcludeerd worden, dat de CCP teleurstellende resultaten heeft opgeleverd. De cijfers spreken voor zich. Vooral in het verstedelijkte platteland en de steden tot 100.000 inwoners heeft de CCP grote verliezen geleden, terwijl juist de winst van de AR in deze gemeentetypen het grootst is. De AR heeft in de forensengemeenten en de steden boven de 100.000 inwoners een gering verlies geleden, met name in Amsterdam.

Hachelijke voorspellingen

Een ieder, die op de avond van de verkiezingen intensief meeleeft met de binnenkomst van de uitslagen, weet dat politici regelmatig gevraagd wordt enig commentaar te leveren op de uitslag. Bepaalde trends moeten uit de cijfers ge-

speurd worden en de politici, al of niet geadviseerd door hun deskundigen, spreken dan hun voorzichtig optimistische woorden. De hachelijkheid van dergelijke uitspraken kunnen we duidelijk maken aan de hand van tabel IV.

Tijdens de verkiezingsuitslag werden regelmatig tussenstanden verstrekt en werden prognoses gemaakt van de einduitslag. De uitslagen werden vergeleken met de uitslagen van dezelfde gemeenten voor de verkiezingen van 1967.

Een naar onze mening niet juiste vergelijkingsbasis. We nemen deze cijfers echter over om de hachelijkheid van de voorspellingen aan te tonen en dan is de vergelijkingsbasis niet relevant.

Tabel IV

	ARP			CCP		
Uitslag van:	1967	1970	Saldo	1967	1970	Saldo
14 gemeenten	4,9	4,1	— 0,8	17,2	17,1	— 0,1
32 gemeenten	6,3	5,8	— 0,5	15,7	15,8	+ 0,1
50 gemeenten	2,7	2,8	+ 0,1	35,3	31,1	— 4,2
72 gemeenten	4,5	4,7	+ 0,2	29,8	25,1	— 4,7
148 gemeenten	7,0	6,2	— 0,8	12,7	12,6	— 0,1
235 gemeenten	7,3	6,6	— 0,7	10,6	10,4	— 0,2
414 gemeenten	7,5	7,1	— 0,4	11,8	10,9	— 0,9
Prognose, gebaseerd op:						
667 gemeenten	8,3	7,6	— 0,7	7,4	6,9	— 0,5
826 gemeenten	8,3	7,7	— 0,6	7,4	6,8	— 0,6
Nederland	8,3	7,7	— 0,6	7,5	6,9	— 0,6

Tabel IV geeft de tussenstanden van X gemeenten, vergeleken met dezelfde gemeenten in 1967, wat betreft de positie van de AR en de CCP. Met betrekking tot de procentuele hoogte van de aanhang kan gesteld worden, dat prognoses gebaseerd op minder dan 667 gemeenten weinig duidelijkheid kunnen verschaffen. De AR komt dan systematisch te laag, de CCP systematisch te hoog uit de bus.

Dat het uitermate onverstandig is uitspraken te doen over de positie van de partij, op basis van deze tussenstanden ligt ook wel voor de hand. De 50, 148 of 414 gemeenten die binnenkomen geven natuurlijk geen goede doorsnede van Nederlandse gemeenten. De vroege binnenkomst is afhankelijk van factoren als gemeentegrootte, bekwaamheid van leden van de stembureaus en het al of niet gebruik maken van stemmachines.

Gelijke opmerkingen kunnen ook gemaakt worden over de voorspelling van de grootte van de winst en het verlies van de partijen.

1.2. *Gemeenteraden*

Over de positie van de AR ten tijde van de verkiezingen voor de gemeenteraden valt weinig te zeggen. In *Nederlandse Gedachten* van 13 juni 1970 heeft drs. D. Th. Kuiper daarover al het nodige geschreven. De reden van het gebrek

aan zinvolle cijfers werd door het ANP duidelijk uiteengezet in een communiqué. „In tegenstelling tot Kamer- en statenverkiezingen is bij de raadsverkiezingen totalisering per provincie of samenstelling van een landelijk overzicht niet mogelijk, omdat aan deze verkiezingen in vele gemeenten behalve de algemeen bekende politieke partijen ook groeperingen deelnemen, die bepaalde lokale doeleinden nastreven. „Gemeentebelangen" bv. komt in 224 gemeenten met een lijst uit. Verder zijn er 1866 „onbekende lijsten" ingediend, terwijl de KVP in géén van de 104 Limburgse gemeenten aan de verkiezingen deelneemt."

Zo nam de AR in 205 van de 853 gemeenten onder eigen vlag deel aan de verkiezingen. In de overige gemeenten werd op één of andere wijze met andere partijen samengewerkt.

Om toch enig inzicht te krijgen in de positie van de partijen heeft het ANP enige gemeenten geselecteerd, die voor totalisering en vergelijking met vorige verkiezingen in aanmerking kwamen. Het betreft hier in toaal 165 gemeenten. Terecht stelt het ANP dat de cijfers uit deze gemeenten geen representatief beeld geven voor de positie van de partijen in het gehele land. Ze geven echter ook weinig indicatie voor het verlies of de winst van de partijen. In tabel IV hebben we geconstateerd, dat inzicht in de positie van de partij slechts verkregen kan worden indien meer dan 400 gemeenten in een overzicht worden betrokken.

2. Gebruik en misbruik van opinie-onderzoek

Een betrekkelijk recente ontwikkeling rondom verkiezingen is dat ze steeds veelvuldiger gepaard gaan met voorspellingen van de uitslag, gebaseerd op opinie-onderzoek.

De opiniemeting of meningsvaststelling door het ondervragen van individuen volgens strikt wetenschappelijke richtlijnen, die onder andere zijn gebaseerd op de wiskundige statistiek, is voor het eerst tot ontwikkeling gekomen in de Verenigde Staten. Terwijl aanvankelijk getracht werd een zo groot mogelijk aantal mensen bereid te vinden een aantal vragen te beantwoorden, stelde het bureau van Gallup zich in de dertiger jaren voor het eerst tevreden met een betrekkelijk gering aantal (enkele duizenden) onder vermijding van elke eenzijdigheid uitgekozen ondervraagden. Gallups geheim was gelegen in het principe van de steekproef.

Het is vooral de zuiverheid van de steekproef, de representativiteit, zoals statistici dat noemen, die belangrijk is wil men tot betrouwbare uitspraken kunnen komen over de populatie die men onderzoekt.

2.1. *Welke waarde hebben gegevens uit opinie-onderzoek?*

Met gebruikmaking van de steekproefmethode behaalden Gallup en anderen een aantal opmerkelijke successen die het vertrouwen in dit soort methoden zelfs zodanig deden toenemen dat stemmen opgingen om de opiniemeting maar in de plaats van verkiezingen te stellen. Per slot van rekening kost een perfect uitgevoerd onderzoek niet meer dan een verkiezing in een middelgrote gemeente. Aan deze overschatting van de methode kwam een eind toen Gallup in 1948

een nederlaag voor Truman voorspelde terwijl deze in werkelijkheid won.

Door gebeurtenissen als deze is men zich ervan bewust geworden dat de mogelijkheden om fouten te maken bij opinie-onderzoek talrijk zijn, fouten die nooit helemaal vermeden kunnen worden omdat we nu eenmaal niet te maken hebben met machines maar met vrij en soms onvoorspelbaar handelende mensen. Een nauwkeurigheid in tienden van procenten — en dat kan in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging van doorslaggevende betekenis zijn — is niet te bereiken. Het maken van verkiezingsvoorspellingen is dan ook eigenlijk een hachelijke onderneming, die weliswaar kan bijdragen tot de spanning, maar waaraan niet meer waarde moet worden gehecht dan gerechtvaardigd is.

a. Kwaliteit van de steekproef. De waarde van een opinie-onderzoek hangt in de eerste plaats af van de kwaliteit van de steekproef. Heeft iedereen in principe een gelijke kans gehad om in de steekproef te vallen? Waaruit is de steekproef getrokken? Voor een verkiezingsonderzoek bijvoorbeeld is een steekproef uit het kiesregister mooier dan een steekproef uit het woningregister.

b. Eenduidige vragen. Verder is het natuurlijk van belang dat de vragen die worden gesteld ondubbelzinnig zijn geformuleerd, zodat ze door alle respondenten op dezelfde wijze worden begrepen.

c. Verantwoorde analyse. En tenslotte hangt vanzelfsprekend veel af van degene die de onderzoekresultaten interpreteert. Een strikt verantwoorde analyse van onderzoeksgegevens blijkt voor velen een uiterst moeilijke opgave te zijn.

Ad a. Wat het eerste punt betreft — de kwaliteit van de steekproef — deze is van grote invloed op de generaliseerbaarheid van steekproefuitkomsten. Iedere onderzoeker die zijn onderzoek verricht op basis van een steekproef is eigenlijk verplicht om zich bij elke conclusie die hij uit zijn materiaal trekt af te vragen: is deze conclusie nu wel statistisch verantwoord? Maar ook de statistiek kan nooit met zekerheid een antwoord geven op de vraag of wat voor een steekproef geldt ook waar is voor de gehele populatie. De statistiek zegt alleen hoe waarschijnlijk het is dat wat we gevonden hebben wáár is.

De betrouwbaarheid van de resultaten stijgt met de grootte van de steekproef. De meerdere betrouwbaarheid stijgt alleen minder dan evenredig met de grootte van de steekproef. Met andere woorden: de meerdere betrouwbaarheid is vaak de extra kosten van een grotere steekproef nauwelijks waard. Wat we hieruit kunnen afleiden — en dat is van groot belang bij de beoordeling van voorspellingen die op steekproefonderzoek zijn gebaseerd — is, dat de kans op steekproefafwijkingen groter is naarmate de steekproef kleiner is.

Ad b. Wat het tweede punt betreft — de noodzakelijkheid dat de voorgelegde vragen ondubbelzinnig dienen te zijn geformuleerd — dit is zo duidelijk dat we daarop niet behoeven in te gaan.

Ad c. Dan tenslotte het derde punt: het gevaar van een incorrecte interpretatie van onderzoeksgegevens. Eén van de meest voorkomende fouten is dat men zijn bevindingen uit een op steekproeven gebaseerd opinie-onderzoek zonder meer van toepassing acht op de gehele populatie. Deze fout ligt ook ten grondslag aan de foute voorspellingen van het opkomstcijfer bij de jongste

verkiezingen. Men heeft er namelijk te weinig rekening mee gehouden dat aan een opiniepeiling alleen maar mensen meedoen die mee willen doen. Ruwweg zo'n 15 à 20% van de mensen weigert om één of andere reden aan opiniepeilingen mee te doen. Door onderzoek van de afdeling politicologie van de V.U. is komen vast te staan dat „weigerachtigheid" blijkt samen te hangen met een aantal andere zaken. Dit is iets om bij voorspellingen terdege in aanmerking te nemen. Eén van de V.U.-bevindingen was dat „weigeraars" veel minder vaak naar de stembus gaan als dat niet verplicht is dan respondenten. Een voorspeld percentage thuisblijvers zal dus, wanneer men met de categorie weigeraars rekening houdt, een aantal procenten hoger komen te liggen.

2.2. *De Britse verkiezingen*

Nu kan men tegenwerpen dat met geen van de drie hiervoor behandelde punten afdoende is te verklaren hoe het komt dat de uitslag van de verkiezingen in Groot-Brittannië op 18 juni jl. zo volledig verkeerd werd voorspeld.

Als één punt ter verdediging van de Britse onderzoekers kan dan worden aangevoerd dat het in een districtenstelsel als het Engelse oneindig veel moeilijker is om tot correcte voorspellingen te komen dan in een stelsel met evenredige vertegenwoordiging als het onze. In een districtenstelsel is het mogelijk dat verschillen in de orde van grootte van 1 of 2% als gevolg van het feit dat elk district slechts één afgevaardigde levert, resulteren in zeer grote verschillen in de aantallen zetels in het Lagerhuis. Een andere verklaring voor de foutieve voorspelling werd gegeven door een Britse commentator: Labour-mensen zijn veel eerder geneigd om thuis te blijven dan Conservatieven. „Wat doet mijn stem ertoe wanneer voor iedereen al duidelijk is dat mijn partij toch wint," zo zouden veel Labour-kiezers geredeneerd hebben, „ik ga liever naar de televisie kijken."

Met één en ander hopen we duidelijk te hebben gemaakt dat er nogal wat punten zijn die men bij de beoordeling van resultaten van opinie-onderzoek in zijn beschouwingen dient te betrekken. Maar zij die om die reden van oordeel zijn dat gegevens uit steekproefonderzoekingen hoogst suspect en daarom onbruikbaar zijn, dienen zich te bedenken dat gebrekkige informatie verre is te prefereren boven helemaal geen informatie omtrent hetgeen men met behulp van steekproefonderzoek wenst te onderzoeken.

3. Het jaar van de thuisblijvers

Het jaar 1970 zal te boek blijven staan als het jaar waarin voor het eerst de figuur van de „thuisblijver" zijn entree deed in de politieke arena. Het klinkt als een paradox dat men door thuis te blijven een entree kan maken, maar het is een onmiskenbaar feit dat de meer dan dertig procent thuisblijvers een ruime plaats kregen ingeruimd in allerlei discussies over en commentaren op de beide verkiezingsuitslagen van dit jaar.

Het aantal thuisblijvers overtrof verre de verwachting van vrijwel alle onderzoekers. Hiervoor constateerden we reeds dat de foute voorspellingen mede het

gevolg waren van een ongeoorloofd geldig verklaren van steekproefresultaten voor de populatie als geheel.

Nu is het mogelijk het hoge percentage thuisblijvers op twee manieren tegemoet te treden. Men kan het zien als een uiting van groot onbehagen over alles wat politiek heet, waarbij men zijn toevlucht neemt tot een houding van apathie. Anderzijds wordt ook wel beweerd dat een laag opkomstcijfer helemaal niet zo erg is, omdat een hoge opkomst meestal gepaard gaat met een crisissituatie. Men denkt dan bijvoorbeeld aan de ongewoon hoge kiezersopkomst in het Duitsland van de dertiger jaren. In die visie wijst een lage opkomst dus op een redelijke tevredenheid van de bevolking. Alleen verkiezingsonderzoek kan aangeven welke van deze visies het meest met de werkelijkheid overeen komt. Daarbij hebben we echter te maken met de moeilijkheid dat nog betrekkelijk weinig onderzoek naar de „thuisblijvers" is gepubliceerd. Met behulp van het weinige dat beschikbaar is zal verderop niettemin worden gepoogd enigszins een beeld te krijgen van de voornaamste karakteristieken van de dit jaar voor het eerst voor het voetlicht getreden „thuisblijver".

Een moeilijkheid bij de beoordeling van de opkomst is uiteraard het gebrek aan vergelijkingsmateriaal. Enerzijds is een vergelijking met het buitenland nauwelijks zinvol omdat allerlei verschillen in politieke structuur en cultuur de vergelijkbaarheid ernstig verstoren, terwijl anderzijds ook een vergelijkingsbasis in Nederland ontbreekt. Niemand kan nog zeggen of een opkomst van tweederde hoog of laag is zolang we niet tenminste over een groter aantal verkiezingsuitslagen beschikken.

3.1. *Een beetje verkiezingsgeografie...*

Hoewel het percentage geldige stemmen bij de provinciale statenverkiezingen landelijk 68,1 bedroeg, zien we dat het beeld zich differentieert zodra we de cijfers per provincie bekijken. Het merkwaardige feit doet zich voor dat de volgorde van provincies van hoogste naar laagste opkomstcijfer vrijwel overeenkomt met de volgorde zoals we die op de lagere school leerden. Het percentage loopt van 79,3 in Groningen af tot 67,0 in Zuid-Holland. Zeeland vormt dan een uitzondering met 72,3% en Noord-Brabant en Limburg hebben van plaats gewisseld met resp. 63 en 64%.

Het is helaas niet mogelijk een vergelijking met de opkomstcijfers per provincie voor de gemeenteraadsverkiezingen te maken omdat deze cijfers nog in bewerking zijn bij het Centraal Bureau voor de Statistiek en nog niet voor publikatie konden worden vrijgegeven. Een dergelijke vergelijking is al wel mogelijk voor wat betreft de opkomstcijfers naar urbanisatiegraad (zie tabel V, p. 374).

We zien uit tabel V dat het percentage geldige stemmen een lichte teruggang heeft vertoond, maar we zien tevens dat die teruggang vooral het gevolg is van het kiesgedrag van de bewoners van de meer geurbaniseerde gemeenten, met name de grote steden. In de plattelandsgemeenten en de verstedelijkte plattelandsgemeenten daarentegen was het percentage geldige stemmen bij de gemeenteraadsverkiezingen duidelijk hoger dan bij de verkiezingen voor de pro-

Tabel V: Percentage geldige stemmen naar urbanisatiegraad

	Prov. Staten 18 maart	Gemeenteraden 3 juni
Plattelandsgemeenten	74,5	76,9
Verstedelijkte plattel. gemeenten	69,0	73,3
Specifieke forensengemeenten	69,1	66,2
Steden (tot 100.000 inwoners)	67,4	64,7
Grote steden	63,5	57,6
Nederland	68,1	66,6

vinciale staten. Waarschijnlijk speelt de betrekkelijk geringe psychologische afstand tussen kiezers en gekozenen in plattelandsgemeenten in dezen een belangrijke rol: men kent elkaar veelal persoonlijk.

Onderzoek naar de thuisblijvers

Wanneer we vervolgens een poging ondernemen om enig licht te werpen op de figuur van de thuisblijver, baseren we ons voornamelijk op het in opdracht van de *Haagsche Courant* door G. P. Noordzij en J. van Putten ontworpen onderzoek onder Haagse kiesgerechtigden, dat in april werd uitgevoerd door de N.V. voorheen Nederlandse Stichting voor de Statistiek. Vermeld dient te worden dat ook H. H. H. Molleman aandacht heeft besteed aan de thuisblijvers in het kader van zijn onderzoek naar het stemgedrag van de Leidse stemgerechtigde bevolking dat in ongeveer dezelfde periode werd gehouden.

Het portret van de thuisblijver dat hierna zal worden geschilderd betreft dus de thuisblijver bij de verkiezingen voor de provinciale staten. Vooralsnog is er weinig reden om aan te nemen dat zo'n portret belangrijk zal afwijken van dat van de thuisblijver bij gemeenteraadsverkiezingen.

Vooropgesteld dient te worden dat het onderzoek van Noordzij en Van Putten is gebaseerd op een steekproef die representatief kan worden geacht voor de „Haagse kiezers". Helaas is niet met zekerheid te zeggen of de op deze steekproef gebaseerde bevindingen ook landelijke geldigheid bezitten. Bij gebrek aan landelijke gegevens is echter elk aanbod interessant. Toch zullen de algemene tendenties die erin schuil gaan vermoedelijk niet sterk afwijken van wat met behulp van een nationale steekproef aan het licht zou zijn gekomen.

Verschillende soorten thuisblijvers

In de steekproef ter grootte van 741 respondenten werden in totaal 184 mensen aangetroffen die naar aanleiding van de vraag naar hun partijkeus bij de provinciale statenverkiezingen opgaven niet te hebben gestemd. Elk van deze mensen had een reden voor het niet ter stembus verschijnen. In de vragenlijst die aan hen werd voorgelegd stond een groot aantal mogelijke redenen opgesomd, waarbij de vraag werd gesteld welke van die redenen voor de betreffende

respondent van toepassing was geweest. Hieruit resulteerde het volgende overzicht:

Tabel VI: Reden van niet-stemmen

Was ziek; invalide; was de stad uit	31%
Wist niet op welke partij ik zou stemmen	15% (weifelaars)
Stemmen heeft in deze tijd geen enkele zin; het liet me koud	30% (onversch.)
De politiek staat me tegen	15% (afkerigen)
Geen mening; weet niet; geen antwoord	9%
	100% (184 pers.)

Het zal duidelijk zijn dat de eerste categorie een weinig interessante is. Dit soort thuisblijvers is er altijd geweest: de abstinentie wordt bij hen veroorzaakt door min of meer toevallige factoren, het zal vooral deze categorie zijn geweest die vroeger veel stemde bij volmacht. Waarschijnlijk heeft men vanwege de administratieve rompslomp die daarmee gepaard gaat daarvan afgezien nu de opkomstplicht is afgeschaft, zodat men in de categorie niet-stemmers terecht kwam.

De andere categorieën hebben we kortheidshalve aangeduid met de termen „weifelaars", „onverschilligen" en „afkerigen". Met het gebruik van deze termen bedoelen we niet alle eraan verbonden psychologische connotaties op de thuisblijvers van toepassing te verklaren: ze zijn slechts als korte aanduidingen bedoeld.

Enkele samenhangen

Enkele van de voornaamste bevindingen zijn in de tabel op de volgende bladzijde samengevat. Kortheidshalve is soms het minder interessante weggelaten, zodat de percentages opgeteld vaak niet op 100 uitkomen.

De tabel laat zich als volgt lezen: van de niet-stemmers die zijn te karakteriseren als „de onverschilligen" (politiek laat me koud), is 89% van mening dat verkiezingen weinig of geen waarde hebben.

Men ziet dat, nadat van de thuisblijvers de zieken en uitstedigen zijn afgetrokken, er slechts betrekkelijk kleine groepjes overblijven. Procentuele verschillen dienen dan ook vrij groot te zijn om statistisch significant te mogen heten.

We kunnen constateren dat de thuisblijvers vaker dan de stemmers van het manlijk geslacht zijn. Overigens geldt dit alleen voor de „onverschillige" thuisblijvers en bijvoorbeeld niet voor de „weifelaars".

Thuisblijvers zijn ook veel jonger dan stemmers: ruim een derde is nog geen 35 jaar terwijl van de stemmers nog niet een kwart tot diezelfde leeftijdscategorie behoort. De meeste jongeren vinden we bij de weifelaars, de minste bij de onverschilligen.

Onder stemmers treffen we meer mensen aan die gerekend worden tot „over-

Tabel VII

	Stemmers	Niet-stemmers			
		totaal	onverschillig	weifelaar	afkerig
Geslacht					
Mannen	46	49	54	41	46
Vrouwen	54	51	46	59	54
Leeftijd					
Jonger dan 35	23	35	32	44	39
35 t/m 49	25	28	34	26	29
50 t/m 64	28	23	20	26	21
65 of ouder	24	14	11	4	11
Beroep					
Overheidspersoneel	28	23			
niet-overheidspers.	54	60			
Godsdienst					
Rooms-katholiek	24	25			
Nederlands Hervormd	26	16			
Gereformeerd	7	4			
Geen kerkgenootschap	38	48			
Inkomen					
Beneden loongrens	58	67			
Boven loongrens	33	19			
Opleiding					
L.O. of uitgebr. L.O.	78	88			
M.O. of hoger onderw.	22	12			
Interesse					
Sterk	13	4	2	0	7
Matig/zwak	53	31	25	30	43
Niet	34	65	73	70	50
Tevredenheid					
Tevreden/tam. tevr.	32	16	7	4	4
Ontevr./tam. ontevr.	57	63	77	77	89
Waarde van verkiezingen					
Veel waarde	54	19	2	15	7
Wel waarde	21	17	7	18	7
Niet zoveel/geen waarde	24	61	89	67	86
Moeilijk keus te doen?					
Moeilijk	25	61	68	81	68
Keus stond wel vast	74	17	11	8	11
Aantal personen	557	184	56	27	28

heidspersoneel" dan onder de thuisblijvers. De werksituatie van deze mensen zal er wel de oorzaak van zijn dat het politieke leven wat meer binnen hun gezichtskring ligt.

Van de thuisblijvers is bijna de helft onkerkelijk. Hervormden en Gereformeerden vinden we onder hen veel minder dan onder de stemmers. Het percentage rooms-katholieken is onder thuisblijvers en stemmers ongeveer even groot, zodat als conclusie kan gelden dat we onder stemmers veel protestanten en onder thuisblijvers veel onkerkelijken aantreffen.

Tenslotte verdienen thuisblijvers in het algemeen minder dan stemmers en zijn ze ook lager opgeleid.

Totzover enkele relaties tussen het al of niet stemmen en een aantal persoonlijke en sociale kenmerken. Natuurlijk zijn deze relaties op zichzelf al interessant maar het vermoeden lijkt gerechtvaardigd dat het al of niet ter stembus gaan ook zal blijken samen te hangen met een aantal variabelen die meer liggen in de sfeer van houdingen en meningen ten aanzien van politiek in het algemeen en verkiezingen in het bijzonder. Kennis van deze samenhangen zal, dunkt ons, meer bijdragen tot begrip van de thuisblijver dan kennis van zijn sociale omstandigheden.

A prima vista lijken vooral politieke interesse, mate van tevredenheid over de gang van zaken in de politiek, mening over de waarde van verkiezingen en de mate waarin men het moeilijk vindt om bij verkiezingen een keuze te doen, van invloed te zijn op de beslissing om al of niet te gaan stemmen.

Bezien we de tabel dan kunnen we constateren dat thuisblijvers inderdaad veel vaker ongeïnteresseerd zijn in de politiek dan stemmers, dat ze veel vaker van mening zijn dat verkiezingen weinig of geen waarde hebben en dat ze het ook veel vaker moeilijk vinden om een keuze te doen. Weliswaar zijn thuisblijvers ook iets vaker ontevreden of tamelijk ontevreden dan stemmers, het percentage ontevreden stemmers is op zichzelf hoog genoeg om te constateren dat ontevredenheid niet het monopolie is van de thuisblijvers.

Niet alle categorieën thuisblijvers mogen echter ten aanzien van de vier laatste variabelen uit de tabel over één kam geschoren worden. Zo zijn de „onverschilligen" duidelijk vaker ongeïnteresseerd dan de „afkerigen" en zo zijn de „afkerigen" op hun beurt weer veel vaker ontevreden dan de andere categorieën. De „onverschilligen" en „afkerigen" zien minder vaak de waarde van verkiezingen in dan de „weifelaars", die het op hun beurt weer vaker moeilijk vinden om een keus te doen dan de „onverschilligen" en „afkerigen".

Tot nu toe gingen wij steeds uit van het al of niet stemmen en keken dan hoe andere zaken daarmee samenhangen, maar ook wanneer we de gegevens in omgekeerde richting opstellen blijkt het mogelijk tot een aantal harde uitspraken te komen:

a. hoe meer geïnteresseerd men is hoe vaker men stemt. Van de niet-geïnteresseerden heeft 38% niet gestemd, van de sterk geïnteresseerden 10%;

b. hoe tevredener men is over de gang van zaken in de politiek, hoe vaker

men stemt. Van de ontevredenen heeft 31% niet gestemd, van de tevredenen 16%;

c. hoe meer waarde men hecht aan verkiezingen, hoe vaker men naar de stembus gaat. Van hen die geen waarde aan verkiezingen hechten heeft 69% niet gestemd, van hen die veel waarde aan verkiezingen hechten 10%;

d. hoe minder moeilijk men het vindt om een keuze te doen, hoe vaker men stemt. Van hen voor wie de keuze moeilijk was heeft 44% niet gestemd, van hen voor wie de keus wel vast stond 7%.

Met deze vier op onderzoek gebaseerde relaties willen we ons geschreven portret van „de thuisblijver" besluiten. De schrijvers spreken de hoop uit dat één en ander heeft bijgedragen tot een beter zicht op deze nieuwe figuur in de Nederlandse politieke constellatie.

ENKELE KANTTEKENINGEN BIJ HET RAPPORT VAN DE COMMISSIE-BIESHEUVEL

door

dr. G. J. Lammers

De Londense periode van de regeringsvoorlichtingsdienst

Het is met de ontwikkeling van de overheidsvoorlichting in Nederland een merkwaardige geschiedenis. In 1946 moest de regering het recht om voorlichting te bedrijven met hand en tand verdedigen tegen een argwanende Kamer, in 1968 werd in dezelfde Kamer de regering gewezen op de *plicht* om haar beleid bekend te stellen en doorzichtig te maken. Kijken we eerst naar het Kamerdebat uit 1946!

De regeringsvoorlichtingsdienst was in 1945 bij de bevrijding als een afdeling van het militair gezag naar Nederland gekomen. Zij was in de meidagen van 1940 in Londen opgericht onder de bekwame leiding van Adriaan Pelt, hoofd van de afdeling voorlichting van het secretariaat van de Volkenbond. De minister van Buitenlandse Zaken had hem enkele maanden te voren gevraagd of hij, mocht Nederland in oorlog geraken, onmiddellijk zijn ervaring op voorlichtingsgebied ter beschikking van de Nederlandse regering wilde stellen. Pelt was bij het uitbreken van de oorlog naar Londen gevlogen. Hij kwam inderdaad als geroepen, want op de avond van de capitulatie in Nederland kon hij de besluiteloosheid van de Nederlandse regering als haar woordvoerder knap opvangen.[1] De in Nederland bestaande regeringspersdienst van bescheiden omvang, was de regering niet naar Engeland gevolgd, zodat deze onmiddellijk pogingen aanwendde om een nieuw voorlichtingsapparaat op te bouwen. Men had daar dringend behoefte aan. Want niet alleen ontbrak het de Nederlandse regering in Londen aan een deskundige voorlichting en documentatie, ook de nieuwsvoorziening naar het bezette gebied en naar het buitenland moest ter hand worden genomen.

Het is zonder meer duidelijk dat de taak en werkwijze van een regeringsvoorlichtingsdienst in oorlogstijd niet te vergelijken zijn met die van een dergelijk apparaat in vredestijd. Reeds de doelstelling is fundamenteel anders. In oorlogstijd is zij ondergeschikt aan het allesbeheersend doel de oorlog te winnen. De voorlichting is een van de middelen van de psychologische oorlogsvoering en een geducht wapen bovendien. Vooral de radiocommunicatie over de grenzen

[1] dr. L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. III. mei 1940. Martinus Nijhoff, Den Haag 1970.

bood in 1940 reeds grote mogelijkheden. Er is in Londen door een klein groepje enthousiaste vaderlanders veel en goed werk verzet.

De eerste periode na de bevrijding

We laten de Londense periode hier verder buiten beschouwing. Voor ons is belangrijk, wat er met de regeringsvoorlichting gebeurde na terugkeer in Nederland. In Londen ressorteerde de RVD rechtstreeks onder de minister-president; als sectie van het militair gezag is hij maar een korte tijd operatief geweest. Reeds in juni/juli 1945 is de RVD krachtens besluit van de minister-president, minister van Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk, opgericht. Weliswaar werd personeel van de RVD-Londen en van de sectie voorlichting van het militair gezag overgenomen, doch de nieuwe dienst berustte op nieuwe overwegingen en besluiten. Daaraan waren niet vreemd de doorbraakgedachten uit het kamp St. Michielsgestel. De minister-president prof. Schermerhorn bracht uit dit kamp dr. H. Brugmans mee. Deze werd belast met de taak van regeringscommissaris voor de voorlichting. Nu is de functie van regeringscommissaris een vrij zeldzame figuur in het overheidsapparaat. Zonder een politieke signatuur te dragen heeft hij toch onder verantwoordelijkheid van de regering een grote mate van zelfstandigheid in het bepalen van het beleid. Dit bleek aanstonds uit de wijze waarop dr. Brugmans de departementale voorlichtingsdiensten coördineerde en lijnen voor het voorlichtingsbeleid uitstippelde. De bekende „Praatjes op de brug" van prof. Schermerhorn riepen al spoedig weerstand op door hun propagandistische strekking. Het ontbreken van een volksvertegenwoordiging en van een voor haar taak berekende opiniepers gaven de regering de eerste tijd de vrije hand. Het blad *Commentaar* en de regeringsdienst „Oog en Oor" — orgaan voor opiniepeiling — gingen verder dan het verstrekken van informatie. Nadat de politieke partijen waren herrezen en de Staten-Generaal hun rechtmatige plaats in ons openbare leven herwonnen hadden, ontstonden er spanningen. Staten-Generaal en pers zagen in de overheidsvoorlichting een bedreiging. Taak en grenzen van de voorlichting werden onderwerp van discussie en na een fel debat in de Tweede Kamer in februari 1946 retireerde de regering. De regeringscommissaris voor de voorlichting trad af en de regering beloofde een commissie te benoemen om taak en grenzen van de overheidsvoorlichting aan te geven. Deze commissie stond onder leiding van W. G. J. van Heuven Goedhart, oud-minister van Justitie in het eerste ministerie-Gerbrandy en oud-hoofdredacteur van *De Telegraaf*. De commissie was gemengd samengesteld, dat wil zeggen zij telde zowel ambtelijke als particuliere leden. De ambtelijke leden waren gerecruteerd uit de bestuurlijke sector en niet uit de voorlichtingssector. Juist omdat de overheidsvoorlichting onder de kritiek lag van parlement en pers, moest ook de schijn worden vermeden dat sommige leden in de commissie voor eigen parochie zouden preken. Ik heb grote bewondering voor de wijze, waarop deze commissie heeft gewerkt.

Het rapport van de commissie Van Heuven Goedhart

Het rapport van de commissie[2] is nog altijd bijzonder lezenswaard en kan als de grondwet voor de overheidsvoorlichting worden beschouwd. Wie zich een beeld wil vormen van de aard en grenzen van de overheidsvoorlichting in een democratisch geregeerd land kan niet beter doen dan zijn studie aanvangen met het lezen van dit rapport. Hij moet daarbij wel bedenken, dat het rapport in 1946 werd opgesteld en dat de invloed van de gevolgen van de tweede wereldoorlog nog merkbaar is. Zo stelde de commissie, dat naarmate de normale organen van staat en maatschappij hun functie normaal kunnen vervullen naar die mate de behoefte aan voorlichting vanwege de overheid slinkt; zij slinkt, zij verdwijnt stellig niet. „Een overheid, die zelf een taak en een doel ziet, die zelf bezield wordt door de overtuiging van het goed recht van haar politiek en die bij herhaling zich moet begeven in de regeling van ingewikkelde materies, niet onmiddellijk toegankelijk voor hen, die bij die regelingen zijn betrokken, zulk een overheid zal te allen tijde behoefte gevoelen aan een apparaat dat het publiek verduidelijking geven kan van wat zij beoogt."

Hier ligt de oorsprong van de regel, dat de overheidsvoorlichting zich moet beperken tot bekendmaken, verklaren en toelichten. Alles wat zweemt naar propaganda moet worden vermeden, behalve dan wanneer het niet-controversiële onderwerpen van publiek belang betreft, zoals veilig verkeer, hygiëne, etc. Maar vooral wees de commissie af — en hier is de reactie tegen de geest van St. Michielsgestel merkbaar — elke rechtstreekse of zijdelingse beïnvloeding van de levens- en wereldbeschouwing van de burger of van diens politieke opvatting.

De organisatie van de rijksvoorlichtingsdienst

De regering en de Staten-Generaal hebben de beginselen van het rapport-Van Heuven Goedhart voor het voorlichtingsbeleid aanvaard. Op één belangrijk punt van praktische uitwerking heeft de regering de commissie-Van Heuven Goedhart niet gevolgd. Deze wilde de coördinatie van de voorlichting in handen leggen van een direct onder de minister-president ressorterende hoge ambtenaar, die de leiding zou hebben van een centraal apparaat met dependances op de departementen. Wel was de individuele ministeriële verantwoordelijkheid in zoverre gesauveerd dat de centraal uit te geven communiqués zijn paraaf zouden moeten hebben, maar het toen aan het bewind zijnde kabinet ging deze centralisatie toch te ver; op advies van een ambtelijke commissie legde het de coördinatie in handen van een ambtelijk orgaan, waarin alle ministers vertegenwoordigd waren. Dit werd de zgn. voorlichtingsraad, die vooral door zijn budgetrecht heeft bijgedragen tot een zo doelmatig mogelijke besteding van de voor voorlichting beschikbare gelden. De regeringsvoorlichtingsdienst, later omgedoopt in rijksvoorlichtingsdienst, werd centraal produktie-apparaat voor het kostbare voorlichtingsmateriaal, zoals drukwerken, films en tentoonstellingen. De coördinatie van de beleidsvoorlichting was niet geregeld. Wel werd na de

[2] *Overheidsvoorlichting*, 's-Gravenhage, Alg. Landsdrukkerij 1946.

Korea-crisis een buitengewone voorlichtingscommissie aangewezen om met name de voorlichting over de economische gevolgen daarvan te coördineren, maar haar belangrijkste taak lag toch op het voorbereiden van de voorlichting onder buitengewone omstandigheden. Allengs ontstond de gewoonte om bij actuele beleidsproblemen, waarbij meerdere departementen betrokken waren, de voorlichting daarover te doen coördineren door de directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst in diens functie van voorlichtingsadviseur van de minister-president. Het doel hierbij was niet het nieuws te manipuleren; integendeel: het streven was erop gericht zo snel mogelijk betrouwbare gegevens te verzamelen en te publiceren. Wie ervaring op dit terrein heeft weet hoe moeilijk dit in tijden van crisis is. De watersnoodramp van februari 1953 was daarvan een sprekend voorbeeld.

Hernieuwde belangstelling voor de overheidsvoorlichting

Het is interessant na te gaan, hoe dit systeem in de praktijk heeft gewerkt. In de eerste plaats kan worden geconstateerd, dat de tegenstand tegen de voorlichting binnen het ambtelijk apparaat nagenoeg is verdwenen. Het wantrouwen bij de volksvertegenwoordiging luwde ook en de overheidsvoorlichting kreeg de kans zich langzaam maar zeker te ontwikkelen. Een sterke impuls kreeg zij bij het optreden van nieuwe kabinetten, waarin jonge ministers zitting namen, die met het begrip voorlichting vertrouwd geraakt waren in een vorige werkkring. Daardoor is het te verklaren, dat de voorlichting in bepaalde sectoren van overheidsbeleid zich snel kon ontplooien en ook invloed kon uitoefenen op een zo snel mogelijke openbaarmaking van belangrijke beleidsbeslissingen. Maar ik geloof toch dat het met name externe factoren zijn geweest, die de voorlichting opnieuw in het centrum van de belangstelling hebben geplaatst. Die externe factoren zijn van ideële en van praktische aard. De doorwerking van het democratisch beginsel heeft duidelijk aangetoond, dat een democratie slechts dan levensvatbaar is indien het overheidsbeleid duidelijk herkenbaar is voor iedere belangstellende burger en Den Haag ophoudt een grote sfinx te zijn. Daarbij komt dat de sociologische ontwikkeling nog meer dan de politieke de kloof tussen overheid en burger enerzijds heeft verbreed, maar anderzijds heeft verengd. Deze paradox kan alleen worden verklaard met de woorden technocratisering en democratisering. Het overheidsbeleid is zelfs voor de belangstellende burger op tal van punten moeilijk te begrijpen. Om de EEG-politiek op de voet te kunnen volgen moet men gespecialiseerd zijn. Ditzelfde geldt voor de financieel-economische politiek vooral in haar relatie tot het buitenland. Het is onmogelijk deze ingewikkelde zaken zo duidelijk uit te leggen dat iedere burger ze kan begrijpen. In eerste instantie is dit de taak van de publiciteitsmedia en hun bijdrage op dit gebied is nog altijd verreweg het belangrijkst. Zij hebben specialisten in dienst, die van dag tot dag aan de hand van de ontwikkeling de moeilijkste onderwerpen trachten te verduidelijken. Maar zij bereiken een betrekkelijk klein deel van de bevolking. Voor de grote massa is wat Den Haag doet ongrijpbaar en onbegrijpbaar. Dat schept een kloof. Sommigen worden boos, anderen worden onverschillig. Maar een gevoel van onbehagen is

allerwegen. Er is een vervreemding.

Dit gevoel van onbehagen houdt ten nauwste verband met de tweede factor, die ik noemde. Namelijk het proces van democratisering. De volwassen mens wil meespreken wanneer het om zijn lot en leven gaat. Overal in de maatschappij is dit democratiseringsproces in ontwikkeling; geen enkele samenlevingsvorm ontkomt eraan. Verouderde structuren verdwijnen, nieuwe komen op. Het is vaak moeilijk de juiste vorm te vinden, doch de drang naar inspraak en medezeggenschap is overal herkenbaar. Dit democratiseringsproces is in vele kringen der maatschappij al ver voortgeschreden, maar in de hoogste kring, nl. in de staat is dit proces nog maar nauwelijks herkenbaar. Men wijzigt nu eenmaal gemakkelijker de statuten van verenigingen of instellingen dan de grondwet van de staat. Politieke malaise is hiervan het gevolg.

Ik heb ook lang gedacht dat het hier voornamelijk gaat om een communicatieprobleem. De conclusie ligt voor de hand. U vindt deze in tal van publikaties van de laatste jaren, u vindt ze ook in de discussies in de Staten-Generaal over de overheidsvoorlichting. Meer en betere voorlichting; meer openheid en openbaarheid bij de beleidsvoering. De burger heeft recht op informatie, de journalist heeft recht op vrije nieuwsgaring, waarbij hij niet mag worden gehinderd door ambtelijke geheimhouding.

De commissie-Biesheuvel

Evenals in 1946 heeft ook nu (1968) de regering geantwoord met het instellen van een commissie. In de installatierede heeft de minister-president de gronden blootgelegd welke de regering hiertoe hadden geleid. Zij wil optimale inhoud geven aan de democratie en de burgers betrekken bij het beleidsproces en het maatschappelijk gebeuren. De minister-president formuleerde dit aldus:

> „De maatschappelijke ontwikkeling is sedert 1945 zo snel gegaan en de wijzigingen zijn zo fundamenteel en omvangrijk dat de regering behoefte gevoelt opnieuw bestek op te maken. Het is de taak van iedere generatie, maar dan zeker van de onze, te trachten aan de democratie optimale inhoud te geven. Het accent bij de vraagstelling ligt niet op de problemen van organisatie of werkwijze. Wat van uw commissie wordt gevraagd — en waar de regering behoefte aan heeft — is een maatschappelijke herwaardering van het contact van burger en overheid (de centrale overheid in casu) en het aangeven van de plaats en betekenis daarbij van de voorlichting en al datgene wat openheid van bestuur kan bevorderen. De regering vraagt derhalve niet minder van u dan een bezinning op de huidige ontwikkeling van de democratie en hetgeen aan democratische ontwikkeling, in de komende jaren kan worden verwacht."

Een mogelijkheid voor verdere democratisering zag de regering in verbetering van de communicatie tussen overheid en burger en aan het geven van een nieuwe betekenis aan het begrip van overheidsgezag.

Intussen is er anderhalf jaar verlopen en het beeld heeft zich al weer gewijzigd. Het is de vraag of het informatie-aanbod nog wordt aanvaard en of de

beleving van de democratie niet andere vormen van communicatie vraagt. Eenzijdige, dat wil zeggen van een zijde komende informatie is op zichzelf niet meer voldoende. Wij leven in de tijd van de dialoog, de discussie, de beweging. Het zijn de kenmerken van een zich snel veranderende samenleving.

De commissie-Biesheuvel — zo geheten naar haar voorzitter mr. B. W. Biesheuvel — heeft met grote spoed gewerkt. Zij heeft een lijvig rapport[3] uitgebracht. De overheidsvoorlichting neemt er een grote plaats in, maar niet de grootste. Deze is toegevallen aan de begrippen openbaarheid en openheid als voorwaarden voor het democratiseringsproces. Daarbij raakt het rapport aan de diepste grondslagen van ons staatsrechtelijk bestel. Dit blijkt al aanstonds bij de probleemstelling. Politieke democratisering is een proces van veranderende machtsposities. In de toelichting op de probleemstelling, waarin duidelijk de hand van prof. dr. G. Kuypers,[4] hoogleraar in de politicologie aan de Vrije Universiteit te herkennen valt, wordt dit proces in enkele grote lijnen geschetst. Het zijn de bekende klanken: De macht van de overheid is toegenomen, maar ook de macht van de burgers ten opzichte van de overheid is gegroeid. Een vast inkomen en sociale zekerheid maken hen minder manipuleerbaar dan toen zij nog vreesden voor gebrek. Hun opleidingsniveau stijgt. Voorts hebben zij vele rechten waardoor zij hun invloed kunnen doen gelden. Zij bedienen zich van communicatiesystemen en organisaties als machtsmiddelen. Nieuwe denkbeelden, gericht *tegen* regenten-mentaliteit en *op* inspraak en medezeggenschap, stimuleren dit proces van voortgaande democratisering.

Er zou hier nog aan toegevoegd kunnen worden dat een belangrijke factor bij dit alles wordt gevormd door de gewijzigde opvatting over oorsprong en inhoud van het overheidsgezag. Dit moet zich van dag tot dag legitimeren door de wijze waarop het wordt uitgeoefend. In deze nieuwe opvatting is weinig meer te bespeuren van de in onze kringen zo vertrouwde theorieën over oorsprong en wezen van het gezag. De rechtsverhouding tussen overheid en onderdaan geraakt op de achtergrond. De machtsverhouding met de daarbij behorende machtsmiddelen krijgt steeds scherpere contouren. De verhouding overheid en onderdaan is in de laatste decennia fundamenteel gewijzigd. Als gevolg daarvan zijn ook op de rechtsverhouding gebaseerde instituten, verankerd in grondwet en wet, in betekenis gedaald, omdat hun legitieme machtsmiddelen door de politieke ontwikkelingen niet meer effectief zijn. Ik denk hier aan de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging, waarin de laatste haar machtsmiddelen niet kan gebruiken omdat een alternatief voor een aftredend kabinet ontbreekt.

Het is duidelijk dat deze stelling ten grondslag ligt aan de conclusie van de commissie, dat de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de in het openbaar optredende volksvertegenwoordiging thans functioneert,

[3] *Openbaarheid, openheid.* Rapport van de commissie heroriëntatie overheidsvoorlichting, Staatsuitg., Den Haag 1970.

[4] Lid van de commissie en voorzitter van een van de werkgroepen.

ontoereikend is om de openbaarheid van het bestuur waarover die verantwoordelijkheid zich uitstrekt, te waarborgen. Zij wil daarom rechtstreekse openbaarheid van het ambtelijk bestuur zelf, op basis van een wettelijke verplichting daartoe. Daardoor moet worden gewaarborgd dat de informatie waarover de overheid beschikt aan de burgers ter beschikking komt op het tijdstip wanneer de regering nog geen definitief standpunt heeft ingenomen, d.w.z. wanneer er nog voor alternatieve oplossingen gekozen kan worden. De commissie heeft deze gedachte in een ontwerp van wet uitgewerkt. Daarin wordt de thans geldende regel: „geheimhouding regel, openbaarheid uitzondering" omgekeerd. Met het openbaarheidsbeginsel als leidraad wordt de minister een wettelijke publikatieplicht opgelegd, niet alleen van het voltooide bestuursbesluit, maar ook van het bestuur-in-voorbereiding. Onder dit begrip valt ook het verstrekken van informatie op verzoek. De publikatieplicht en de antwoordplicht werkt universeel, uitgezonderd een aantal in de wet genoemde gevallen, waarin hogere belangen door volledige openbaarheid zouden worden gelaideerd.

Een wettelijke regeling op een beleidsadvies?

Ik vraag mij af, of de commissie de consequenties van haar advies ten volle heeft gezien. Zij heeft zich wel gerealiseerd, dat volledige openbaarheid van het bestuur een onmogelijke situatie zou scheppen. De uitzonderingsgronden zijn dan ook zeer ruim gesteld, zo ruim dat met toepassing ervan de wet illusoir kan worden gemaakt. Met het praktische gevolg dat er eigenlijk niets verandert. Een beroep op de administratieve rechter is een hachelijke zaak, daar deze zal moeten oordelen over een beleidsbeslissing, waarbij de wettelijke omschrijving maar weinig houvast biedt. In wezen is het hier gehanteerde openbaarheidsbeginsel een beginsel van behoorlijk bestuur en geen rechtsbeginsel. Volgens de considerans is openbaarheid bij de taakvervulling door organen van de centrale overheid *in het belang van een goede en democratische bestuursvoering.* Akkoord, maar is dat geen politieke doelstelling? De commissie geeft toe, dat de mentaliteit van de regeerders bij dit alles een grote rol speelt. Maar dan is het ook duidelijk dat een wettelijke verplichting met een beroep op de rechter weinig effect zal sorteren. In een goed werkende parlementaire democratie zou politieke dwang kunnen worden toegepast, in de vorm van een motie of een interpellatie, indien een minister nalatig zou blijven in het tijdig openbaarmaken van zijn beleid.

Eerlijk gezegd weet ik niet goed raad met dit wetsontwerp. De commissie-Biesheuvel heeft haar sterk pleidooi voor openheid mijns inziens niet versterkt door de aanbieding van dit wetsontwerp. Wanneer zij de inhoud ervan in haar advies aan de regering zou hebben verwerkt als speciale aanbeveling, zou dit gezien de samenstelling van de commissie, grote kracht hebben gehad. Vooral ook gezien het feit, dat die openbaarheidsdrang in brede lagen van de bevolking leeft.

Wat zou dan de inhoud van een dergelijk advies zijn geweest? Dezelfde als van dit ontwerp van wet.

1. Openbaarmaking, zo nodig en mogelijk met verklaring en toelichting,

van door de minister of onder zijn verantwoordelijkheid genomen besluiten, houdende algemene verbindende regels, zodra deze zijn genomen.

2. Openbaarmaking, zo nodig en mogelijk met verklaring en toelichting van het overige door de minister of onder zijn verantwoordelijkheid gevoerde bestuur, zomede bestuursvoornemens, hetzij in afgeronde, hetzij in voorlopige vorm, zodra met het oog op een goede en democratische bestuursvoering opiniepeiling daaromtrent van belang is.

3. Openbaarmaking van adviezen, ter voorbereiding van het bestuur door niet-ambtelijke commissies uitgebracht, zodra deze zijn ontvangen.

In de gedachtengang van de commissie-Biesheuvel zijn dit wettelijke voorschriften met een 6-tal uitzonderingsgronden. In de vorm van een advies zou een limitatieve opsomming van uitzonderingsgronden overbodig zijn geweest, daar op dit punt aansluiting zou kunnen worden gevonden bij de bestaande praktijk in het verkeer tussen regering en volksvertegenwoordiging.

Informatie aan de Staten-Generaal

De grondwet verplicht de regering de Kamers de verlangde inlichtingen te geven, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat. Dit is dus de enige grond waarop de regering inlichtingen kan weigeren. Men kan dit begrip nauw en wijd interpreteren, maar ook van deze interpretatie moet de minister verantwoording afleggen. Het ontwerp van wet van de commissie-Biesheuvel kent echter 6 ontheffingsgronden: eenheid der Kroon naar buiten in gevaar brengen; veiligheid van de staat zou kunnen schaden; economische of financiële belangen van de staat in ernstige mate zou kunnen schaden; de opsporing van strafbare feiten in ernstige mate zou kunnen belemmeren; bij de aangelegenheid betrokken personen of derden onevenredig in hun belangen zou kunnen bevoordelen of schaden. Dit alles kan worden gebracht onder het belang van de staat, een begrip dat reeds in 1848 in de grondwet is geïntroduceerd. De geschiedenis van dit grondwetsartikel toont aan, dat de beoordeling of het geven van inlichtingen strijdig is met het staatsbelang vrijelijk door de regering kan worden beoordeeld. De Staatscommissie van 1848 had die bevoegdheid tot weigeren willen beperken tot de belangrijkste zaken van buitenlands beleid. De regering volgde dit advies niet, zodat de grondwet van 1848 de tegenwoordige ruime redactie kreeg. Prof. Kranenburg[5] wijst erop dat ook de weigering valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid. „Bij de bestaande verhoudingen zal een minister er niet licht toe komen de bevoegdheid van art. 95, al. 2 (thans 104) al te spoedig in te roepen."

De verplichting tot het geven van inlichtingen aan de Staten-Generaal is een grondwettelijk voorschrift. Men vindt het ook terug in de *Proeve van een nieuwe grondwet;*[6] er is één redactiewijziging. Sprak de oude tekst over „... niet

[5] *Het Nederlands Staatsrecht,* door mr. R. Kranenburg, deel I, blz. 316.

[6] *Proeve van een nieuwe grondwet,* Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1966, blz. 245, art. 50 ontwerp G.W.

strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat", de tekst van de Proeve zegt „. . . . niet in strijd is met het belang van de staat". Er is enig verschil. „Kan worden geoordeeld" is iets ruimer dan „is". Veel maakt het niet uit, want het is de regering die over het al of niet aanwezig zijn van een dergelijk belang beslist.

In tegenstelling tot dit grondwettelijk voorschrift zal de plicht tot openbaarmaking van beleidsbeslissingen bij gewone wet worden geregeld. Dit roept de vraag op of de uitzonderingsgronden in dit wetsontwerp genoemd moeten worden gezien als een uitwerking van art. 104 G.W. Met andere woorden: of het begrip „strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat" moet worden geïnterpreteerd zoals art. 5 Ontwerp Openbaarheid van bestuur dit limitatief doet. Of moet men aannemen, dat er tweeërlei maatstaf is en dat de regering tegenover de Staten-Generaal toeschietelijker moet zijn met het geven van inlichtingen dan tegenover de burgers. Of werkt de zeef van de Kamervoorzitter zo, dat praktisch dezelfde uitzonderingsgronden gelden? In ieder geval is de individuele burger, die van zijn recht op informatie wil gebruik maken, in een nog iets onvoordeliger positie. Wel is de regering verplicht verzoeken om informatie tot haar gericht in te willigen, doch behalve de genoemde uitzonderingsgronden van art. 5 is er nog een nieuwe, nl. indien de voorbereiding van de besluitvoering nog niet is afgerond en op dat moment opinievorming over die aangelegenheid niet van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering.

Informatie van de burger

Het is moeilijk te overzien tot welke consequenties een dergelijk voorschrift kan leiden. Iedereen kan een verzoek om informatie indienen, ook als hij niet bij een bepaalde zaak betrokken is of enig ander belang heeft. Door op een goede dag een aantal departementen te bezoeken kan iemand een lawine van werk oproepen alleen maar om zijn nieuwsgierigheid te bevredigen. Hij kan overal inzage van dossiers vragen en bij weigering een klacht deponeren bij de administratieve rechter! In de Memorie van Toelichting kunnen we lezen, dat wel overwogen is afgezien van de voorwaarde, dat de verzoeker aantoont bij de informatie enig belang te hebben. De commissie acht dit in strijd met het principe van openbaarheid van bestuur. Enige voorzichtigheid bij het toepassen van principes lijkt mij toch wel geboden. Indien men het ambtelijk apparaat gaat belasten moet het toch de zekerheid hebben dat het extra werk zinvol is.

Men moet het in ieder geval beschermen tegen een spel van kabouters en dolle mina's.

Overigens is het de vraag of deze materie niet beter door de grondwetgever kan worden geregeld. Het gaat hier nl. om het zo sterk omstreden begrip van recht op informatie. Als zodanig past het in het systeem van grondrechten van de burger. Zoals andere grondrechten kan ook dit aan bepaalde voorwaarden, door de wet te stellen, worden gebonden, zodat misbruik wordt voorkomen.

Het recht op informatie is namelijk naar mijn mening een grondrecht; het is niet hetzelfde als het recht op vrije nieuwsgaring. Deze begrippen worden nog al eens verward. Terecht heeft de grondwetscommissie Cals-Donner de vrije nieuwsgaring ondergebracht in art. 7 van de G.W. (nieuw arikel 8), het zgn. drukpersartikel.[7]

Hoewel vrije nieuwsgaring natuurlijk niet tot de publiciteitsmedia is beperkt, verzekert het toch in de eerste plaats aan de journalist en publicist de toegang tot de bronnen van het nieuws. Maar recht op informatie is een individueel recht; het recht van de burger om te weten wat er over hem of over zijn gezin of goed van hogerhand wordt beschikt. Voor een deel is dit recht reeds erkend in grondwet of wet. Men vindt het ingebouwd in de Hinderwet, de Onteigeningswet, de Wet op de ruimtelijke ordening, de Waterstaatswet, de Ruilverkavelingswet, kortom overal waar de overheid ingrijpt in de private sfeer van de burger. Dit recht op informatie houdt meer in dan informatie alleen: het impliceert een zekere vorm van inspraak, al is het niet meer dan de mogelijkheid binnen een bepaalde termijn bezwaren in te brengen. De commissie-Biesheuvel heeft zeer verdienstelijk werk gedaan door verschillende van deze procedures te analyseren en daarbij aan te wijzen waar het moment van publikatie moet liggen. Uiteraard steeds zo vroeg mogelijk in het stadium dat de plannen nog niet afgerond zijn en nog voor wijziging vatbaar. De commissie geeft ook aan welke procedures openbaar moeten zijn, d.w.z. toegankelijk voor iedereen, met een gepubliceerde agenda. Men zou hier kunnen spreken van een ingebouwd beginsel van openbaarheid dat eigenlijk gefundeerd zou moeten zijn in een algemeen artikel in de grondwet. Art. 8 G.W. zou zich misschien hiertoe het gemakkelijkst lenen. In de voorgestelde versie van de G.W.-commissie Cals-Donner luidt het art. 5: Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen. De wet stelt regels omtrent de behandeling en de beantwoording van verzoekschriften. In een nieuwe alinea zou het recht op informatie een plaats kunnen krijgen.

Openbaarheid van niet-ambtelijke adviezen

In de derde plaats wil het wetsontwerp Openbaarheid van bestuur de regering verplichten adviezen, ter voorbereiding van het bestuur door niet-ambtelijke adviesinstanties uitgebracht, openbaar te maken zodra deze zijn uitgebracht.

Indien dit voorschrift ongewijzigd in de wet wordt opgenomen zou dit een einde maken aan een jarenlange strijd tussen regering en volksvertegenwoordiging. Want in 1956 heeft de Tweede Kamer bij monde van de motie-Romme deze openbaarmaking gevraagd. Tot nu toe vergeefs. Het Kamerstuk van de jongste datum in deze schermutseling dateert van 20 mei 1970.[8] Het is een antwoord van de minister-president, minister van Algemene Zaken, op een hem

[7] *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet.* Ministerie van Binnenlandse Zaken. Staatsuitgeverij 's-Gravenhage, 1969, blz. 66 e.v.

[8] *Handelingen Tweede Kamer* 1969/70 — 10300, no. 9.

bij de behandeling van zijn begroting in de Tweede Kamer gestelde vraag. Hem werd gevraagd een overzicht te geven van de vaste colleges van advies en bijstand en van de commissies met een enigszins permanent karakter, waarin naast ambtenaren ook niet-ambtenaren zitting hebben. De minister heeft aan dit verzoek voldaan door een lijst over te leggen van colleges van advies en bijstand, die sedert het antwoord op de vraag van de heer Romme in 1957 zijn ingesteld.[9] Deze lijst van 1957 telde 54 colleges van advies en bijstand. Hiervan moeten 12 worden afgetrokken wegens opheffing en 1 worden bijgeteld, omdat deze in 1957 aan de aandacht was ontsnapt. De nieuwe lijst bevat de namen van 44 vaste commissies van advies en bijstand, die na 1957 bij of krachtens een wet zijn ingesteld. Niet op de wet berustende commissies of colleges zijn er in nog groter getale. Ik telde er 158. Totaal dus 245 colleges van advies of bijstand, al of niet op de wet gebaseerd!

De eerste indruk die men bij het kennisnemen van deze cijfers krijgt is, dat blijkbaar de invloed van particuliere zijde op de totstandkoming van het regeringsbeleid veel groter is dan men in het algemeen denkt. Tenminste indien al deze colleges of commissies nog operatief zijn. Ze zijn ook allen niet even belangrijk, maar een aantal is uiterst belangrijk! Omdat zij bv. representatief zijn samengesteld en de regering in haar subsidiebeleid adviseren. Wie denkt hier niet aan de Raad voor de Kunst, ingesteld bij Wet van 30 maart 1955, Stbl. no. 173. Deze Raad voor de Kunst heeft tot taak de minister van CRM desgewenst of uit eigen beweging van advies te dienen bij de vervulling van de taak die de overheid heeft met betrekking tot de muziek, de muziekdramatische kunst, de danskunst, het toneel, de letteren, de moderne beeldende kunsten (waaronder begrepen de gebonden kunsten en de bouwkunst), de filmkunst, de volkskunst en de esthetische vorming van de jeugd. De Raad telt een groot aantal leden, uit de kunstenaarswereld afkomstig. Hij is onderverdeeld in afdelingen voor de verschillende vormen van de kunst. Deze spelen een belangrijke adviserende rol bij de subsidiepolitiek in de sector van de kunst van het ministerie van CRM. De adviezen worden als regel door het ministerie gevolgd, omdat de deskundigheid van de Raad wordt erkend. Bij informatie op het ministerie van CRM bleek mij, dat door de minister van CRM een commissie is ingesteld om de werkwijze van de Raad voor de Kunst te bestuderen. Een van de belangrijkste punten hierbij is de kwestie van de openbaarheid. Indien het beginsel van de openbaarheid op verantwoorde wijze in het proces wordt ingebouwd moet blijkbaar de wet worden gewijzigd. Dit lijkt mij een voortreffelijke procedure. Wanneer andere ministers het voorbeeld van minister Klompé volgen en de werkwijze van de onder hen ressorterende colleges van advies onder de loep nemen, kan in korte tijd veel worden bereikt. Daarmee geeft de regering een verantwoorde uitvoering aan de motie-Romme, die er immers op gericht is de beleidsvoering doorzichtig te maken. Laat de colleges van advies

[9] *Handelingen Tweede Kamer* 1956/57 — aanhangsel, blz. 65 e.v.

en bijstand waar dat mogelijk is in de openbaarheid werken! Daarmee wordt het waas van geheimzinnigheid welke over Den Haag hangt weggevaagd.

Openbaarheid van de kabinetsformatie

Het is in het bestek van dit artikel niet mogelijk een overzicht te geven van de waardevolle adviezen van de commissie-Biesheuvel tot stimulering en verbetering van voorlichtingsprocessen op het hele terrein van de overheid. Het zou ook te technisch worden. Maar er is één terrein, dat wel bijzonder belangwekkend is, hoewel het eigenlijk niet tot het gebied der overheidsvoorlichting behoort. Ik doel hier op het hoofdstuk Openbaarheid van de kabinetsformatie.

Bij haar beschouwingen baseert zich de commissie-Biesheuvel op de huidige procedure van kabinetsvorming. Zij stelt dat de kabinetsvorming een publieke zaak is, die uit een oogpunt van democratie in alle fasen een zo groot mogelijke openbaarheid vereist.

De thans bestaande voorlichtingspraktijk bij kabinetsformaties, zoals deze zich de laatste twintig jaar heeft ontwikkeld, acht de commissie een verworvenheid, waarvan niet meer in negatieve zin behoort te worden afgeweken. Integendeel, zij acht een verdere uitbreiding van deze praktijk binnen de grenzen van de huidige formatieprocedure noodzakelijk. Zo wenst de commissie dat de adviezen van met name de fractieleiders aan de Koningin in verband met de aanwijzing van een (in)formateur openbaar worden gemaakt. Er is in de commissie geen eenstemmigheid, wie voor publikatie moeten zorg dragen, de (in)formateur of de fractieleiders. Verder zou openbaarmaking moeten geschieden van tussentijdse rapporten van informateurs of formateurs, uiteraard voorzover schriftelijk uitgebracht, en eindrapporten van informateurs en al of niet geslaagde formateurs aan het staatshoofd. De commissie wil deze publikatieplicht leggen op de (in)formateurs zodra deze de hier bedoelde stukken aan het staatshoofd hebben ter hand gesteld. Andere voor de formatie van belang zijnde stukken, die onder verantwoordelijkheid van het zittend kabinet zijn opgesteld, moeten door dat kabinet openbaar worden gemaakt zodra zij gereed zijn.

De commissie wil dat de (in)formateur in beginsel zelf persoonlijk mededelingen aan de publiciteitsmedia verstrekt. Het spreekt eigenlijk vanzelf dat tot deze persconferenties zowel Nederlandse als buitenlandse journalisten toegang hebben. Dit is trouwens de praktijk van jaren. Tenslotte vermeld ik nog de naar mijn mening uit staatsrechtelijk oogpunt aanvechtbare stelling, dat voor formateurs en informateurs ten aanzien van de voorlichting in beginsel dezelfde richtlijnen gelden.

Indien aan al deze wensen wordt voldaan vindt de formatie op straat plaats, zoals wel eens raillerend is opgemerkt. Het formeren van een kabinet wordt er zo niet gemakkelijker op. Ik geloof zelfs dat het in bepaalde situaties onmogelijk zal zijn onder deze voorwaarden een kabinet te formeren. Men moet bij het eisen van openbaarheid ook op de mogelijkheden letten. De commissie heeft zich gebaseerd op de huidige procedure van kabinetsformatie. Dat verklaart zij, maar in werkelijkheid wil zij een nieuwe formatieprocedure, welke zich in de

openbaarheid afspeelt. Ik heb zelf in het verleden een goede voorlichting over het verloop van een kabinetsformatie met hand en tand verdedigd omdat ik het in strijd met het beginsel van democratisch bestuur acht indien bij de formatie in het geheim het regeringsbeleid voor een periode van vier jaar wordt vastgelegd in onderling overleg tussen formateur en partijen. Die afspraken of akkoorden moeten openbaar worden. Het verwondert mij dat het rapport-Biesheuvel onder alle stukken die het noemt deze akkoorden vergeet, tenzij deze begrepen worden geacht onder de bestaande praktijk. Ik acht publikatie van de adviezen van de fractieleiders aan de Koningin ook wenselijk, omdat de kiezer er recht op heeft te weten hoe het politieke spel wordt gespeeld.

Ik noem hier een voorbeeld. In politieke kringen speelt men op het ogenblik met de gedachte dat na de verkiezingen in 1971 alleen maar een zakenkabinet te formeren zal zijn. Een zakenkabinet heeft geen binding met de partijen, maar kan slechts tot stand komen indien de partijen hun leden vrijlaten in een dergelijk kabinet voor eigen rekening zitting te nemen. Laten zij hun leden niet vrij, dan kunnen zij onmogelijk tot formatie van een zakenkabinet adviseren. Stel dat de voorzitter van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer de Koningin adviseert opdracht te geven tot het formeren van een zakenkabinet, maar tegelijkertijd de kamerleden en de leden van de partij verbiedt in een dergelijk kabinet zitting te nemen, dan is een dergelijk advies op z'n zachtst gezegd onzakelijk. De fractievoorzitter van de PvdA zal dan iets anders moeten adviseren. Het is hoogst belangwekkend de inhoud van een dergelijk advies te kennen. Men kan zich zelfs afvragen of het niet wenselijk is dat de fractievoorzitters hun standpunt in het openbaar in een vergadering van de Tweede Kamer bepalen. De Koningin kan dan, nadat zij heeft kennis genomen van de reacties op deze verklaringen, de fractieleiders afzonderlijk of gezamenlijk ontvangen. Ook hier kies ik voor de rechtstreekse openbaarheid. Indien de fractievoorzitters in deze verklaringen ook duidelijk aangeven met wie en op welke voorwaarden zij willen samenwerken tot het vormen van een regeringsmeerderheid, zou er duidelijkheid bereikt zijn ten aanzien van een belangrijke fase van de formatie. De aanwijzing van een informateur zou niet meer nodig zijn, waarmee kostbare tijd wordt gewonnen. De verklaringen in de Kamer zouden bovendien ook aan het licht brengen een eventuele onmogelijkheid tot het vormen van een homogene meerderheid, waarbij ieders verantwoordelijkheid openbaar zou worden. Dit zou de Koningin de mogelijkheid bieden onmiddellijk een formateur met een duidelijke opdracht te benoemen. Deze moet dan de mogelijkheid hebben om in een meer vertrouwelijke sfeer een kabinet te formeren. Ik zou in ieder geval diens rapporten aan het staatshoofd als het geheim van Soestdijk willen blijven beschouwen. Publikatie daarvan acht ik staatsrechtelijk onjuist en bovendien gemakkelijk te omzeilen. In vele gevallen zal volstaan kunnen worden met een mondeling uitgebracht rapport, dat op de band kan worden vastgelegd of waarvan door de directeur van het Kabinet van de Koningin een verslag kan worden gemaakt. Over het meest spannende aspect van een kabinetsformatie is dan trouwens reeds klaarheid bereikt, nl. over de meerderheid waarop een kabinet

al of niet zal kunnen steunen. Voorlichting over het verdere verloop van de formatie zal op de gebruikelijke wijze kunnen geschieden, inderdaad het liefst door de formateur zelf indien de situatie daartoe aanleiding geeft. Maar men kan van de formateur niet vergen dat hij tweemaal per dag de publiciteitsmedia ontvangt, ook wanneer hij niets of heel weinig heeft mee te delen.

Slotsom

Het rapport van de commissie-Biesheuvel geeft aan de regering vele aanknopingspunten om het aanbod van informatie te vergroten. Door intensivering en activering van de overheidsvoorlichting enerzijds en door de inbouw van openbaarheid in beleidsvoorbereidingsprocessen anderzijds. Bedacht moet worden dat dit twee verschillende wegen zijn, al leiden zij naar hetzelfde doel. Door zo veel mogelijk organen in de openbaarheid te laten werken, wordt de openheid het best gediend. Als dit artikel verschijnt is de derde dinsdag in september al voorbij en weten we waarschijnlijk in grote lijnen welke koers de regering wil varen. De regering zal daarbij de stroming door het rapport-Biesheuvel veroorzaakt, ongetwijfeld gevoelen. Het rapport heeft een zeer goede pers gehad; het is begroet als een democratische geloofsbelijdenis. Ik zou het ook als zodanig willen zien. Indien men deze belijdenis onderschrijft behoeft men echter nog niet het gehele rapport met al zijn voorstellen te omhelzen. De regering zal moeten zoeken naar wat gerealiseerd kan worden met inachtneming van alle daarbij betrokken belangen. Bedacht moet worden dat het overheidsapparaat een zeer gecompliceerd organisme is, dat door een te forse ingreep gemakkelijk kan worden geschaad. Het heeft jaren geduurd voor het begrip voorlichting werd aanvaard. Daarvoor is een moeizame „inwendige zending" nodig geweest. De doorwerking van het beginsel der openbaarheid in het proces der beleidsvoorbereiding geschiedt ook niet van vandaag op morgen. Regering en ambtelijk apparaat zullen er aan moeten wennen dat deuren en ramen worden geopend en dat de frisse wind van de openbaarheid vrij spel krijgt. In dit proces werkt het rapport-Biesheuvel als een krachtige stimulans.

BOEKBESPREKING

Prof. Dr. T. P. van der Kooy, *Maatschappij in beweging,* Kampen 1966, 415 blz. Prijs *f* 15,75.
Hedendaagse maatschappijkritiek, Haarlem 1969, 32 blz. Prijs *f* 3,—.

Reeds lang, hopelijk niet té lang, wacht het boek van prof. dr. T. P. van der Kooy *Maatschappij in beweging* op bespreking in dit blad. Intussen verblijdt het me, dat de redactie van *A.R.S.* mij vroeg in deze beschouwing ook de rede *Hedendaagse maatschappijkritiek* te betrekken, die prof. Van der Kooy heeft gehouden ter gelegenheid van de 89e dies natalis van de Vrije Universiteit.

Maatschappij in beweging is in hoofdzaak een gebundelde uitgave van de artikelen, die prof. Van der Kooy van medio 1963 tot medio 1966 heeft geschreven in het *Gereformeerd Weekblad.* In zijn „Ten geleide" vestigt de auteur al onmiddellijk de aandacht van de lezer op het feit, „dat het hier artikelen betreft die voor gereformeerden geschreven zijn". Zou prof. Van der Kooy niet méér hebben gezegd, dan zou het mij nauwelijks gepast hebben het boek te lezen, laat staan het te bespreken, zodat ik aan de redactie van *A.R.S.* een afwijzend antwoord had moeten geven. Maar prof. Van der Kooy voegde aan zijn opmerking gelukkigerwijs een andere toe, te weten: „al vlei ik mij met de hoop, dat zij — de artikelen. R. — misschien ook voor anderen van enig belang kunnen zijn". Eén dier „anderen" moge bij deze verklaren, dat de hoop van prof. Van der Kooy, althans wat ondergetekende betreft, in vervulling is gegaan, sterker: de artikelen waren en zijn mijns inziens niet slechts van „enig belang" doch van groot gewicht.

In de onderscheiding, die prof. Van der Kooy in zijn lezerskring maakte, vind ik overigens wèl aanleiding om mij te beperken tot een beschouwing van die artikelen, welke betrekking hebben op sociaal-economische en politieke aangelegenheden. Ik onthoud mij dus van een bespreking van gedeelten, die meer in 't bijzonder gereformeerd-kerkelijke zaken betreffen, mede omdat een discussie tussen een calvinist en een lutheraan bijvoorbeeld over de vraag of niet naast het Woord de Sacramenten centraal behoren te staan in de kerk en over de vraag of (de) liturgische vernieuwing weinig zal uitrichten voor kerk en wereld, wellicht minder goed past in dit blad. Ik overtreed de beperking, die ik mij oplegde, overigens niet, wanneer ik inzake het desbetreffende deel van het boek één opmerking maak en één citaat doorgeef.

De opmerking is, dat prof. Van der Kooy met betrekking tot de taak van de kerk in de wereld en de wijze waarop zij die taak moet vervullen tot conclusies komt, die ik in 't algemeen van harte onderschrijf.

En het citaat betreft de houding van de kerk ten aanzien van christelijke maatschappelijke organisaties. Prof. Van der Kooy zegt:

> „Men hoort (ook) wel eens de klacht, dat de christelijke organisaties „geen andere boodschap voor de samenleving hebben" dan de niet-christelijke. Deze klacht berust waarschijnlijk op het misverstand, dat christelijke organisaties *als zodanig* de wijsheid in pacht dienen te hebben, terwijl de niet-christelijke als zodanig altijd van ieder goed inzicht verstoken zouden moeten zijn. Het christelijk beginsel is echter geen magische formule, waarmee men onfeilbaar een weg uit alle moeilijkheden kan vinden. Als het erop aan komt, noemen deze organisaties zich misschien wel alleen dáárom „christelijk", omdat zij weet hebben van de menselijke onvolkomenheid en van de noodzaak van vergeving en voortdurende bekering. Het zou zeer te betreuren en af te keuren zijn, indien een kerk of indien sommige gemeenteleden op deze of soortgelijke zwakke gronden de staf gingen breken over de christelijke maatschappelijke organisaties. De kerk moet veeleer deze organisaties *steunen*. Dat wil niet zeggen dat zij tegen de kerk moeten *aanleunen:* nu, dat doen zij over het algemeen ook niet, en gelijk hebben zij. Dat zou een kenmerk van „verzuiling" zijn, vooral als de organisatie zou zijn opgetrokken op de kerkelijke denominatie, en wanneer de kerk dan de kerkelijke tucht zou gaan toepassen op gemeenteleden die zich niet bij die organisatie willen aansluiten: gelukkig doen de kerken dat over het algemeen niet, terwijl bovendien de protestants-christelijke maatschappelijke organisaties niet van kerkelijke signatuur zijn. Maar wel moet de kerk naar mijn mening de christelijke organisaties een warm *hart* toedragen, en in prediking en voorbede mag zij daar gerust blijk van geven. Niet alleen overheidspersonen, dominees, zendelingen, dokters, verpleegsters, onderwijzers en leraren hebben de sympathie van de kerk nodig maar ook bestuurders en leden van maatschappelijke organisaties en voorts al degenen die in hun dagelijkse arbeid in beroep en bedrijf op *zichzelf* zijn aangewezen om het antwoord te vinden op de goddelijke roeping die in de wekelijkse verkondiging telkens weer op hun hart wordt gebonden" (blz. 121 e.v.).

De schrijver van het 415 bladzijden tellende boek zal het mij, naar ik vermoed, niet kwalijk nemen, wanneer ik geen poging doe om een samenvatting te geven van hetgeen hij schreef. Het maken van zulk een resumé van 46 artikelen — thans omgezet tot hoofdstukken — en van 6 daaraan toegevoegde kapittels, die nog niet eerder waren gepubliceerd, lijkt een té hachelijke zaak, mede omdat een groot gedeelte van het boek polemisch van inhoud is; polemiek met:

de schrijver van een destijds verschenen *Studie voor een nieuw christelijk sociaal program van Patrimonium*;

degenen, die de overheid alleen in „noodsituaties" willen laten ingrijpen;

prof. dr. P. J. Roscam Abbing, de schrijver van *Ethiek en geldbesteding*;

het rapport van de Commissie voor sociale zaken van de Oecumenische Raad

van Kerken in Nederland over *Welvaart en welvaartsdenken* en de boodschap van deze raad van 1963;

prof. dr. J. A. Rasker, de auteur van *Politiek ethos*;

prof. dr. J. C. Hoekendijk, die refereerde op de zomerconferentie van gereformeerden in 1963;

de brochure van drs. H. J. Bonda *Volkskracht in gevaar*;

degenen, die de onderneming zien als een samenwerking tussen kapitaal en arbeid onder leiding van de ondernemer;

de voorstanders van winstdeling en vermogensaanwasdeling door de werknemers;

prof. mr. P. de Haan en de heer H. Verburg inzake de medezeggenschap en de vermogensaanwasdeling;

het *Gereformeerd Gezinsblad,* de Althusiusstichting en prof. dr. J. P. A. Mekkes over uiteenlopende onderwerpen.

Het eerste, dat dunkt mij van deze polemische uiteenzettingen moet worden gezegd, is dat zij voorbeeldig zijn van opzet en toon: een correcte weergave van het gevoelen van de „tegenstander", ingaan op de essenties van zijn betoog èn trachten de ander te overtuigen. Als alle discussies in de Nederlandse protestantse kring zó zouden worden gevoerd, zouden er minder brokken gemaakt worden, méér scheuringen worden voorkomen en groter eenheid verwezenlijkt worden.

Bijzonder lezenswaard zijn de uiteenzettingen over eigendom en gezag, over de functie van de overheid en de „grenzen" van de overheidstaak en over de neiging bij vele protestanten in Nederland om vanuit vroegere fasen van de maatschappelijke ontwikkeling te redeneren en te opereren. Ook schrijvers visie op een christelijke partij verdient bijzondere vermelding. Hij schreef — het was oktober 1964! —:

> „Het is goed dat de leiding van een christelijke partij een open oor heeft voor wat in de partij leeft. Maar dat behoeft nog niet in te sluiten dat zij voor iedere „verontrustingsactie" binnen haar kring opzij gaat: dat moet ervan afhangen wat deze actie naar voren brengt. Ik kan met degenen die aan een klassiek-liberaal standpunt hun hart hebben verpand, wel in één kerk zitten. Maar het kan onmogelijk worden, het klassieke en het moderne standpunt in één partij te verenigen. Dit zou niet zijn het onschuldig toelaten van een nuancering tussen een rechter- en een linkervleugel. Want het *beginsel* staat op het spel. Bovendien zou de partij in haar bewegingen worden geremd. Zij zou haar roeping in dienst der gerechtigheid niet kunnen volgen, tot schade van land en volk. Ook zou weer nieuwe verontrusting ontstaan over het verdeeld stemmen der fractie, dat in een tijd van overgang als wij nu beleven toch al onvermijdelijk is, maar bij een voortgaande infiltratie van „klassieke" elementen hand over hand zou toenemen" (blz. 131).

Het zal prof. Van der Kooy niet verwonderen, wanneer ik opmerk, dat ik méér moeite heb met zijn opvattingen over het karakter van de onderneming en de medezeggenschap der werknemers op een ruimer gebied dan dat van de „werksituatie". Het is niet wel mogelijk in het kader van een „boekbespreking" op een bevredigende wijze van gedachten te wisselen over deze belangrijke zaak. Maar er geheel over zwijgen zou onoprecht zijn. Prof. Van der Kooy legt mijns inziens terecht een zwaar accent op de functie en de verantwoordelijkheid van de leiding. Het komt mij echter voor, dat prof. Van der Kooy op twee punten een vergissing begaat. Hij veronderstelt, dat degenen, die medezeggenschap van „de factor arbeid" in de ondernemingsleiding bepleiten, daarbij speciaal het lager personeel en met name de arbeiders op het oog hebben (blz. 212; vgl. ook blz. 301 e.v.). Die veronderstelling lijkt mij niet juist. De voorstanders van de medeverantwoordelijkheid en de medezeggenschap van de werknemers hebben alle werknemers op het oog en niet uitsluitend het lager personeel. En de tweede vergissing — als ik mij dat woord tegenover prof. Van der Kooy tenminste mag veroorloven — is, dunkt mij, gelegen in zijn opvatting, dat de voorstanders van de medezeggenschap willen „dat de arbeiders in de hoogste leiding worden betrokken". Een zodanige formulering geeft aanleiding tot misverstand. Medeverantwoordelijkheid en medezeggenschap betekenen niet, behoeven althans niet te betekenen, dat de werknemers „op de stoel" van de leiding gaan zitten. Die leiding moet inderdaad leiding blijven. En tast nu de realisering van de gedachte der medeverantwoordelijkheid en der medezeggenschap de positie van de leiding aan? Dat begrijp ik niet. Zou het niet kunnen zijn, dat daardoor juist de positie van de leiding wordt versterkt? Wanneer prof. Van der Kooy aan deze vraag méér aandacht zou hebben besteed c.q. kunnen besteden, dan zou zijn conclusie wellicht een andere zijn geweest, namelijk:

dat verantwoordelijkheid verantwoording met zich medebrengt;

dat het afleggen van verantwoording iemands gezag niet verzwakt doch integendeel kan versterken;

dat door het geven van die verantwoording het medeverantwoordelijkheidsbesef van degenen, aan wie verantwoording wordt afgelegd, wordt versterkt. (Ik moge nog eens de aandacht vestigen op het artikel over *Leiderschap en zeggenschap in het sociaal-economische leven* van dr. L. Zielhuis in *Evangelie en maatschappij,* 22e jaargang nr. 12, blz. 17 e.v.)

En wat het ontwikkelingspeil van de „arbeiders" betreft, kan ik niet nalaten een ervaring te vermelden, die ik opdeed een dag vóór ik deze regels schreef, namelijk in een vergadering van de ondernemingsraad van de K.L.M. over de jaarstukken 1969/1970. Voor 't eerst werd die bijeenkomst bijgewoond door een vertegenwoordiging van commissarissen. Ik was er getuige van hoe de directie 39 vragen werden gesteld, die blijk gaven niet alleen van een grote interesse voor het wel en wee van de onderneming maar ook van een bijzondere kennis van het bedrijfsgebeuren en van de problematiek van de onderneming. Als men zo'n bijeenkomst vergelijkt met het niveau van menige aandeelhoudersvergadering, dan kost het moeite te geloven dat bepaalde, niet onbelangrijke

bevoegdheden liggen niet bij de ondernemingsraad doch bij de aandeelhoudersvergadering.

Maar misschien zijn mijn opmerkingen overbodig, omdat het geenszins uitgesloten lijkt, dat ook prof. Van der Kooy zich althans wat de hoofdlijnen aangaat èn „for the time being" kan verenigen met het laatste van de reeks van vier wetsontwerpen, die zijn geïnspireerd door het werk van de commissie-Verdam, te weten het bij Koninklijke boodschap van 20 juli 1970 bij de Tweede Kamer ingediende ontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek van Koophandel inzake „Voorzieningen met betrekking tot de structuur der naamloze en besloten vennootschap" (zitting 1969-1970, nr. 10751). Het zal ook prof. Van der Kooy evenals mij goed hebben gedaan in de inleiding van de memorie van toelichting tot het wetsontwerp te lezen, dat reeds vóór de tweede wereldoorlog in geschriften van J. C. Sikkel, H. Amelink (*A.R.S.* kan ervan getuigen!), G. van den Bergh en M. J. H. Cobbenhagen voor deze zaak aandacht was gevraagd. Intussen zou ik mij kunnen voorstellen, dat de mannen en vrouwen van de christelijk-sociale beweging nog méér verheugd zijn over het feit, dàt in de S.E.R. overeenstemming is bereikt, dan over de *inhoud* van het akkoord. Van de toekenning (of erkenning) van een rechtstreeks actief kiesrecht van de werknemers is geen sprake; niemand denke dan ook, dat met dit wetsontwerp „de kous af" is.

Het is mijns inziens van bijzonder belang — ook wat betreft het vraagstuk van de structuur van de onderneming — naast het boek *Maatschappij in beweging* de diesrede *Hedendaagse maatschappijkritiek* van prof. Van der Kooy te lezen. Prof. Van der Kooy staat daarin in de eerste plaats stil bij de maatschappijkritiek van een viertal economisten: J. K. Galbraith van de Harvard-universiteit, onze landgenoot J. Tinbergen, de Amerikaan K. E. Boulding van de Ann Arbor-universiteit en E. J. Mishan van de Londense School of Economics. Bij de bespreking van de uiteenzettingen van deze economisten geeft prof. Van der Kooy in 't bijzonder aandacht aan Galbraith, die erop gewezen heeft, dat de ontwikkeling steeds meer gaat in de richting van een situatie, waarbij de leiding van de ondernemingen de facto niet meer berust bij particuliere eigenaars of bij door hen aangestelde managers, doch bij de gezamenlijke specialisten en technici van de onderneming. Prof. Van der Kooy tekent daarbij aan, dat naar zijn mening zeer belangrijk is:

> „de gedachte, dat de intellectuele beheersing van grote delen van het productieproces een nieuwe soort van corporatieve inslag in de economische orde doet ontstaan. Het geschoold intellect blijkt de schaarse productiefactor bij uitstek te zijn geworden, en de leiding van het productieproces is ten dele aan groepen van samenwerkende intellectuelen toegevallen. De productiefactoren kapitaal en arbeid zijn voor het voortbestaan en de groei van deze ondernemingen, daarbij vergeleken, van ondergeschikte betekenis geworden. Met name de nog steeds gehoorde bezwaren tegen de als overdreven groot aangemerkte macht van de kapitaalverschaffers, zijn voor een

belangrijk deel door de feiten achterhaald. Door infiltratie van intellectuelen in het bedrijfsleven zijn al heel wat burchten van het kapitalisme stormenderhand veroverd. Groepen intellectuelen hebben zich daar genesteld, en zij hebben de gedaante van het industrieel systeem veranderd, door opruiming te houden onder verouderde structuren en autoriteiten. Men kan zeggen, dat de medezeggenschap van werknemers in de ondernemingsleiding in een belangrijk deel van het bedrijfsleven niet alleen is gerealiseerd, maar zelfs alleenzeggenschap is geworden. Weliswaar zijn de arbeiders en beambten, die alleen technisch, resp. administratief routinewerk kunnen verrichten, niet in de besluitvorming betrokken. Maar Tinbergen schreef eens, dat in de westerse samenlevingen de industriële democratie, en trouwens ook de vermindering van de ongelijkheid in de inkomensverdeling, niet zoveel is gevorderd als sommigen voor mogelijk hadden gehouden, doch dat dit samenhangt met de ongelijke hoedanigheden van de individuen. Tot deze laatste is uiteraard ook het verschil in niveau van scholing voor een deel te herleiden" (blz. 10 e.v.).

Prof. Van der Kooy wijdt vervolgens uitvoerig aandacht aan: Marcuse en de ontwikkeling van diens denkbeelden, die naar het oordeel van prof. Van der Kooy wellicht teveel in pessimisme blijven steken; aan de „aanvullingen", die de Duitse socioloog Habermas gaf op Marcuse's theorie; en aan de kritiek van de Franse schrijver André Gorz. Naar de mening van Gorz — aldus prof. Van der Kooy —

„is de beslissingsmacht in het bedrijfsleven weliswaar aan de bourgeoisie ontvallen, en in handen van een groep specialisten gekomen, maar hij is merkwaardigerwijze toch van mening, dat de kapitaalbelangen een doorslaggevende invloed hebben behouden. Hij acht het nodig en mogelijk, dat de *arbeiders* onder leiding van een intellectuele voorhoede een massale beweging gaan vormen, bestaande uit nieuwe politieke partijen en vakverenigingen, teneinde een antikapitalistische macht op te bouwen. Nieuwe centra van democratische besluitvorming en zelfbeheer moeten aan de basis, dus in fabrieken, landbouwcoöperaties, stadswijken en gemeenten worden gevormd, door de verkiezing van souvereine organen. De technocraten zullen er wel bij nodig zijn, vanwege hun deskundigheid, maar zij zullen niet meer overheersen. Het is niet zoals Marcuse dacht, dat het volk onherroepelijk in de massa is verdwenen, want de massa is wel overheerst, maar niet onmondig. Er is, zo meent Gorz, bij de arbeidersklasse slechts een achterstand in zelfanalyse en in politiek bewustzijn. Deze achterstand kan echter worden ingehaald, en de arbeidersbeweging moet komen tot verzet tegen de persoonlijke en collectieve ondergeschiktheid en de onvoldoende vorming van de arbeiders, en tegen het tekort aan openbare diensten en collectieve voorzieningen. Zij moet streven naar zelfbeschikking van de arbeiders in hun werk, in de bedrijfsvoering, in de organisatie van de bedrijfstak, in de bestemming van de winst, en in de bepaling van de richting der investeringen" (blz. 26).

„Het neo-proletariaat van technische en wetenschappelijke werkers, dat in latent conflict met de kapitalistische directies van de ondernemingen leeft, moet met de arbeiders in eenzelfde politieke en sociale strijd aantreden. Wel is er een overgangsphase nodig, teneinde de arbeiders een grotere rijpheid voor hun nieuwe verantwoordelijkheid in de samenleving bij te brengen. Ook moet met de aantasting van de logica der kapitaalaccumulatie tijdelijk enige voorzichtigheid worden betracht. Maar op langer zicht, wanneer de ontwikkeling der productiekrachten zal zijn voltooid, zal het mogelijk zijn, dat de maatschappelijk noodzakelijke arbeid door iedereen in weinig tijd en zonder veel moeite kan worden verricht, op een wijze die de ontwikkeling der menselijke vermogens bevordert. Dan zal de organisatie der maatschappij bestaan uit vrijwillige associaties, zij het dat er ook een groep zal moeten zijn, die gespecialiseerd is in de coördinatie en programmering van de totale volkshuishouding. Dan zal er een vrije, collectieve discussie zijn over de vaststelling der prioriteiten, en een voorhoede om deze discussie te leiden. Een zelfstandige partij en een zelfstandige vakbeweging zullen daarbij belangrijke diensten bewijzen. Zij zullen zorgen voor de verstrekking van de nodige informatie, en voor het vinden van evenwicht tussen maximale efficiency en een optimum aan menselijkheid" (blz. 27).

Een deel, naar het mij voorkomt: niet onbelangrijk deel, van Gorz' uiteenzetting onderschrijft prof. Van der Kooy. Hij zegt namelijk:

„dat wij in het defaitisme van Marcuse niet moeten berusten, en dat het inderdaad nodig is alle krachten in te spannen om het volk, voorzover dat in de bedwelming der massa is bevangen, daaruit wakker te schudden. Zoals de overheid is geroepen, door de dienst der gerechtigheid het volk ten baat werkzaam te zijn, zo moet de wetenschap het volk ten baat werkzaam zijn in dienst der waarheid. De diagnose, dat overheid en wetenschap daar op het ogenblik niets van terechtbrengen, aangezien zij aan de leiband van de kapitaalbezitters lopen, lijkt mij onjuist. Maar dat de democratisering van het staats- en bedrijfsleven door toenemende scholing en belangstelling van brede lagen der samenleving zou worden bevorderd, is zeker mogelijk, en de wenselijkheid ervan onderschrijf ik. De moeilijkheid ervan staat vast. Niet voor niets spreekt Gorz van zijn socialisme als van een „moeilijk" socialisme, in onderscheiding van het „gemakkelijke", dat in Rusland is ingevoerd, en dat hij terecht niet als een waardevol model voor het westen beschouwt" (blz. 27 e.v.).

Tenslotte behandelt prof. Van der Kooy de belangrijke, het vorig jaar — en juist dezer dagen ook in het Nederlands onder de titel *De toekomst in eigen hand* — verschenen studie van de Duitse theoloog-filosoof Georg Picht *Mut zur Utopie,* waarvan prof. Van der Kooy — mijns inziens terecht — bekent, dat hij er onder de indruk van gekomen is. Picht maakt evenals Marcuse een duidelijk onderscheid tussen „redelijkheid" en „rationaliteit". De wetenschap is alleen redelijk, indien zij redelijke doeleinden dient. Picht stelt, dat de moderne ge-

specialiseerde wetenschappen dikwijls bezinning op vooronderstellingen, doeleinden èn gevolgen uitsluiten. Daarom — aldus vat prof. Van der Kooy samen —

„fungeren de wetenschappen wel rationeel, maar dienen zij de redelijkheid niet. Bovendien doen zij de werkelijkheid geweld aan, want de rationaliteit van de wetenschap geeft aan haar opdrachtgevers een onredelijke macht. Daarom is wetenschappelijke programmering van de wetenschappelijke arbeid nodig, en daartoe moet een verscheidenheid van internationale wetenschappelijke instituten in het leven worden geroepen, die onafhankelijk zijn van politieke instellingen, en in vrije uitwisseling van gedachten met elkaar samenwerken. Ook het kritische bewustzijn, dat voor de wetenschappelijke programmering nodig is, moet op gelijke wijze worden geïnstitutionaliseerd. De toepassing der wetenschap moet aansluiten bij een planmatige benadering van de wereldproblemen, en niet aan het toeval worden overgelaten, zoals nu het geval is" (blz. 30).

„Alle politieke activiteit," aldus Picht, „moet dienstbaar worden gemaakt aan het *economisch* beheer van de hulpbronnen der aarde, en het politiek vernuft moet van wetenschappelijk inzicht worden doordrongen, want de problemen zijn zonder wetenschappelijke analyse niet te overmeesteren. Het productiefste kapitaal van een volk is geaccumuleerde kennis, en de spreiding daarvan over de wereld moet door internationale organisaties zo spoedig mogelijk worden ter hand genomen" (blz. 31).

Prof. Van der Kooy acht de maatschappijkritiek van Picht, naast die van Tinbergen, het meest geslaagd. Ik deel die mening volledig. Terecht noemt prof. Van der Kooy de analyse, die Picht geeft van de nood der wereld, ontdekkend èn beklemmend. En dan zegt hij:

„Zijn (Picht's) antwoord daarop is evenwichtig en constructief. Hij bepleit geen haastige omverwerping van iets, en hij wekt daartoe geen arbeiders of studenten op. Hij kiest de moeilijke, maar de enige bruikbare weg, namelijk die waarbij wij niet in agressie en provocatie vluchten, maar de handen ineenslaan, eerst om een program te maken, dan om dit uit te voeren. De wetenschap en de technologie hebben daarbij een gewichtige functie. Maar het is hoog tijd, dat het werk ter hand wordt genomen. Wij moeten ons niet langer laten verblinden door de welvaart, alsof wij al consumerende wel zouden kunnen gaan „free-wheelen" in een maatschappij van de overvloed, waar de automaten het werk voor ons zullen doen, de schaarste zal zijn overwonnen, over doelmatigheid en economie niet meer behoeft te worden gesproken, de economische groei kan worden afgeremd, de wetenschappelijk geschoolde specialisten onder het commando van geëmancipeerde individuen en charrismatische figuren kunnen worden geplaatst, en de vooruitgang van vakwetenschappen en technologie in een zelden tot conclusies komende redeneerlust kan worden gesmoord. Ik wil niet op het betoog van Picht afdingen, door bijvoorbeeld op de consequenties van vermindering van consumptieve bestedingen en van bewape-

ning, en stopzetting van ruimtevaart, voor de betalingsbalansen en de werkgelegenheid te wijzen, al zullen soortgelijke vragen zeker ook aan de orde moeten komen. Er is echter nog een *belangrijker* vraag, die onder ogen moet worden gezien, en Picht is zich daarvan bewust. Niet de rationaliteit van de gespecialiseerde wetenschap, zo besluit hij, kan de bedreiging van het bestaan afwenden, maar dit kan alleen door betrachting van redelijkheid. Welnu, rede is het vermogen, verantwoordelijk te denken en te handelen. Grondslag van de rede is de moraal, de humaniteit, en deze wortelt in voorstellingen, die uit de grote wereldreligies zijn voortgekomen. De godsdienstwetenschap en de theologie moeten de rationaliteit tot rede brengen, zodat het rationeel denken en handelen de eigen vooronderstellingen en consequenties gaan doorzien. Alle verantwoordelijkheid voor mensen heeft echter haar grond in de verantwoordelijkheid voor God. Men moet in God geloven, om het geloof in de toekomst van het menselijk geslacht niet te verliezen" (blz. 31 e.v.).

Prof. Van der Kooy besluit dan zijn rede met uit te spreken:

„Maar de hoofdzaak is, dat wij ons hier bevinden op een niveau van bezinning, waar inderdaad *religieuze* factoren een beslissende rol spelen. Het zal niemand verwonderen, dat ik hierbij allereerst denk aan het liefdegebod, waarvan niemand mij uit het hoofd kan praten, dat het ons roept tot solidariteit met de medemens, ook met de verre naaste, en met komende generaties. Deze solidariteit bestaat in het zich openstellen voor de noden en behoeften van de ander, en de ongerechtigheid en ellende die wij dan ontwaren, moet ons drijven tot inspanning van alle krachten, om zowel dadelijke nood te lenigen, als de noodzakelijke veranderingen te brengen in de inrichting der maatschappij, teneinde langs doelmatige wegen met de schaarse middelen tot een samenleving te komen, waarin de toekomst met meer vertrouwen kan worden tegemoetgezien. Zonder deze inspanning, gedragen door het besef van morele verantwoordelijkheid, blijft de utopie een onbereikbaar ideaal, en wordt de „utopistische hypothese" gefalsifieerd" (blz. 32).

Ook met deze opvatting betuig ik instemming. Slechts vraag ik mij af of het niet zinvol zou zijn om bij de verwerking van Picht's denkbeelden Jürgen Moltmann's *Theologie der Hoffnung* (ook in Nederlandse vertaling uitgegeven) te betrekken. Evenals Picht een bijzonder waardevolle aanvulling geeft op de — ook in de A.R.P. — nog veelszins gebruikelijke benadering van de maatschappelijke vraagstukken waarvoor de wereld staat, biedt Moltmann m.i. een noodzakelijke correctie op onze usantiële religieuze toekomstbeschouwing. Het kon wel eens zijn, dat de stimulans voor een meer enthousiaste aanpak van het grote werk dat ons wacht en waartoe Picht oproept, vooral in een werkelijk christelijke eschatologie gevonden wordt.

Ik heb, althans voor een „recensie", wat breed geciteerd. Maar hetgeen prof. Van der Kooy heeft geschreven en gezegd is nu eenmaal belangrijker dan mijn

oordeel daarover. Niettemin moge ik verklaren, dat prof. Van der Kooy ons allen m.i. zeer aan zich verplicht heeft èn door zijn polemische uiteenzettingen in *Maatschappij in beweging* èn — misschien mag ik zeggen: vooral — door zijn rede op de 89e jaardag van de Vrije.

M. Ruppert

Dr. A. van Doorn, *Spaarquote en Welvaartvast Pensioen*, Æ. E. Kluwer, Deventer 1967, 22 blz. Prijs *f* 2,50.

In zijn in mei 1967 te Rotterdam uitgesproken oratie vraagt Van Doorn aandacht voor het probleem van het welvaartvaste pensioen tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de nationale spaarquote. Over het algemeen neemt een hoge nationale spaarquote een opvallende plaats in op het sociaal-economisch verlanglijstje. Deze grootheid beïnvloedt immers mede de economische groei. Het aan de orde zijnde probleem kan dan ook als volgt worden geformuleerd: „Is verzekering van welvaartvaste pensioenen in de particuliere sector mogelijk zonder dat de nationale spaarquote wordt aangetast?" (blz. 4). Van Doorn merkt terecht op, dat in een inflatoir klimaat welvaartvaste pensioenen veel gemakkelijker gerealiseerd zouden kunnen worden wanneer men van het kapitaaldekkingsstelsel zou afstappen en in de plaats daarvoor een op het omslagstelsel gebaseerde pensioenvoorziening zou invoeren. Dit laatste systeem levert in tegenstelling tot het eerstgenoemde geen wezenlijke bijdrage tot de nationale spaarquote, zo geeft de schrijver de heersende mening weer. Een dergelijke ommezwaai zou de nationale spaarquote aantasten en daardoor een aanval betekenen op de economische groei. Op grond hiervan mag een verbetering van de pensioenen langs deze weg niet op veel bijval rekenen.

In het vervolg van het betoog vindt men een weergave van enkele verkondigde standpunten over de nationale spaarquote en pensioenvoorzieningen. Allereerst de Spaarnota 1966 waarin gezegd wordt dat getracht moet worden de nationale spaarquote op te vijzelen o.a. door middel van een versteviging van het traditionele kapitaaldekkingsstelsel. De zienswijze van de Raad van Bestuur van de Amro-bank passeert hierna de revue. Hierin komt naar voren dat naar de mening van deze Raad de pensioenvoorziening in het particuliere bedrijfsleven uitsluitend gebaseerd kan en mag zijn op het kapitaaldekkingsstelsel. Tenslotte krijgt het standpunt van het Overlegorgaan van N.V.V., N.K.V. en C.N.V. aandacht. Door dit Overlegorgaan wordt gepleit voor een welvaartvast pensioen dat in direct verband staat met het laatstverdiende bruto loon. In de volgende paragrafen worden de onzekerheden van het kapitaaldekkingsstelsel en de bezwaren tegen het omslagstelsel behandeld. Het zijn zeer verhelderende paragrafen, maar men zou zich wellicht kunnen afvragen of de nadruk niet te veel viel op een beschrijving van beide stelsels en te weinig op de relatie tussen welvaartvaste pensioenen en nationale spaarquote. Waar deze relatie echter wel aan de orde komt wordt de opmerking gemaakt dat de bijdrage die door het

kapitaaldekkingsstelsel wordt geleverd aan de nationale spaarquote vooral het gevolg is van de onvolgroeidheid van het systeem. Wanneer het kapitaaldekkingsstelsel zich nog in de opbouwfase bevindt blijven de uitgekeerde pensioenen beneden het maximum dat over het algemeen eerst na ongeveer 40 jaar kan worden bereikt. De positieve invloed op de spaarquote van een volgroeid kapitaaldekkingsstelsel is dan ook op de lange termijn kleiner dan de voorstanders van dit systeem van pensioenverzekering zich vaak realiseren. De genoemde paragrafen vormen een goed tegenwicht tegen ongenuanceerde betogen over het kapitaaldekkingsstelsel of het omslagstelsel waarin aan één der beide systemen van pensioenvoorziening overdreven voordelen worden toegeschreven.

Een andere uitspraak die wij met instemming lazen was, dat een bepaald systeem van pensioenvoorziening in de eerste plaats beoordeeld moet worden aan de hand van de vraag of het tot aanvaardbare resultaten voor de verzekerde leidt. De dikwijls gemaakte opmerking dat het omslagstelsel geen wezenlijke bijdrage levert aan de nationale spaarquote en mogelijk het inflatie tempo zou versnellen is minder relevant dan de omstandigheid dat kapitaaldekkingsstelsel — gegeven het inflatoire klimaat waarin wij nu eenmaal leven — gepensioneerden in de kou laat staan.

Op grond van dergelijke overwegingen treedt er in het betoog van Van Doorn op blz. 14 een verandering van onderwerp op. Niet meer de vraag of de invoering van welvaartvaste pensioenen de nationale spaarquote zal aantasten is aan de orde doch het probleem langs welke wegen (vermogensaanwasdeling, investeringsloon en spaarloon) de spaarquote op de gewenste hoogte gebracht of gehouden kan worden wanneer een goede, dat is een welvaartvaste pensioenvoorziening, die spaarquote nadelig zou beïnvloeden.

In de laatste paragraaf zet de schrijver uiteen welke mogelijkheden er bestaan om door een geleidelijke uitbreiding van het omslagstelsel te komen tot een verbetering van de pensioenvoorziening. Doch dan zal de wil daartoe aanwezig moeten zijn. De economische groei zal dan mogelijk een minder hoge plaats op ons sociaal-economisch verlanglijstje moeten innemen. De wens het schrijnend welvaartverschil tussen actieven en post-actieven te laten verdwijnen zal daarentegen op die lijst moeten opschuiven. Doch om met de weinig opwekkende slotzin van Van Doorns oratie te spreken: „In het sociaal-economisch beleid gaat het niet alleen om wat economisch mogelijk is — dat is vaak zeer veel — maar ook om wat politiek haalbaar is en dat is vaak zeer weinig" (blz. 20).

Tot slot een enkele opmerking. In de oratie worden geen pogingen tot quantificering ondernomen. Zo wordt bv. niet vermeld welk gedeelte van de nationale spaarquote in Nederland thans toegeschreven mag worden aan het niet volgroeide kapitaaldekkingsstelsel. Ook zou het interessant zijn een schatting te maken van de bijdrage die het kapitaaldekkingsstelsel aan de spaarquote zou leveren, wanneer dit stelsel wel volgroeid zou zijn. Ten slotte zou men nog nieuwsgierig kunnen zijn naar het antwoord op de vraag in hoeverre de natio-

nale spaarquote in Frankrijk nadelig werd beïnvloed toen aldaar werd overgegaan op het omslagstelsel (blz. 12).

De lezer tille echter aan deze opmerkingen niet te zwaar. Een oratie waarin op een zo heldere en nuchtere wijze de problemen rond de pensioenvoorziening worden behandeld kan nu eenmaal niet alles bevatten waaraan een recensent toevallig denkt.

L. F. van Muiswinkel

PERSONALIA

Drs. D. Boonstra, studeerde politicologie aan de V.U.; wetenschappelijk medewerker Sociaal Wetensch. Instituut V.U. (afd. politicologie); redactielid Acta Politica, Dux en Gaandeweg.

Drs. G. P. Noordzij, studeerde politicologie aan de V.U.; wetenschappelijk medewerker Sociaal Wetensch. Instituut V.U. (afd. politicologie).

Dr. G. J. Lammers, oud-directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst.

M. Ruppert, oud-voorzitter C.N.V.; lid van de Raad van State.

Dr. L. F. van Muiswinkel, hoogleraar Staathuishoudkunde met inbegrip van de leer der openbare financiën.

CULTUURPROBLEMEN? DE CULTUUR IS ZELF HET PROBLEEM!

door

dr. C. Rijnsdorp

Situatieschets

De politicus heeft met cultuurproblemen te maken. Hij heeft weet van een aantal verschijnselen die daarmee verband houden: bekende zaken in het nieuws van de dag en de opinie van de week, om nog te zwijgen van de studie van de maand, het congres van het semester, de dissertatie van het jaar.

Het is allemaal zo bekend, maar een groepering, zelfs een opsomming kan soms verhelderend werken. In de eerste plaats is er, *sociologisch* gesproken, het complexe verschijnsel van massificatie, urbanisatie en de moderne techniek. Het opdringen van de veel-te-velen (Nietzsche), de opstand der horden (Ortega y Gasset) is door de oudere elite destijds als een bedreiging van de cultuur ervaren. Denkers als Gustave le Bon (1841-1931), de reeds genoemde José Ortega y Gasset (1883-1955) en Hendrik de Man (1885-1953) hebben het ongeveer zó gezien. Van 1917 af gaan collectivistische revoluties door de landen. Maar de collectiviteit is de grote ontzielde. De massa is, sociaal gezien, slechts kwantiteit zonder kwaliteit; zij is niet scheppend, maar slechts ontvankelijk; zij handelt niet, doch reageert slechts. De psycholoog Carl Gustav Jung (1875-1961) constateerde een toenemende ontvankelijkheid voor massasuggestie. De enkeling verliest het vermogen zelfstandig verbanden te leggen en initiatieven te nemen. De massificatie gaat gepaard met het gaan overheersen van het *apparaat* in de samenleving, tegelijk met een heerschappij van de managers, die de sleutelposities bezet houden. Op de eeuw van de machine is de eeuw van de massa gevolgd, die een voorspel vormt op de geschiedenis van één wereld. Ortega weet, dat zijn strijd tegen de massificatie hopeloos is. Hij herinnert aan de anecdote van de clown, die door een vertwijfelde circusdirecteur de manege wordt ingestuurd met de boodschap aan het geachte publiek dat er brand is uitgebroken. Maar de mensen blijven zitten: ze zijn eraan gewend dat de clown alleen maar grapjes maakt. Pas op voor een *beetje* collectivisme, schreef Friedrich August von Hayek (geb. 1899). „Ein wenig Kollektivismus gibt es so wenig wie ein wenig Schwangerschaft." Een volk dat eenmaal de collectivistische gedachte heeft aanvaard, loopt de weg naar het knechtschap even noodwendig ten einde toe af, als een kind zich in het moederlichaam ontwikkelt.

Wat techniek en industrialisatie betreft schreef Jean de Savignac: „Wij zien de verdringing van een in hoofdzaak door de landbouw bepaalde gemeenschap door een, die in hoofdzaak door de industrie wordt bepaald. Wij beleven een

tijd waarin de fabrieken de rijkdom van het land uitmaken en niet langer de vruchtbare gronden en waarin de voortbrengselen van de natuur steeds meer vervangen worden door de chemische produkten." Gabriel Marcel (geb. 1889) ziet in de technische vooruitgang een ware nihilistische kracht, die het zelfrespect van de mens kwetst en hem stap voor stap tot een afvalprodukt degradeert. Belangrijke oudere denkers – zo vertellen ons de handboeken –, van Scheler tot Spranger en verder tot Berdjajew, tot Ortega, tot Toynbee, zien in de heerschappij van de techniek een onbedriegelijk teken van de ondergang. Het is bijna een gemeenplaats geworden de vrees uit te spreken dat wij via civilisatie in het barbarendom terugvallen en dat de heerschappij van machine en techniek onze tijd naar een apocalyptische ondergang voert.

En dan verlangt Ernst Jünger (geb. 1895) een offer. Volgens hem zijn menselijke volmaaktheid en technische perfectie onverenigbaar. Wij moeten, als wij het ene willen, het andere opofferen. Bij dit besluit gaan de wegen uit elkaar: de perfectie streeft naar het berekenbare, het volmaakte naar het onberekenbare. Dat wil dus zeggen: de mens moet van de technische perfectie afzien, wil hij zich als mens kunnen vervolmaken.

Maar kan hij dat? De Duitse socioloog Karl Mannheim (1893-1947) onderscheidde drie historische fasen: het „vindende" denken van de primitief, het „uitvindende" denken dat werktuigen en procédés ontwikkelt (en daarvan beleven wij nu de consequenties) en als derde fase het „plan"-denken. Redding door planning.

Zal dat lukken? Want er is ook nog zo iets als een internationale politiek en waarheen voert die ons? Hendrik de Man formuleerde het zo: „Vrede is tegenwoordig de toestand van een gebied waarin momenteel geen oorlogsverrichtingen plaatsvinden." En op een andere plaats merkt hij op: „Om de voorsprong van totalitaire staten in te halen, moeten hun tegenstanders zich noodgedwongen zelf in totalitaire richting ontwikkelen." Zo tendeert alles naar een technisch-politieke totaliteit.

Viktor von Weizsäcker formuleerde de reactieketen: angst, bewapening, bedreiging, oorlog. Onberekenbaar zijn de gevolgen geweest van het miljoenvoudig doden van de elite der Europese jeugd. Na twee wereldoorlogen is de Europese hegemonie in de wereld ten einde. Op het titelblad van Arnold Toynbee's *Study of History* staat als motto een woord van de sibylle tot Aeneas: „Het wordt nacht". De Europeaan verloor de suprematie. Hij staat nu in tussen oost en west; Europa is een schiereiland van Azië. Onze nakomelingen zullen niet eenvoudig westerlingen zijn zoals wij, zegt Toynbee (geb. 1889). Het zuiver westerse perspectief wordt, desnoods tegen wil en dank, prijsgegeven. Een nieuw zoeken naar een totaaloverzicht is begonnen. Een nieuw wereldtijdperk vangt aan.

En intussen is een jongere generatie opgekomen, die niet meer zo scherp het verschil ziet met de toestand van vóór 1914.

Theologisch sprekende – en dat is mijn tweede gedachte – ontmoet men ontkerstening en secularisatie. Ook over dit tweelingthema is al enorm veel

gezegd en geschreven. Voor de niet-christen of de niet-meer christen komt de ontsluiting van de wereld en het heelal in mindering van het geloof aan God. Terwijl ik dit schrijf ben ik bezig met de lectuur van een voortreffelijke studie van Ton Lemaire, *Filosofie van het landschap* (Bilthoven 1970), waarin de auteur de ontdekking en ontsluiting van het landschap – een proces dat men met name in de beeldende kunst als het ware op de voet kan volgen – hand in hand ziet gaan met het terreinverlies van de christelijke godsdienst.

Voor de christen behoeft secularisatie niet per se ontkerstening mee te brengen. Moderne theologen zoals Harvey Cox en Thomas J. J. Altizer zien in de verwereldlijking van de wereld zelfs de logische ontwikkeling van bijbelse grondgedachten. Te weinig – naar mijn oordeel – wordt in dergelijke beschouwingen rekening gehouden met de aan de gang zijnde afbraak van het constantijnse kerktype, dat op zichzelf nog geen echec van een waarlijk evangelisch christendom behoeft in te houden. Verder in dit artikel kom ik hierop terug.

Mijn derde gedachte is dat *cultuurhistorisch* een verschuiving kan worden opgemerkt van het specifiek-Europese naar het mondiale. Onze westerse cultuur gaat terug op de renaissance, waaraan de 19e eeuwse romantiek de dimensie van de innerlijkheid heeft toegevoegd. Deze elite-cultuur is in afbraak. De coëxistentie van christendom en Erasmiaans gekleurd humanisme is niet meer vol te houden. Het christendom wordt meer en meer verlaten en het humanisme van de gecultiveerde enkeling, respectievelijk van een kleine elite, ziet zich geconfronteerd met een nieuw, wereldwijd humanisme. Hiervoor staat niet de superieure individu model, maar de naakte massamens en wereldburger, met zijn primaire behoeften en aandriften. (De geschiedenis van de VPRO van de laatste jaren illustreert deze gang van zaken merkwaardig duidelijk). Ik moge hier verwijzen naar mijn boekje *In het spanningsveld van de Geest* (Kampen 1968), waarin ik deze verschuiving uitvoeriger heb aangetoond.

In de vierde plaats wordt (ook) de politicus geconfronteerd met het *generatieprobleem.* Weer zo'n levensgroot vraagstuk waarmee de openbare mening dagelijks te maken krijgt. Hoe komt het dat jongeren en ouderen langs elkaar heen praten? Waarom loopt de jeugd over de hele wereld storm op de gevestigde orde en haar vertegenwoordigers? Wat zoekt en ondergaat ze op de popfestivals? Onlangs trof me een uitspraak van de (inmiddels overleden) Vlaamse schrijver Roger van de Velde over „de verhitte kampioenen der absolute vrijheid, die de onbelemmerde ontbolstering van de persoonlijkheid al te vaak verwarren met anarchie van woord, gedrag en ethiek. Zulke anarchistische stroming is zeker geen monopolie van deze tijd *maar de mentaliteit is nooit voordien zo expliciet als een cultuurstijl gehuldigd*" (cursivering van mij C. R.). Een anarchistische geestesgesteldheid als cultuurstijl van de jonge wereldgeneratie! Hoe graag zou men deze belangrijke gedachte nader hebben zien uitgewerkt!

Dan is er in de vijfde plaats *de onbekende factor* van overmorgen of morgen. Het ondenkbare van vandaag is het voorpaginanieuws van morgen. Ik fantaseer

maar iets: nieuwe bodemvondsten, met als gevolg verschuiving in de strategische situatie; een nieuw afweerwapen met enorme militaire gevolgen; de bekering van Mao's opvolger tot het christendom met alle consequenties van dien voor China en de rest van de wereld. Het gaat er maar om dat we er goed van doordrongen zijn dat de toekomst *anders* is, zelfs de naaste toekomst.

De vraag is nu: kunnen al die genoemde tijdsverschijnselen onder één noemer worden gebracht? Het teveel aan mensen, de verstedelijking, de overheersende rol van de techniek, ontkerstening, secularisatie, het verlies van de Europese hegemonie, de anarchistische tendenzen bij zovele intelligente en vitale jongeren - presenteert zich dit alles alleen maar naast elkaar, of is er een innerlijke samenhang? Nu moeten we hier wel onderscheid maken tussen een samenhang die binnen ons gezichtsveld valt en dus kan worden opgespoord, of een die er wel is, maar die wij niet kunnen zien, althans vandaag nog niet. Zeker is in ieder geval, dat wij de neiging hebben zulk een samenhang aan te nemen, althans te vermoeden. Establishment en jeugdverzet verhouden zich dan tot elkaar als these en antithese.

Wat is er eigenlijk gaande?

Wij leven in een overgangsperiode van wereldhistorische en kerkhistorische betekenis. De wereld die het nominaal-christelijke westen heeft opgebouwd, wordt bedreigd. De specifiek-Europese cultuur, vrucht van renaissance en romantiek, behoort in wezen tot het verleden. Zelfs de termen cultuur en kunst – begrippen door die cultuur gevormd en gestempeld – raken los van hun historische betekenis. Aan de coëxistentie van christendom en elitehumanisme komt een eind. Het constantijnse kerktype, met die overdreven nadruk op het instituut en zijn gezagsaanspraken, is in de crisis, zo niet in afbraak. In deze situatie is „cultuur" een onduidelijk en zelfs een innerlijk tegenstrijdig begrip geworden. Het is eigenlijk niet zo dat ze problemen meebrengt, *maar ze is het probleem zelf.*

Nu kan men natuurlijk wel het overgeleverde cultuurbegrip fixeren en voor onaantastbaar verklaren, maar dat is een vorm van classicisme. Is er trouwens wel één overgeleverd cultuurbegrip? Want binnen onze renaissance-cultuur heeft de tijd nooit stilgestaan; het levensgevoel wijzigde zich voortdurend en zo ook de kunststijlen, het gedrag, de mode. Er is altijd een voorhoede en een achterban geweest. In een – eigenlijk al achterhaalde – nabloei vinden de idealen en de waarden van gisteren soms hun definitieve en schoonste samenvatting. Zo kan men b.v. de muziek van J. S. Bach zien als de grandiose samenvatting en voltooiing van duizend jaar muziekgeschiedenis, terwijl de algemene smaak al was voortgeschreden van de barok naar het rococo. Dat Bachs muzikale oeuvre tegelijk bevruchtend zou gaan werken op latere generaties, was in zijn tijd niet te voorzien.

Bij een overheidsbeleid ten aanzien van de cultuur ligt het voor de hand dat een recent-ouderwetse cultuuropvatting model staat. Zoiets is geen bezwaar, zolang er maar een duidelijke continuïteit aanwezig is. In 1939, toen de op-

vattingen van de nieuwe zakelijkheid zich deden gelden, was er nog wel begrip voor de neo-romantische gevoels- en gedachtenwereld van omstreeks 1910. Maar zo ongeveer 1950 werd duidelijk, dat die continuïteit *verbroken was.*

De tweede wereldoorlog heeft een soort geestelijke aardverschuiving ten gevolge gehad. De voortekenen waren er al eerder, getuige de reeds gesignaleerde ondergangsstemming van de oudere, individualistische denkers. Laten we proberen na te gaan hoe die fundamentele wijziging in de *kunst* openbaar is geworden.

Globaal gesproken kan men een verschuiving waarnemen van het schone naar het waarachtige. In de Nederlandse literatuur kan Multatuli (Eduard Douwes Dekker, 1820-1887) hiervan als voorloper worden gezien. Geen wonder dat hij in de jaren dertig van deze eeuw, toen Menno ter Braak (1902-1940) en Edgar du Perron (1899-1940) opkwamen voor intellectuele eerlijkheid, zindelijk denken en menselijke waardigheid, als het ware opnieuw werd ontdekt. De strijd ging tegen de verheven woordenkraam, het verbalisme van de oudere schrijvers en dichters, die hun vorming dankten aan de tachtigers en de neo-romantische stroming van omstreeks 1910. In de poëzie, die vroeger verplicht was te zingen, werd nu het parlando ingevoerd. Ter Braak en de zijnen kritiseerden de burgerlijke middelmatigheid en zelfvoldaanheid. Tegenover het opkomende nationaal-socialisme protesteerden zij uit naam van een liberale democratie. Zij vertegenwoordigden in deze periode al de typische links-gerichtheid van de na hen komende schrijvers in buiten- en binnenland.

Na de tweede wereldoorlog is een belangrijk thema van de literatuur de enkele mens, in zijn vervreemding van zichzelf, van zijn milieu en van de samenleving. De held en de idealen, ook de maatschappijidealen, hebben afgedaan. De science fiction, bij Jules Verne nog zo optimistisch, is pessimistisch geworden. Men vlucht in de sexualiteit, die na het opruimen van allerlei taboe's een ware *Fundgrube* wordt voor schrijvers en uitgevers. Soms verschuift de aandacht zelfs van de mens naar de dingen. Over het geheel kan men zeggen dat het gaat over de *condition humaine* en een aan het existentialisme verwant levensgevoel. Het algemene aanzicht is dat van een sterk *plurale,* veelvormige literatuur. Traditie en experiment gaan hand in hand.

De ouderwetse schoonheidscultus had een religieus accent. Een klassiek voorbeeld hiervan is Boutens' ode Aan de Schoonheid, voorkomende in de bundel *Stemmen* van 1907 (*Verzamelde Lyriek* I, Amsterdam 1968, blz. 202/3). Maar de geest van de tijd wijst het christendom ook af in zijn humanistisch-esthetische vermomming, al of niet op het voorbeeld van Sartre. Ten diepste voltrekt zich ook in Nederland (die echoput van buitenlandse kreten) de breuk met de overgeleverde, typisch-Europese renaissance-cultuur van een geestelijke en intellectuele elite. De strijd tegen alles wat onwaarachtig is heeft een ontluisteringsrage ontketend; sterk in het negatieve, zwak in het positieve.

In de muziek kan de avant-garde van tussen de beide wereldoorlogen in met wat goede wil en ondanks bi-, poly- en atonaliteit toch als een soort voortzetting worden gezien van de traditionele, tonale muziek. Maar de eigenlijke breuk

heeft zich pas de laatste jaren duidelijk afgetekend. Wat de serieuze componisten van de jongste generatie nastreven kan in de traditionele zin des woords geen muziek meer heten: het is geluidskunst. De bij de jeugd enorm populaire popmuziek bedient zich op een moderne manier van traditionele middelen en werkt collectief roesverwekkend. Het nieuwe zit hier niet in de vorm, maar in de wijze van serveren en in het sentiment. Belangrijk is ook dat het roerloos luisteren in de concertzaal hier heeft plaatsgemaakt voor intensief bewegend meebeleven.

Vormen van abstracte schilderkunst waren er natuurlijk al lang. Maar vergelijk eens de puriteins aandoende Mondriaan met de neo-barbaar Karel Appel! Overigens voel ik me op dit gebied en op het gebied van de beeldhouwkunst of wat daarvoor doorgaat minder thuis. Hier zal men terecht moeten bij mensen van het vak. Wat me wel heeft getroffen is dat de sculpturen de hoge sokkel hebben verlaten en zo maar in het gras tussen de mensen in zijn komen te staan. Het receptief opkijken naar een verhoogde plaats, vanwaar een uiting van hoger leven op ons afkomt, is er niet meer bij. Er mag geen distantie meer zijn tussen kunstgever en kunstnemer. In tegenspraak hiermee – om nog even op de muziek terug te komen – schijnt de eerbiedige aandacht te zijn, die iemand als Bernstein bij het jeugdige publiek weet af te dwingen. Maar vergeet niet dat hij in zijn „bewogen" toelichtingen-vooraf het menselijk contact heeft gelegd en dat contact van compositie tot compositie vernieuwt.

Het gecompliceerde en veelvormige geheel van de kunsten als totaliteit overziende, is ons vóór alles duidelijk dat na de tweede wereldoorlog over de hele linie een nieuw levensgevoel tot uitdrukking komt of tracht te komen, vaag maar van enorme invloed. Voorlopig richt dit gevoel zich tegen de overgeleverde waarden en instellingen en tegen de vertegenwoordigers daarvan. Het is naar mijn gevoelen een grondige afrekening met de failliete Europees-humanistisch-christelijke beschaving, dat monsterverbond van overluid beleden nieuw-testamentische waarheden, Grieks-Romeins erfgoed, blanke superioriteit en expansiedrift. Een verbond met briljante resultaten op cultureel gebied, maar dat binnen zijn horizon geen stand kan houden nu de hele wereld is opengeworpen en alle culturen met alle mensen elkaars vijandige broeders en zusters zijn geworden.

En wat de kerk betreft – ik zou hierop terugkomen –, zij is, ook na de reformatie, te zeer een kerk geweest die men *bezit*. Wij moeten geen kerk *hebben*, maar kerk *zijn*. Ook na de kerkhervorming is het accent blijven liggen op de instituutzijde van de kerk. Nu kan men wel zeggen: de kerk is het lichaam van Christus, maar hoeveel lichamen heeft Christus dan vandaag? Als er één ongedeelde kerk op de wereld was, dan zou die vereenzelviging van mystiek lichaam met nationaal-wettelijk instituut minder ongeloofwaardig zijn. Maar nu! De oosterse-orthodoxe kerken met hun wekelijks hemeltje spelen laat ik buiten beschouwing. Maar het westerse instituut, met zijn machtsaanspraken, met zijn erkende plaats in de samenleving, met zijn historische of confessionele beslotenheid, met zijn pretentie van een gedoopte natie, een christelijke be-

schaving, heeft naar mijn vaste (langzaam gegroeide) overtuiging zijn tijd gehad. Verscheidene schrijvers in verscheidene landen zijn, onafhankelijk van elkaar, tot die overtuiging gekomen.

Het is hier natuurlijk niet de plaats uitvoerig over het kerkelijk vraagstuk te schrijven. Wel wil ik terzijde twee opmerkingen maken. Het afgenomen oecumenische elan is naar mijn mening te wijten aan het feit, dat de kerken als even zovele instituten onder elkaar alleen maar legpuzzel-oecumene kunnen bedrijven. En de Wereldraad van Kerken, die unieke gespreksgelegenheid, is en blijft een instituut in het kwadraat. Mijn tweede opmerking geldt de evangelisch-radicalen. Wanneer deze jongeren (al of niet op aansporing van Gollwitzer) van de kerk een politiek-economische pressiegroep willen maken, borduren ze zonder erover na te denken voort op de innerlijk overleefde, constantijnse kerkgedachte. We moeten duidelijk onderscheid gaan maken tussen kerk en christenen. De kerk moet preken en daarbij zonder aanzien des persoons de waarheid zeggen; ze moet dopen, avondmaal vieren, dienst betonen. Maar de *christenen* moeten in de week in volle vrijheid zich inzetten op alle levensgebieden, ook op dat van de politiek, waarbij zich mijnentwege partijen kunnen vormen die in opvatting, doelstelling en urgentiebepaling verschillen, want het is ondenkbaar dat de christenen in praktische zaken het op alle punten eens zullen zijn. Als men elkaar bij alle verschil van inzicht maar blijft respecteren! Uniformiteit zou de vloek zijn van de christelijke praktijk en gemakkelijk afglijden naar het totalitaire.

Overheid, partij, cultuur

Hoe moet de overheid nu aan met „de cultuur"? Hoe kan ze zich bemoeien met een complex van activiteiten en verschijnselen, die voor een deel voortborduren op de traditie en voor een ander deel uitgaan van een vacuum? Al het water van de zee wast niet af dat subsidiëren en bekronen vormen van aanmoediging zijn: ga zo voort. Moet ze onderscheid maken en alleen het traditionele steunen, of alleen het experiment? Moet ze afgaan op het luidste rumoer of op zoek gaan naar de stillen en onopvallenden? Welk cultuurmodel staat haar voor ogen: dat van 1950, 1939, 1910? Want de situatie van 1970 laat zich onmogelijk tot een model verdichten; het beeld is veeleer dat van een stroomversnelling met draaikolken.

Voor de ARP komt er deze moeilijkheid bij, dat ze van huis uit een negentiende-eeuws stempel draagt. Dit houdt om te beginnen in, dat ze van huis uit een in algemene zin christelijk Nederland voor ogen heeft, of althans een christelijk aanspreekbaar Nederland. De negentiende-eeuwse zin voor historie en het historisch-gegroeide is haar met de paplepel ingegoten. De oudere generatie van haar leden is in de oude school gevormd. De cultuur moest worden opgeëist voor de ere Gods, maar een ingebouwd puritanisme en trekken van piëtisme verhinderden dat men veel verder kwam dan tot brede gebaren. In de oude Vrije Universiteit overheersten theologie en rechten, vakken met een sterk historisch stempel. Ik zie Jan Schouten in 1918 nóg een schuchtere dichter-

ling (hij droeg de poëtische naam Fonteyn) van het podium vegen. Wie had er belangstelling en tijd voor vrije literatuur, muziek, beeldende kunst? Christelijke romans moesten vormen van apologie zijn, gedichten gladde uitingen van traditionele vroomheid. De taalgeleerden dachten en voelden classicistisch. Over het toneel hield het tijdschrift *Opgang* onder redactie van drs. Joh. Luykenaar Francken ik meen in 1924 een enquête, die vandaag als een historisch document kan gelden en de culturele atmosfeer van die dagen „lebensnah", zoals de Duitser zegt, doet herleven. De cultuur was een „terrein", een stuk braakland.

Natuurlijk is dit alles veranderd. Maar in haar verhouding tot de cultuur ontbreekt het de ARP aan een traditie. En nu de cultuur niet meer een „terrein" is dat men links kan laten liggen, maar een dagelijks op ons afkomend, levensgroot probleem dat vrijwel alles omvat; nu de grond onder de negentiende eeuwse partijen verschoven is; nu alles zich planetair aan ons presenteert en de nationale grenzen alleen nog staatsrechtelijk bestaan; nu een na-oorlogse generatie op het toneel is verschenen voor welke de wereld van vóór 1945 nauwelijks meer ter zake doet, nu is het wel heel moeilijk geworden! Want men kan ook de ogen niet sluiten voor de ontwikkelingen in de theologie die op de achtergrond meespelen. De ARP is protestants-christelijk; ze moet wel uitgaan van de gedachte dat de christelijke religie beslissend is voor het bepalen van een standpunt in (vroeger zei men: tegenover) de cultuur. Nu kan men op twee manieren christelijk zijn of willen heten: door zich te conformeren aan de traditie van wat christelijke beschaving heet, of door radicaal terug te gaan op het evangelie. Traditioneel-christelijk of kritisch-christelijk. Men ervaart bij dit laatste dat men gemakkelijker politieke richtlijnen in het evangelie kan ontdekken dan culturele. De cultuur van de Grieks-Romeinse wereld doet er in het Nieuwe Testament volstrekt niets toe. Die wereld is zondig en gaat voorbij. Enkele schaarse pastorale raadgevingen, zoals „beproeft alle dingen en behoud het goede", of: „al wat liefelijk en welluidend is, bedenk dat" helpen niet bij de vraag of aan een bepaald experimenteel toneelgezelschap of aan een balletgroep subsidie moet worden verstrekt. Ik weet wel dat men de bijbel zo niet kan gebruiken. Hij heeft een atmosfeer, een gordel van gedachten en overtuigingen, die zich tot een theologie en een politiek programma kan verdichten, met uiteraard niet meer dan een secundair gezag. Voor de ARP komt het er dus op aan de ontwikkelingen in de cultuur of wat nog zo genoemd wordt uiterst waakzaam te volgen. Zo zij al een uitgewerkte cultuurbeschouwing had (des neen), zou die vandaag niet meer relevant zijn. Want de vervloeiende feitelijkheid rondom de term cultuur, dat is volgens mij het eigenlijke probleem.

UNIVERSITEIT OP STELTEN

door

prof. mr. I. A. Diepenhorst

Inleiding

Een hoogleraar die over universitaire problemen schrijft, doet goed zich af te vragen of hij als lid van een straks uitstervend gilde nog iets heeft te bieden dat de moeite van het overwegen waard is. In Frankrijk werd niet het minst tot genoegen van de studentenpastores al voorspeld: „il n'y aura plus des professeurs".[1] Deze profetie is voor ons land dat hoe graag sommigen ook situaties elders aangetroffen binnen de eigen grenzen menen te moeten terugvinden, wat fantastisch. Voorlopig zullen de Nederlandse hoogleraren niet verdwijnen, mocht dit al zijn pijnlijke grond daarin hebben dat het tot het wezen van academische instellingen behoort een plaats voor „vervelende kerels" open te houden. Enig recht op spreken komt hen die zich blijvend aan universiteit of hogeschool verbonden, zeker toe. Van hun zelfkritiek, van hun voortdurend vermogen zichzelf te vernieuwen, hangt af of hun betoog waarde bezit. Weinig gewicht in de schaal moet werpen het al dan niet stroken van hun overtuiging met de gangbare mening. Er wordt minder een in goede aarde vallende, een voor de meerderheid aanvaardbare, dan wel een persoonlijk doordachte opvatting verlangd.

Universiteit nooit rustig

Niet overstuur behoeft te maken, de vaststelling, dat de universiteit op stelten staat. Zelden was het binnen haar muren volkomen rustig. De Schotse universiteit van St. Andrews, waar het in 1470 voor het laatst heftig toeging en in 1715 nog enige bewogenheid zich voordeed, hield zich uitzonderlijk kalm. In Parijs was het bij tijden veel rumoeriger geweest; naast wetenschappelijk dispuut kende men in de middeleeuwen het handgemeen, onderling en met buitenstaanders. Ook de historie der Engelse universiteit toonde al spoedig bewogenheid: te Oxford telde men in 1355 ter gelegenheid van de „slaughter", de slachting, verscheidene slachtoffers. Onder het gedrag der studenten heeft in Wittenberg een Melanchton geleden. Omstreeks 1650 deden zich in Duitsland flinke groentijdsexcessen voor en na maatregelen van de Rijksdag in Regensburg in 1654 vielen er in Jena doden. Bij Fichte werden te Weimar herhaaldelijk de ruiten ingegooid. In de nieuwe wereld was het niet beter. Strenge voorschriften - de straf van 5 slagen met de roede als men voor de president van het college naliet de hoed te lichten, omstreeks het midden van de 18e eeuw bestaande - ver-

[1] Er zullen geen hoogleraren meer zijn.

hinderden geenszins velerlei, vooral in een wat later tijdvak zich voordoende ongeregeldheid: er werd te paard door slaapzalen gereden; een kerkelijk hoogleraar zocht onder matrassen veiligheid; anderzijds meende een professor een zich misdragend student met de kogel te mogen neerleggen. Ernstig was eveneens dat in 1842 professor Davis door een jongere jaars werd doodgestoken; in Missisippi werd president Chamberlain door een kogel gedood. Vroeger stond herhaaldelijk de academische arbeid vanwege een geschil met daarna volgende „uittocht" der academische burgers stil, zo te Parijs van 1299 tot 1231 en te Oxford in 1334. Dat geeft geen vrijmoedigheid huidige narigheid in ons land te bagatelliseren, ofschoon dit laatste politiek profijt belooft. Er is in de laatste jaren veel door de gemeenschap ingebracht geld verloren, veel energie nutteloos aangewend, veel tijd verspild aan te overvloedig vergaderen, aan uit den treure beraadslagen over studiehervorming en studie-experiment, aan het uitvechten van vermijdbare geschillen. Maar tegelijk zij voor misplaatste somberte gewaarschuwd.

Geen jeremiaden

Verkeerd is het op toevallige indrukken af te gaan in vermenging van wat voor toestanden elders aangetroffen en van wat voor onze vaderlandse verhoudingen geldt. Een ongenuanceerd jeremiëren over chaotische academies belemmert de vorming van een juist oordeel omtrent de werkelijkheid. Geen steek houden speciaal op de universitaire wereld toegespitste klachten over gebrekkig redeneren, verminderd normbesef, overspanning van het geslachtelijk leven, toenemend gebruik van een roes verwekkende middelen, overdreven voorliefde voor hetgeen tegen gangbare opvattingen indruist, verheerlijking van hetgeen abnormaal is, en ontbindend of zelfs vernietigend werkt. Wat hier in hoofdzaak verwijtend tegen de academie wordt aangevoerd, treft men ook elders aan. Het wekt alleen de belangstelling omdat studenten of zij het nu willen of niet - er zijn er onder hen die het aantrekkelijk vinden - meer tot de verbeelding spreken dan andere bevolkingsgroepen; een buitenstaander merkte op dat „studenten in bed" vergeleken met „bankbedienden in bed" als onderwerp sterker prikkelden. Ook is begrijpelijk dat een opeenhoping van jonge mensen, waarvoor nog niet eens aan vele tienduizenden leerlingen omvattende universiteiten gedacht behoeft te worden, „levendige" gevolgen heeft, en dat gretig door pers, radio en televisie uitgedragen buitensporigheden in de publieke herinnering als academisch karakteristiek beklijven.

Daarmee is niet ontkend dat het aan universiteiten en hogescholen soms heftig toegaat: werkelijk staan zij op stelten, maar is dat met de democratie niet het geval? Evenzo als men bij een beschrijving van de huidige toestand der democratie nader gaat onderscheiden - hoe doet zij zich op dit ogenblik in West-Duitsland, in Frankrijk, in de Verenigde Staten voor - zal dit met betrekking tot de academie moeten gebeuren. Een bezetting van het Maagdenhuis te Amsterdam in 1969 is ondanks de bijtende beoordeling van A. Vondeling - hij sprak van een „godgeklaagd schandaal" en „gore manieren" - noch een Berlijnse

botsing van 1967, toen Benno Ohnesorg er het leven bij inboette, wat de politie zwaar werd aangerekend, noch een Heidelbergse rel van voorjaar 1970. De onrust aan Nederlandse instellingen voor wetenschappelijk onderwijs moet niet dadelijk vereenzelvigd worden met hetgeen zich te Berkeley in 1964 voor het eerst voordeed, zomin als met de tot een oproertje uitgroeiende ongeregeldheden te Parijs in 1968. Trouwens, hetgeen buitenslands geschiedde, is niet alles even ernstig, getuige het Amerikaanse voorval van een met protestbord op een universiteitsterrein aangetroffen student, aan wie gevraagd werd wat hij deed, waarop zich het volgende verhelderende gesprek ontwikkelde: „Ik protesteer". „Waartegen?" „Ik weet het niet". „In elk geval op de campus is het niet de plek". „Nu weet ik het, ik protesteer tegen uw inbreuk op mijn recht op protest". Er is een mengeling van spel en ernst, spijtig genoeg met ieder ogenblik de kans, dat de ludieke sfeer verdwijnt en aan geweld het laatste woord is.

Niets goedpraten

Deze laatste gevaarlijke mogelijkheid verbiedt om enkel met goedmoedigheid de verder vermelde klachten tegen de academie aangevoerd, weg te blazen, omdat soortgelijke tekortkomingen ook buiten de universiteit zich openbaren. Het is verkeerd wanneer studenten of docenten doen wat goed is in eigen ogen, wettelijk gedragen verantwoordelijkheid vergetend, door een ook organisatorisch te vrije opzet van onderwijs en onderzoek, het moge dan zulk een beperkt aantal gevallen betreffen, dat landelijk bekeken van chaos geen sprake is. Sommigen staan met de logica op gespannen voet als zij de huidige staatkundige orde verwerpend en met de welvaart niet ingenomen, ruime geldelijke bedragen van de overheid, mede voor hun eigen studiebekostiging verlangen, als zij minder of in het geheel niet willen werken en tegelijk de eis tot krachtige steun aan de achtergebleven volken stellen; als zij anderen van liefdeloosheid beschuldigend, zelf willen haten. Het verheerlijken van de ongebonden seksualiteit, daar tot dusver de omgang van man en vrouw enkel met taboes zou zijn omgeven, werkt ontwrichtend op de moraal en belooft bovendien geen blijvende bevrediging, laat staan duurzaam geluk. De pogingen om tot volle levensontplooiing te komen, door moeiteloos dank zij stimulerende middelen buiten zichzelf te treden, betekent juist voor intellectuelen een vlucht: de redelijk zedelijke beheersing van het persoonlijk leven is buiten werking gesteld.

Universitaire wereld bewegelijk

Het verkrijgen van een scherp beeld wordt bemoeilijkt door de gemakkelijke bewegelijkheid van de universitaire wereld. Zij is spoedig in rep en roer te brengen. Kerkdiensten kunnen door een of twee bezoekers worden verstoord; een voetbalwedstrijd wordt soms door een handjevol onordelijke toeschouwers bedorven; colleges raken insgelijks door enkele studenten in opschudding. In de kerk moeten bijna alle aanwezigen, op het voetbalveld de meeste kijkers, niets van wanorde hebben. Daarentegen zijn heel wat studenten van door anderen veroorzaakte consternatie nog niet zo afkerig. Zelfs al is dit anders,

toch blijven universiteiten bijzonder kwetsbaar. Te Berkeley beliep in 1964 het aantal activisten 170, dat is 0,63% van het totale aantal studenten; te Nanterre in 1968 namen 800 van de 11.000 studenten aan de relletjes deel, oftewel 7,3%. Toch was het moeilijk de onruststokers de baas te blijven. In een openluchtzwembad begint politie niet veel tegen een menigte in zwempak; er zijn geen Dolle Mina's voor nodig om de heilige Hermandad in verlegenheid te brengen. Tegen massabetogingen staan in het algemeen aan de politie weinig geschikte middelen ten dienste. Bij universitaire strubbelingen blijkt het, vooral wanneer intelligente studenten hun vernuft botvieren, heel moeilijk voor het „wettig gezag" - het is tekenend dat hier aanhalingstekens moeten worden geplaatst, om te laten zien in welke mate men vandaag alle autoriteit wantrouwt - de geëigende maatregelen te treffen. Er bestaat een provocatiesysteem dat tot een conflictstrategie is uitgewerkt. Gaat het eenmaal hard tegen hard, dan vallen rake klappen, en dat te eerder, daar het „lichte" martelaarschap sommigen niet onwelkom is. Toch wordt te onzent tot op heden maat betracht. In Nederland zal men niet de elders aangetroffen voldoening kennen, als er werkelijk doden vielen: „Wij wonnen, wij wonnen. Wij vestigden de aandacht op ons".

Geen „kretologie"

Een tweede, de heldere oordeelsvorming belemmerende omstandigheid is het, in een gezwollen taalgebruik hanteren van leuzen. Buiten onze grenzen wordt er van een omverwerpen der bestaande kapitalistische orde veel verwacht in bepaalde kringen, waarbij de universiteit voorop moet gaan: „l'imagination doit prendre le pouvoir".[2] In Nederland bijt men zich minder in dit - overigens ook gehuldigde - radicalisme vast en zijn andere slagzinnen favoriet. De eis van „medezeggenschap van alle geledingen op alle niveaus" weerklinkt, die in haar volstrektheid, als bedoeld wordt dat iedere stem in elke universitaire aangelegenheid even zwaar weegt, onvervulbaar is en het wezen van universiteiten en hogescholen totaal miskent; zij noopte dr. W. Drees tot het uitspreken van een „onaanvaardbaar". Dat in ons land wetenschappelijk onderwijs en onderzoek zich zouden moeten bevrijden uit de omklemming der grote bedrijven, slaat op een denkbeeldige werkelijkheid. Ook het „nooit of te nimmer een numerus clausus" moet als slag in de lucht worden bestempeld; een man als J. Tinbergen oordeelde meer bezonnen. Er laten zich gevallen denken, waarin zekere beperking van de gelegenheid tot een bepaalde studie, onvermijdelijk is. De uitspraak, dat men niemand die boven de 30 jaar is, vertrouwen moet, spreekt voor zichzelf. Wanneer zeer vrijpostige beoordelaars van academische figuren de beperktheid van hun horizon verwaarlozen, ongeveer van mening dat vakidiotisme door projectidiotisme kan worden gekeerd, viert kennelijk de „kretologie" hoogtij. Op heel wat in drastische taal als reëel geschetste toekomstbeelden lijkt van toepassing Churchills woord: het is goed vooruit te blikken maar lastig verder te kijken dan je kunt zien.

[2] De verbeelding moet de macht grijpen.

Ongewenste generalisering

Verkeerde indrukken worden verder beslist in de hand gewerkt doordat in te gemakkelijke vereenzelviging van achtergronden en beweegredenen, aanmerkelijke verschillen werden verwaarloosd tussen overigens alom aangetroffen verschijnselen van academische onrust. In de Verenigde Staten geeft aanstoot de grote ongelijkheid in welstand tussen de Amerikanen onderling, kent men vanouds het negerprobleem - dat eigenaardig genoeg radicale studenten naar kleur uiteendrijft - en wekt de Vietnamoorlog veel agitatie. Duitsland rekende nog niet geheel met het nationaal socialisme af; Oostenrijk deed dit evenmin en de wisselvallige politieke samenwerking van christen-democraten, liberalen en socialisten hier en ginds maakt weinig overtuigende compromissen nodig. In Frankrijk raakte de democratie in een spanning welke ook na het verdwijnen van De Gaulle in 1969 voortduurde. Spaanse en Portugese studenten voeren voortdurend verzet tegen hun vrijheidsbeknottende regimes. Maar in Egypte waren er veel studenten die Nasser in zijn beleid tegenover Israël te slap vonden. Indiase studenten namen het de laatste jaren voor de bezittende klasse op waartoe zij zelf behoorden. In China bestaat er een sterke binding tussen de academische jeugd en het regime; Mao-studenten hielpen in de dagen der culturele revolutie aan de „geestelijke zuivering" krachtdadig mee; het doet tragisch aan dat de idee van de sterke man welke het westen in 1940 bijna te gronde richtte, telkens nieuwe bekoring oefent.

Verwarring veroorzaakt tevens het feit dat de universiteit verantwoordelijk wordt gesteld - en dat af en toe nagenoeg uitsluitend - voor de onoplosbaarheid van vraagstukken waarmee de ganse hedendaagse mensheid worstelt. Is het billijk haar bij voorrang aansprakelijkheid toe te delen voor op de wereld aangetroffen bezitsmogelijkheid, die velen doet verkommeren, terwijl anderen zich in weelde baden? Is zij de voornaamste verwekster van de atoomdreiging? Riep zij de rassentegenstellingen in het leven of houdt zij deze meer dan anderen in stand? Moet aan haar in de eerste plaats het velen bekruipend gevoel van onbehagen en wankelmoedigheid met betrekking tot heden en onmiddellijk te verwachten toekomst der samenleving worden geweten? Aan universitaire invloed op velerlei levensgebied voorheen en thans geoefend te twijfelen is dwaas, maar kerken, staten, politieke partijen, sociale groeperingen of ongeorganiseerde toevallige formaties dragen voor de onderscheiden problemen in de regel een veel grotere verantwoordelijkheid.

Samengesteld beeld

Ook wie vandaag een simpele, werkelijkheidsgetrouwe schets van de academie wil leveren, moet ontdekken, dat hij met het neerzetten van een paar strakke lijnen niet volstaan kan. Er zijn na 1945 zich verhevigd hebbende verschijnselen, die dikwijls niet tot het universitaire erf beperkt, toch een bijzonder samengesteld karakter dragen. De universiteit, oorspronkelijk een persoonlijke band tussen leermeester en leerlingen leggend, dijde al spoedig - naar veler gevoelen mateloos - uit. De student werd „één uit velen" en behield met moeite zijn individua-

liteit. Ook de docent kreeg het volhandig in grote staven, temidden van vele andere specialisten zich in zijn eigenheid te handhaven. De leerling meende onderdeel, nietig schakeltje in een grote machinerie te zijn geworden, drager van college-kaart nummer zoveel, eigenaar van studiestaat nummer zoveel, behorend tot jaarklasse X, volgend studierichting Y, ingedeeld bij groep Z, met gerede kans bij de 63% te eniger tijd hun graad behalende gelukkigen zich te scharen. De leermeester leidde voor zijn besef een innerlijk verscheurd bestaan: hij diende zelfstandige wetenschappelijke arbeid te verrichten naast het vervullen van zijn onderwijsplichten. Hij werd evenwel van beide door zijn administratieve beslommeringen en het bijwonen van eindeloze vergaderingen afgehouden. Gedoemd op gezette tijden een 250 tentamens af te nemen kwam er van oorspronkelijk werk te minder naarmate de ambtshalve bij te houden literatuur - een 100.000 biologische publikaties in 1967, een 200.000 in 1970 - hem boven het hoofd groeide. Het universitaire Eden waarvan hij gedroomd had, bleek een arbeidshel te zijn.

Beide groepen - discipelen en docenten - konden soms wanen speelbal te zijn van onbestemde krachten, groter dan zijzelf. De formulierenrompslomp, de studiegang van werkcollege naar seminarie, van practicum naar scholingsbijeenkomst, van informatief onderricht naar herhalingscursus, was nog tot daar aan toe. Het eindeloos onderhandelen over de bouw van een nieuwe kliniek of het als betrekkelijk buitenstaander in snelle rolverwisseling voortdurend optreden als onderhandelaar, technisch of architectonisch deskundige, financieel specialist, of politiek goochelaar, werd bij tijden met gunstige uitslag bekroond en kon dus voldoening schenken. Het vermoeden echter, dat Baco, toen hij kennis macht noemde, gelijk had in sinistere zin, benauwde. Werd niet in deze tijd wetenschap voorgesteld als „capital exploitable" en cumulatief weten als het meest produktieve bezit dat zich denken liet?

De academische titel loont: het doctoraal opent de weg naar de voordelige betrekkingen. De wetenschappelijke deskundige is voor zichzelf zijn gewicht in goud waard en hij betekent veel voor de instelling die er in slaagde hem aan zich te verbinden. Is dit zuiver spel?

De steeds samengestelder wordende gemeenschap kan niet buiten de wetenschap en haar toepassing. De welvarende landen willen hun levensstandaard zo mogelijk verhogen, want anders dreigt ontevredenheid of zelfs revolutie. De achtergebleven volken moeten de strijd tegen de honger winnen. De aarde dient in haar geheel bewoonbaar te worden gehouden. Aan luchtverontreiniging en watervervuiling behoort, hoeveel het ook moge kosten, paal en perk te worden gesteld. Wij kunnen als mensheid de natuur niet ongestraft steeds verder terugdringen, daarbij allerlei evenwicht verstorend. De instellingen van wetenschap zijn betrokken bij de worsteling om zelfhandhaving. Het is geen wonder dat zij zich met allerlei nationalisme verzwageren. Psychologisch goed verklaarbaar is dat een universiteit voor een zijn onafhankelijkheid verwervend land tot symbool van de nieuw verkregen status wordt; een arme mogendheid kan een prachtige academie stichten, men neme Tanzania. Tegelijk wenkt de verleiding de weten-

schap nationalistisch te maken, haar ter bevrediging van eng patriottische gevoelens te benutten.

Fundamentele verandering

Hier wordt waarschijnlijk de gewichtigste verandering van deze tijd in het bestand van universiteiten en hogescholen openbaar. Zij waren tot onderricht in het leven geroepen. Het geestelijk gewonnene werd overgedragen. Dit veronderstelde dat wat men onderwees de moeite waard was, dat kennis en uitbreiding van kennis inspanning rechtvaardigde. Het kan ook anders uitgedrukt. Naast elkaar bestonden verscheidene redenen die tot academie-stichting voerden. Daar was de noodzaak van onderwijs: latere geslachten moesten leren wat ouders en grootouders zich hadden eigen gemaakt. Praktische ervaring leende er zich toe om stelselmatig verenigd te worden. Het dagelijks leven werd gediend door instandhouding en uitbreiding van het weten. Hand in hand daarmee ging de aandrift om het kennen te vergroten, de nieuwsgierigheid niet zozeer in de zin van een onschuldige hebbelijkheid als wel van een diep in de menselijke natuur worstelende drang. Academies waren er voor begaafden. Het is niet verkeerd hen instellingen te noemen die van meet af aan een aristocratie van de geest veronderstelden. Als zodanig vertoonden zij beperktheid en vervielen zelfs licht tot eenzijdigheid. Het willen weten is niet de enige menselijke drang. Het vaak intellectualistisch verengde kennen maakt bij lange niet de volledige menselijke natuur uit. Wetenschap is bepaald niet te verhevener naarmate zij nuttelozer wordt. Wereldvreemdheid, hoogmoed, toegeven aan bespiegelingen en gedachtenconstructie onder miskenning van de voor het gewone leven gedragen verantwoordelijkheid lagen als vangklemmen voor de deur. Aan het feit dat de academies een bijzondere geestelijke toerusting veronderstelden, zich in een zekere afzijdigheid van dagelijks geroezemoes aan hun taak behoorden te wijden, doet zulks niet af.

Wat zich nu in het jongste verleden wijzigde, is de door de universiteit ingenomen plaats binnen de samenleving. De toeloop naar het wetenschappelijk onderwijs werd een stormloop. Men heeft berekend dat bij voortdurend gelijke universitaire uitbreiding in de loop der volgende eeuw niet enkel mannen, vrouwen en kinderen, maar ook alle paarden, koeien en handen als beoefenaars der wetenschap zouden optreden, een voor mijn besef beestachtig vooruitzicht. Als zeer velen zich melden voor de academische poort, raakt de uitnemendheid in het gedrang. Vertroebelend werkt in dit verband dat voorheen nogal eens universitaire inschrijving aan welstand gebonden was. Het thans zich doorzettende proces van gelijkheid van kansen voor ieder - de dusgeheten uitwendige democratisering - is gunstig; deze gelijkheid echter te verbinden aan verlaging van eisen noodlottig. De studenten-explosie heeft voorts wijde gevolgen. Ook bij het slaken van de reeds vroeger genoemde persoonlijke band tussen leermeesters en leerlingen door aan één docent de opleiding van velen te geven, rijzen de kosten van het wetenschappelijk onderwijs sterk, zulks temeer omdat van het onderwijs het onderzoek moeilijk is los te maken. Heel be-

grijpelijk worden in verhoogde mate doeltreffendheidseisen aangelegd. De grote getallen studenten, de krachtige uitbreiding van docenten, wekten bepaalde verlangens, door nieuw geschapen organisaties gepropageerd. In die gevallen, dat de mogelijkheden tot aanvang en vooral tot voortzetting van de studie beperkt waren, ontstond af en toe harde onderlinge strijd. Betrof het een studierichting met onzekere toekomstige maatschappelijke kansen, dan leidde dit tot roerigheid ver voor de eindstreep, ook al werd de beweegreden niet duidelijk uitgesproken. Het veroorzaakt onzekerheid wanneer in 1960 er in de Verenigde Staten 9.800 doctoraten werden behaald en in 1980 een 50.000 jonge doctores zijn te verwachten onder hen die naar de desbetreffende bul dingen.

Moeilijkheden van deze tijd

Vroeger waren universiteiten en hogescholen goed overzichtelijke instellingen. Dat bij een studentenschare van ettelijke tienduizenden dit anders is behoeft geen bewijs. Gedeeltelijk los van de leerlingenexplosie stond die der wetenschap zelf, welke eveneens er toe leidde dat niemand meer het geheel omvatten kon. De faculteiten groeiden uiteen. De afzonderlijke vakken bogen uit elkaar. Wie zich op één studieveld bewoog kon andere gebieden niet meer met enige deskundigheid betreden. Examinerende hoogleraren voelden zich verlegen wanneer ze elkaar moesten vervangen. Maar scheiding en afbakening van grenzen vonden een tegenhanger in de ontdekking van onvermoede raaklijnen, van verrassende samenhangen. Methoden dienden te worden gecombineerd en tot dusver afzonderlijke wetenschappen tot een geheel verenigd. Het vroeger slechts van één zijde benaderde probleem vroeg om een behandeling door heel uitlopend toegeruste deskundigen. Er behoorde onderzoek te worden verricht in groter verband, met ingewikkelde, buitengewoon kostbare apparatuur. Niet overal kon elke studie of ieder vraagstuk worden aangevat: een universiteit als die van Columbia, welke onderricht in 55 talen verschaft, blijft een uitzondering. Verdeling van onderzoek behoorde er plaats te vinden, wilde men verrichting van nodeloze, wijl elders volbrachte arbeid of ook versnippering van kracht voorkomen.

Wat als onderwerp van studie gekozen werd, laat niet onverschillig. Industrieën zijn op nieuwe vindingen aangewezen. Snelle bevolkingsaanwas doet zoeken naar bevredigende voedingsmiddelen. Opeenstapeling van mensen binnen kleine ruimten vraagt steeds te moderniseren voorzieningen. Internationale bedreiging maakt verdediging noodzakelijk en wie in de atoombewapening niet durft achter te blijven wordt tot gigantische uitgaven genoodzaakt, die mede uit wetenschappelijk onderzoek voortvloeien. Het was vroeger een werkelijk gevaar dat een persoonlijke zelfzucht tot wetenschapsbeoefening aanzette, welke zich niet om het leven en zijn noden bekommerde. Beslist niet minder riskant is voor het ogenblik dat aan economische versteviging en militaire veiligheid het wetenschappelijke bedrijf goeddeels ondergeschikt wordt gemaakt. Het blijkt lastig hier de juiste weg te kiezen tussen kille afzijdigheid tegenover schrijnende praktische behoeften enerzijds en gedweeë vervulling van door be-

langen van welvaart en defensie ingegeven verlangens aan de andere kant. In het Westen - ook binnen ons land - is dienstbaarheid aan het kapitalistisch stelsel aangenomen en wenste men - nogal eens luidkeels - een niet op de heersende klasse en haar interessen maar op de wezenlijke wereldnood afgestemde universiteit, wat zou betekenen toelating tot onderwijs en onderzoek alleen van hen, die deze roep van de tijd verstonden en bereid waren te beantwoorden.

Felle verwijten

Tot dusver vormden universiteiten en hogescholen - op een geschiedenis van eeuwen tellen korte uitzonderingsperioden niet zwaar - middelpunten van redelijk denken, van verantwoord onderricht, van onbevangen speurwerk. Streven naar macht, egoïsme, kerkistische invloed, ideologisch drijven, deden niet blijvend tekort aan het wezenlijke: onderwijs en onderzoek met bij beiden de vorming, dit alles in gebondenheid aan de waarheid of aan een - nog wat ruimer omschreven - de ethische verantwoordelijkheid mede vastleggende norm. Na schokkende gebeurtenissen volgde tot dusver telkens herstel. Momenteel bevinden we ons weer in een tijdperk van heftige schokken, gelet op de wereld, van zekere bewogenheid, gelet op ons eigen land. Tegenstellingen worden toegespitst. Binnen de academie vinden studenten en hoogleraren moeilijk het contact met elkander. Zij die besturen stuiten op het wantrouwen van hen, die worden bestuurd. Over en weer etiketteert men elkaar gaarne met het gevolg dat sommigen voorgoed aanvaard, anderen blijvend verworpen zijn. Tussen universiteit en buitenwacht wringt het. Minachting en wantrouwen worden over en weer gekoesterd. De wederzijdse oordeelvellingen zijn een enkele keer amusant, moeten vaker wrang heten. Onschuldig is het de studenten als jonge honden, de hoogleraren als andersdenkende, in hun kennel grommende oude heren te beschouwen. Meer bezwaar ontmoet de aanduiding van studenten als „langharig tuig", van hun leermeesters als een „indolent troepje". Om op de manier van zakenmensen hun laboratorium leidende hoogleraren „euphorische schizophrenen" te noemen is vindingrijk. Minder bevredigt universitaire bestuurders te doodverven als kapitalistische uitbuiters. Geheel het oorbare overschrijdt een onrechtvaardig afbreken van tegenstanders. Buitenlands heeft een psychiater, voorheen slachtoffer van de concentratiekampen, geklaagd over een Hitleriaans aandoende argumentatie. Nog erger trouwens geschiedde onlangs: te Berlijn werd een mijtert voor boeken ontstoken. Bij ons in Holland heeft men aan ministers van onderwijs arglist, aan rectoren huilerigheid en Macchiavellisme, aan curatoren grove onbekwaamheid en belangenzucht voor de voeten geworpen.

De universiteit is in het brandpunt van heet geschil geraakt. De een verwijt haar opvallend gemis aan zakelijkheid. Met een gedeeltelijk aan de middeleeuwen ontleende inrichting kon zij niet doeltreffend werken. Grote bedragen gingen verloren. Kostbare studiekracht werd verspild aan tweederangs werkzaamheden. De besluitvaardigheid was vaak bedroevend. De ander houdt haar

na een verlies aan stijl. Zij verlaagt zich tot een bedrijf en wordt een gesubsidieerde industrie. Men bindt haar medewerkers aan nauwkeurig omschreven taken, zelfs aan vaste uren. De vrijheid van studenten en docenten wordt prijs gegeven. Van de in het verleden zo aantrekkelijk gebleven improvisatorische mogelijkheden biedende werkkring blijft niets over. Beurtelings valt men de universiteit hard om de bevoorrechting die zij zou gunnen en om de gelijkschakeling waarin door haar werd bewilligd. Bevoorrechting, omdat de studenten nog altijd iets van de vrijbuiters der samenleving, die zij eens waren, wisten over te houden: zelfs als zij de wet op ingrijpende wijze overtreden, verschaft men hen ruime bekendheid en zijn de straffen uitgesproken mild. Bevoorrechting omdat de hoogleraren zonder rekenschap over hun verrichtingen af te leggen naar welgevallen hun tijd mogen indelen - behoudens een slappe verantwoordelijkheid jegens curatoren -, gelegenheid hebben eigendunkelijk met hun leerlingen om te springen, eenmaal benoemd tot aan de pensioengerechtigde leeftijd bijna rotsvast op hun post kunnen blijven, hoe weinig ze wellicht in de katheder verschijnen. Gelijkschakeling legt men daarentegen ten laste in zover een wetenschappelijke carrière beangstigende regelmaat laat zien met een nauwkeurig uitgewerkte opklimming, die door de uitnemenden niet gemakkelijk kan worden doorbroken. In een andere gedachtengang wordt de gelijkheid ook bij verschil in rang naar voren geschoven, waardoor eveneens aan krachtige persoonlijkheden weinig ruimte rest om invloed te oefenen.

Tenslotte houdt men de universiteit na èn dat zij deze tijd niet kan of wil verstaan èn dat zij knielt voor de gerieflijkheden van de praktijk, zich kneden latend naar elk model. Het eerste bezwaar wordt aldus uitgewerkt, dat zij zich in theoretisch, voor het leven onvruchtbaar onderzoek verlustigt: de zinsbouw van een onbekend middeleeuws schrijver, het wereldbeeld van de Azteken, de kikvorsen als niet oorspronkelijke maar uit vermenging ontstane diersoort. De tweede bedenking presenteert men in dier voege, dat op bestelling geleverd zouden worden kernstoffen, vernietigingsmiddelen, een methode om sneller te lezen, een doeltreffende behandeling teneinde het individuele karakter te veranderen of de openbare mening te beïnvloeden.

Een aangepaste bestuursvorming het redmiddel?

Verbetering verwacht men in brede kring van een ingrijpend aangepaste bestuursvorm. Teleurstellingen binnen en buiten de academie opgelopen zullen - zo is het perspectief - straks vermeden kunnen worden bij verbetering van de organisatie. Deze moet dan niet bestaan in een op goed geluk uitgevoerde stroomlijning van de huidige universiteit, een modernisering der wieken van de eerwaardige, maar thans stroef malende academische molen. Zij heeft veeleer te zijn een radicale restauratie indien al geen herbouw. Heden is ontdekt dat mensen heel gemakkelijk door andere mensen bespeeld kunnen worden. Het is onwaardig, dat iemand niet zelf zover dat mogelijk is, zijn eigen bestemming bepaalt en de vitale beslissingen neemt. Scherper dan voorheen wordt beseft hoe het onverdragelijk is om gestuurd te worden in stee van zelf in de stuur-

stoel te zitten. In de laatste kwarteeuw luidde over het kolonialisme de doodsklok.

De elkeen toekomende mondigheid houdt in dat ook op universiteiten en hogescholen niet langer kleine kongsie's de lakens uitdelen. Dat enkele hoogleraren vele wetenschappelijke medewerkers en drommen studenten dirigeren, is absurd. Daarom eisen de academie-burgers de sleutels van de tot dusver machtige academische meesters op. Het is volgens hen een simpele verwerkelijking van de democratische gedachte als met het oude gebroken wordt: in beslotenheid vergaderende bestuurders die moeilijk ter verantwoording zijn te roepen, faculteitsbijeenkomsten niet voor studenten toegankelijk en dus zeker niet door hen te beïnvloeden, onderwijsprogramma's enkel door docenten opgesteld en exameneisen eenzijdig door deze docenten afgekondigd, uiteindelijke academische afhankelijkheid van de overheid, in de eerste plaats wat de financiën betreft en meer algemeen wat het universitaire wetenschapsbeleid aangaat.

Of de gekoesterde hoop op goede grond rust, leent zich niet voor een voetstootse beslissing. Dat democratie, heden vooral met de vrijheid tot zelfbepaling in verband gebracht een groot goed is, lijdt geen twijfel. Daarom moet nog wel meer klaarheid worden geschapen. De vrijheid tot zelfbepaling kan moeilijk het een en het al zijn; niet gezwegen mag worden van de even grote betekenis, welke het gezag heeft in vergelijking met de vrijheid. Er behoort ook een poging te worden gedaan om de universitaire democratie nader te belijnen.

Evenwichtig oordelen

Op een dwaalspoor voert het snel trekken van conclusies naar aanleiding van buitenlandse toestanden. De achtergronden verschillen. Men mag niet zeggen dat het met de vrijheid van de academie slecht gesteld is omdat in Frankrijk soms het contact tussen studenten en professoren afwezig is, omdat in Duitsland de bezetters van leerstoelen naar eigen overtuiging daarvan de „beati possidentes", de gelukkige bezitters zijn, die veel voor het zeggen hebben, omdat in Engeland een ruim percentage van hen, die zich als student meldden geen plaatsing aan een universiteit of hogeschool kon veroveren, omdat in Italië het wetenschappelijk onderwijs verkalkte en vernieuwing te lang werd uitgesteld. De curatoren kunnen in Nederland niet zoals vaak in de Verenigde Staten de docenten naar hun hand zetten. Onze vaderlandse overheid geeft geenszins op grote schaal opdrachten tot onderzoek aan hoogleraren in de door hen geleide laboratoria, wat in Amerika wel het geval is. Een strijd welke in „goed" rechtse en „goed" linkse landen dikwijls ternauwernood kan worden gevoerd om meer ruimte te krijgen voor niet met het officiële overheidsstandpunt strokende meningen, behoeft te onzent niet te worden ontketend.

Nu begaan verscheidenen, ook in anti-revolutionaire kring, omdat men zich onvoldoende weet te hoeden tegen een in theorie wel onderkende verzoeking van pragmatische aard - er wordt toegegeven aan wat als de loop der dingen, de eis van de praktijk wordt aangemerkt - de fout om de democratische vrijheid ongeveer als uitsluitende toetssteen, als schibbolet van vernieuwing te aanvaarden. In deze eeuw is reeds tweemaal door anti-revolutionairen op het stuk der

beginselen een opvallende fout gemaakt. Zowel omstreeks 1933 als in 1945 en volgende jaren is hoezeer ook begrijpelijk eenzijdig het gezag op de voorgrond geschoven. Onder Colijn kon het kwaad worden gekeerd, omdat deze zelf genoegzaam geestelijke lenigheid bezat en verstandige raadgevers naast zich vond. De na 1945 voorgedragen opvattingen mondden gelukkig zelden uit in de leer van: gezag is gezag en rebel is rebel.

Maar al is het begrijpelijk dat anti-revolutionairen schuw voor leerstelligheid zijn geworden, dat zij in een snel veranderende tijd een open oog voor wisselende omstandigheden willen tonen, helaas wordt wel heel gemakkelijk meegedreven op de algemene stroom. Zo laat men te vaak het aan anderen over voor bedenkelijke kanten der universitaire revolte te waarschuwen. Te gaarne stemmen sommigen in met het uit brede kring oprijzend lied der vrijheid. Een opmerkzaam beschouwer zal nieuwe reden tot bewondering voor de nauwelijks meer gekende Groen van Prinsterer vinden, die in een moeilijke loopbaan meestentijds verrassende evenwichtigheid in zijn gedachtengang bewaarde, aan gezag en vrijheid beide het volle pond schenkend.

Volledig gelijk heeft men met op verbeteringen in het bestel voor universiteit en hogeschool aan te dringen, duidelijke feilen lakend. Vuistregels zijn dat mondigheid waar aanwezig erkenning moet verkrijgen en dat macht nimmer mag worden geoefend zonder dat er voor wat men deed rekenschap zij af te leggen of deze tenminste kan worden gevraagd. Studenten moeten niet verloren rondlopen, aan zichzelf overgelaten of van het kastje naar de muur gestuurd, maar zij behoren snel een zelfstandige positie te verkrijgen. Degenen die bij onderwijs of onderzoek van medewerkers gebruik maken aldus dat zij het medewerkerschap tot een handlangerschap ombuigen of nog erger dit tot een soort geestelijke onderworpenheid verlagen, verdienen enkel afkeuring en het is zaak ergerlijke praktijken af te kappen. Wetenschappelijke vrijheid betekent dat geen mening kan worden opgelegd, dat het opdringen van een niet persoonlijk aanvaarde overtuiging is uitgesloten, dat geen ongeoorloofde pressie tot het verrichten van verwerpelijk geacht onderzoek geoefend wordt. Het is verkeerd wanneer het „jurare in verba magistri" [3] voordeel oplevert. Een slordig, laat staan een onbillijk beoordelen van studentenprestaties ter gelegenheid van tentamens of examens is uit den boze. Elk volharden bij verouderde onderwijsmethoden moet radicaal verdwijnen. Het is plicht van televisie en geluidsband, van talenlaboratorium en geprogrammeerde instructie voorzover zij iets beloven ook gebruik te maken. Geen goed woord zij gesproken over volstrekte verwaarlozing van het in groter kader op elkaar laten inspelen van onderricht en onderzoek.

Te hoog gespannen verwachting

Echter komt men in de hoop, vooral gevestigd op universitaire bestuurshervorming, alsof van hervorming alles te verwachten zou zijn, bedrogen uit. De

[3] Zweren bij de woorden van de meester.

zekerheid, dat zij de vermelde euvels naast andere nog niet genoemde tekortkomingen zal wegnemen, is afwezig. Weinig goeds spelt reeds het feit, dat van bestaande wettelijke mogelijkheden onvoldoende werd gebruik gemaakt om velerlei gebrek op te heffen. Krachtens de wet wetenschappelijk onderwijs van 1960 was eenheid van facultair beleid inzake onderwijs en onderzoek mogelijk, bestond voor curatoren gelegenheid krachtig op te treden, had de Academische Raad landelijk doeltreffend activiteiten kunnen bundelen. Het was niet nodig, dat wrijvingen tussen studenten en docenten, dat moeilijkheden tussen staf en hoogleraren zich voordeden. Als er - enkele malen in afwijking van de wet - op een nieuwe toer werd overgegaan en zeer uitvoerig beraad tussen de verschillende betrokken groepen, die geledingen werden genoemd, plaats greep, was het resultaat meestal niet in overeenstemming met bestede tijd en moeite. De Angelsaksische verzuchting: „The talk far exceeds the achievement"[4] gaat ook voor Nederland op, anderen klaagden over woordenkraam, over logorheu. De vertrouwelijkheid van beraad werd wel geschonden, menige gemaakte afspraak niet nageleefd. Wettelijk toegestane of ook voorgeschreven inrichting van bestuur is niet het wezenlijke. De goede trouw, een ruime bereidheid er iets van te maken, zijn belangrijker. Ook de bekwaamheid als noodzakelijke eis voor het scheppen van een bevredigende academische situatie mag niet worden onderschat. Terwijl een goede wet door stuntelige universitaire figuren bij haar tenuitvoerlegging kan worden bedorven, zal wie capabel is nog veel van een slechte wet ten behoeve van het wetenschappelijk onderwijs terecht brengen. Meest belangrijk is wel het vervullen van onderwijs en onderzoek waar nodig met een nieuwe geest, hun geregelde hertoetsing, de doorbreking van studie-eenzaamheid, het activeren van de nogal eens lauwe grote middengroepen.

De democratische gedachte

Het zou ondoordacht zijn om de doorvoering van de democratische gedachte voor universiteiten en hogescholen te begeren zonder nauwkeurig aan te geven hoe zij onverlet hun eigensoortigheid, democratisch kunnen zijn. Democratie immers is een begrip dat telkens om een nadere inhoud vraagt. Sedert jaar en dag wordt het met betrekking tot de staat gebezigd en ietwat eenzijdig met algemeen rechtstreeks kiesrecht in verband gebracht, alsof hier geen variatie mogelijk zou zijn en alsof bij meerderheid genomen beslissingen - de helft plus een - op zichzelf beschouwd nu de afdoende beveiliging tegen machtsstreven en willekeur boden. Het bezwaar dat een bezinning op het wezen der universiteit een statische, niet bij de ontwikkeling van de dynamische tijd aansluitende gedachtengang zou verraden, houdt geen steek. Universiteit en hogeschool die onderwijzen en onderzoeken willen, wier doel de vorming is van de leerlingen zó dat ook de leermeesters voortdurend door de omgang met hun discipelen verrijkt worden, zijn niet statisch voor zichzelf, maken nimmer passen op de plaats, integendeel vernieuwen zich, beweeglijk als zij zijn, voortdurend.

[4] Het besprokene overtreft in omvang veruit het verrichte.

Volstaat democratie?

Daarom bevredigt ook niet de mening dat met democratie en democratische gelijkheid alles gezegd is. Een democratische kerk, een democratische staat, een democratisch gezin, een democratisch bedrijf, zullen verschillen. Kerk, staat, gezin, bedrijf drukken achtereenvolgens als men hen democratisch noemt, deze aanduiding een telkens wisselend merk op, overeenkomend met hun zelfstandige, door de doelstelling bepaalde geaardheid. In zekere zin zijn alle gelovigen, alle onderdanen van de staat, alle personen werkzaam in publieke dienst, zijn alle gezinsleden en alle bedrijfsgenoten gelijk maar deze gelijkheid sluit verscheidenheid niet uit. Waartoe manifeste verschillen weggestreken of uitgewist als zou er gelijkheid van het ongelijke wezen? Misschien is het beter van de gelijkwaardigheid van gelovigen, onderdanen, gezinsleden, bedrijfsgenoten te spreken onder gelijktijdig beklemtonen van de onderling uiteenlopende plaatsen die zij innemen. De gelijkwaardigheid van de kerkleden botst dan niet met de bijzondere positie van de ambtsdragers. Regeerders blijven van gewone burgers verschillen. Ouders en kinderen worden al evenmin vereenzelvigd. Men houdt werkgevers en werknemers terecht uit elkaar.

In de regel overtreft het aantal leerlingen aan een academie dat der leermeesters heel sterk. Zal nu de gelijkheid of, zoals nader werd omschreven, de gelijkwaardigheid der academieburgers ten gevolge hebben, dat ieder een even zware stem in het kapittel krijgt, dat na overleg bij een stemming de veruit grootste groep, die der studenten, de doorslag zal geven? Zal men de volledig representatieve democratie met haar soms onmogelijk grote vergaderingen doorvoeren? Dat iets dergelijks niet juist is in deze absolute vorm vraagt weinig uitleg. Bij het gezin wordt de bevoegdheid van de ouders, er mogen 2 of 14 kinderen zijn, door het kindertal op zichzelf genomen niet beïnvloed. Wel groeien de kinderen op en is het ouderlijk gezag bestemd om te verdwijnen. Evenzo is het gesteld met de universitaire leermeester-leerling verhouding. Wie nu eens vijf, dan weer vijftig leerlingen onder zich heeft, moet beide malen geheel leermeester heten. Tevens is het een feit dat beide malen de oorspronkelijke verhouding om beëindiging vraagt: de discipel moet geestelijk rijp, moet zelfstandig worden. Zodra hij zichzelf als academicus gevonden heeft, is er voor een bestendigen der oude verhouding niet langer reden en kan hij in betrekkelijke onafhankelijkheid zich een weg zoeken.

Werkelijkheidszin

Ook bij universiteiten en hogescholen worde de werkelijkheidszin bewaard. In het bedrijfsrecht is de bescherming van de werknemer, is de geleidelijk bevochten erkenning van diens volwaardige plaats een groot winstpunt in de sociale geschiedenis. Niets dwingt er intussen toe om aan de jeugdige bedrijfsgenoot de invloed van een directielid op de gang van zaken toe te wijzen in het bedrijf, dat zijn eigen eisen stelt voor de organisatievorm en de verdeling van taken. Bij de weermacht ligt het niet minder duidelijk. Vanouds immers werd erkend dat een soldaat de maarschalkstaf in de ransel kon dragen. Hoe demo-

cratisch evenwel een leger mocht zijn - terecht wil men tegenwoordig van geschonken vertrouwen en gedragen verantwoordelijkheid uitgaan - de korporaal zomin als de kapitein werden rechtstreeks benoemd tot chef-staf. Tot nog toe hebben de schrijvers op een ministerie, de referendarissen en de secretarisgeneraal, hun totaal verschillende bevoegdheden behouden; een hiërarchische orde is, hoe ook nader uit te werken, in verband met de volvoering van de departementale taak, onmisbaar.

In ziekenhuizen zijn de gezagsverhoudingen kristalhelder. Hen te onderzoeken verheldert veel. Zij kennen de ontwikkeling in democratische richting, doordat de medische staf niet langer over de verpleegkundige staf met de vele medewerkers en medewerksters, op wie vroeger werd neergezien, heersen kan. Zelfs de patiënten, eertijds tot horizontale gedweeheid veroordeeld, krijgen, niet enkel als lopende patiënten, meer voor het zeggen. Onder de artsen werd de noodzaak van samenwerking steeds dringender gevoeld. Ze zijn ook anders dan vroeger, sterk van verpleegkunde afhankelijk. Directies beseffen dat het bedisselen van de „broeders", wier aantal tot dusver gering is, en van de „zusters", die nog steeds het kerndeel der bezetting uitmaken, niet langer opgaat. Om tot radicalisme vervallend de leiding der behandelafdeling te leggen in de handen van medische assistenten, om aan leerlingverplegers en verpleegsters de doorslaggevende stem bij de verzorging der patiënten te geven, om aan deze laatsten geheel over te laten hoe zij hun ziekenhuistijd zullen indelen, is duidelijk onzinnig. Er zijn centraal gedragen, aan sommigen of aan één toegewezen verantwoordelijkheden die niet kunnen worden afgewenteld. De doelstelling beheerst het netwerk van uiteenlopende ziekenhuisrelaties: de plaats van de directiesecretaresse of van de hoofdkok, verschilt van die door een klinisch chef ingenomen. Men moet onderscheiden de medische zorg, soms ook het medisch onderzoek, en de daarvoor gedragen verantwoordelijkheid van het financiële apparaat en van de normale administratie, dus van de niet specifiek aan de geneeskundige verzorging en verpleging ondergeschikte diensten.

Eigengeaardheid van universiteiten en hogescholen

Naar de hier voorgedragen opvatting is er geen sprake van een voor feiten en omstandigheden zich blindelings afsluiten, van een zich terugtrekken in gemakzuchtige leerstelligheid. Verdedigd wordt dat enkel uitgaande van de eigensoortigheid der universiteiten en hogescholen hun taak en inrichting eerst goed bepaalbaar zijn. Voor de bestuurshervormingen is beslissend hoe men universiteiten en hogescholen nader omschrijft, wat men met het door hen behartigde wetenschappelijke onderwijs en onderzoek wil. Hoofdzakelijk te registreren zonder bepaalde uitgangspunten te hebben vastgelegd, kan, geheel tegen de bedoeling in, betrekkelijk eenvoudig ongewenste bindingen van staatkundige, maatschappelijke, rascistische of welke aard ook doen aanbrengen. Een overheid zal graag naar voren schuiven, dat zij als grote geldschieter aan de wetenschappelijke instellingen de uiteindelijke verantwoordelijkheid te hunnen opzichte draagt en ook de beslissende zeggenschap heeft, die zij naar politieke - mogelijk

inzonderheid militaire en economische - maatstaven wil uitoefenen. De maatschappij, waarbinnen vele interessen soms tegen elkaar indruisen, heeft haar verlangens voor opleidingen welke noodzakelijk worden geacht, voor onderzoekingen die onontbeerlijk zijn, op een met snelheid haar bevolking vermeerderende, ja verdubbelende aarde. Hoe te beletten dat onderwijs en onderzoek enkel op hun politieke betekenis gewaardeerd, op hun economisch belang getoetst en in overeenstemming met deze bevindingen al of niet gesteund worden?

In alles wat zij doen is het universiteiten en hogescholen begonnen om overdracht en verwerving van kennis zowel als van kunde in vrijheid. Dit streven is door hen niet blijvend verzaakt, invloeden van geestelijk imperialisme of feitelijk geweld ten spijt. Zij bedienden zich daartoe steeds van redelijk denken en handelen. Deze formulering moet niet het misverstand kweken dat andere vermogens dan de rede werden uitgeschakeld. Redelijk denkende mensen zetten bij de studie hun gevoel, hun intuïtie geenszins buiten werking en laten zich zelf allerminst willoos, niet als willig gebruiken. Zij die wetenschappelijk bezig zijn erkennen ook de begrenzingen, gesteld aan hun vernuft. Alleen tegen de minachting van de rede verzetten zij zich. Ook verbiedt hen de eerbied voor de waarheid, weerhoudt hen de erkenning van normen om tegen hun overtuiging in onder pressie te aanvaarden al datgene wat volgens hen niet juist, niet ethisch verantwoord kan wezen. Zij verwerpen een zich om de waarheid niet bekreunende, wetteloze wetenschap, van oordeel dat alleen in vrijheid werkelijk verantwoord academisch onderwijs en onderzoek mogelijk zijn.

Academische bestuursvorm lastig te bepalen

Aan onderwijs, onderzoek en vorming als de voor universiteiten en hogescholen karakteristieke werkzaamheden behoort nu in de gekozen bestuursvorm voor alles ontplooiingsmogelijkheid te worden gegeven. Met inachtneming van de geestelijke vrijheid moest het onderwijs in zijn kennisoverdracht doeltreffend zijn en verrijkend, het onderzoek deugdelijk wezen en prikkelen tot nieuwe veroveringen, terwijl de vorming hoewel grotendeels imponderabel, werkelijke zelfstandigheid behoorde te kweken. De bestuursvorm was geslaagd indien zij dit alles dank zij een zowel lenige als stevige constructie veroorloofde. Op doorzichtige manier ware aan de verschillende posities recht te doen. Wenselijk zou zijn dat bevoegdheden op deskundigheid berustten. Eveneens dat hun uitoefening gebonden zou zijn aan een verantwoordingsplicht tegenover anderen, de naastbetrokkenen of toezichthoudende instanties. Op grond van voor de staat aanwezige belangen behoorden er waarborgen te worden geschapen terzake van een goede besteding der geboden geldelijke onderstand.

De onder de nieuwe organisatie te brengen universiteiten en hogescholen plaatsten echter wel voor een bijzondere zware opgave. De grote hedendaagse wetenschappelijke instellingen zijn niet zo eenvoudig van opbouw als die uit vroeger eeuwen. De academies waren destijds samengesteld uit leerlingen en leermeesters; zij kenden rectoren en kanseliers. Stichtingsbrieven hadden betekenis. Kerkelijke hoogwaardigheidsbeklederS, wereldlijke machthebbers,

oefenden invloed. Terwijl de „nationes" - de naar land van oorsprong georganiseerde studenten - verdwenen, bleven de faculteiten die zich voegden binnen het grotere verband van de evenzeer duurzame senaat. Het bestuur en beheer vergden langzamerhand meer aandacht. Maar zelfs na de tweede wereldoorlog volstond men vaak met heel eenvoudige organisatie. Totdat het plotseling in deze trant niet meer ging. De grote getallen studenten konden onmogelijk worden verwerkt. De vraag rees of men ieder even ver zou brengen, vooral wanneer dit niet gewenst werd of ook met het oog op een latere werkkring onnodig was. Er moest veel meer aan noodzakelijk ter beschikking staande kennis worden bijgebracht eer wetenschappelijk naar groter en minder bekende diepte kon worden afgestoken. Gedurende de eerste studiejaren kon worden volstaan met hetgeen voor ingewijden een routinescholing was; wat cynische figuren spraken van dril. De wel aanbevolen strenge selectie stuitte af op de toevalligheid van de resultaten der schifting; de examens schoten in bepaalde opzichten tekort. Voor sommige studierichtingen was de vermelde tweedeling niet nodig; de bestemming was dermate uitgesproken dat de wijsgeren, de egyptologen, de astronomen, de notarissen en de bibliothecarissen van het begin af wisten wat zij beoogden. Daar stond tegenover dat velen die na een korte studie de maatschappij waren ingegaan, later aan de academie moesten worden terugverwacht als zij wensten bij te laden. Nog lastiger dan de organisatie van het onderwijs werd die van het onderzoek. Het verslond schatten. Het was soms hoogst gevaarlijk. Radiologische instituten, isotopenlaboratoria, centra waar zich nucleaire reactors bevonden of waar andersoortige omvangrijke, ingewikkelde en kostbare apparatuur aanwezig was, konden niet in vertrouwde academische bestuursvormen worden gevat; deeltjesversnellers onttrokken zich zelfs aan landelijke universitaire samenwerking, hoe deze ook organisatorisch mocht zijn opgezet.

Op stelten

Voor een rustig zoeken naar de goede organisatorische oplossingen, kreeg men intussen niet de kans. Werkelijk stonden universiteiten en hogescholen af en toe op stelten. De studenten wensten het roer zelf in handen te nemen. Om de opzet der studie, om de voor de beoordeling geldende normen, om het beleid van faculteit en senaat aan de vanouds zich daarmee bemoeiende hoogleraren over te laten, was verkeerd. Met het gehele universitaire bedrijf, het bestuur en beheer, de wettelijke regeling en het feitelijke overheidsbeleid, wilden de jeugdige academieburgers zich bezig houden. Hen bewogen vele motieven. Gerechte verontwaardiging over falende voorzieningen, over gebrekkig onderwijs, over onvoldoende belangstelling in hun lotgevallen. Ongerustheid aangaande de toekomst: een dreigende nucleaire oorlog, tastbare grote sociale nood. Teleurstelling inzake studiesuccessen, hetzij aan eigen schuld, hetzij aan uitwendige omstandigheden te wijten. Een zich gevangen geven aan plotseling zich algemeen baanbrekend gevoelen dat de jongeren het moesten doen, waar de ouderen hadden gefaald. De studenten wilden echte medezeggenschap, soms tamelijk beperkt, meestal heel ruim. Zij behoorden als geleding te worden erkend.

Onder de docenten heerste eveneens bewogenheid. Tot omstreeks 1960 was de plaats van de hoogleraren vrijwel onaangevochten. Toen zij met de vervulling van hun verplichtingen in moeilijkheid geraakten en of deze of gene tak van hun arbeid moesten verwaarlozen, werd de al eerder op hen geleverde kritiek algemeen. Zij kwamen meestal met het onderwijs in het gedrang omdat zij uit hoofde van wetenschappelijke bekwaamheid werden benoemd en zichzelf bij voortduur wilden waarmaken als onderzoekers. Dan was er het hun stand vanouds aanklevende individualisme. Tevens konden zij zonder al te veel controle op hun beleid stevig macht oefenen over hun wetenschappelijke medewerkers. Als nu in sommige faculteiten het hoogtepunt der verrichtingen bij de hoogleraren lag voor het 45e levensjaar, vluchtte men gedurende de resterende periode bewust of onbewust in het heersen over anderen, soms zelfs zich schuldig makend aan het benutten van werkkracht en arbeidsuitkomsten van medewerkers tot in het onbehoorlijke. Dan ook werkte de zich met de jaren ontwikkelde zucht om alles aan eigen persoon te willen trekken zonder iets af te staan. Wat er nu in snel tempo zich voltrok, had niets verrassends. De buiten de professoren staande wetenschappelijke staf wenste een als drukkend ervaren juk af te werpen en koos met de studenten tegen de hoogleraren stelling. Er waren trouwens verschillende professoren die de billijkheid der geuite verlangens erkenden. Sommigen betrokken een zelfstandig front. Het is opmerkelijk wat zelfs emeriti zo al durven verdedigen. De „angry old men" zijn een opvallend gewas in de academische tuin. Hoe dit wezen moge, de geleding van het wetenschappelijke corps presenteerde zich. Haar omvang maakte tevens de „oude" lichamen van faculteit en senaat, indien daartoe al geen andere oorzaken bijdroegen, enigermate onbruikbaar. Zij moest wel nader worden verdeeld: het ontstaan van afdelingen, vakgroepen en werkgroepen lag geheel in de rede. Maar dit betekende tegelijk dat faculteit zowel als senaat veel aan betekenis verloren.

Een vergeten smaldeel heeft tot in de jongste tijd gevormd het niet-wetenschappelijk personeel. Dat was reeds lang vrij uitgebreid bij de academische ziekenhuizen; ook bij sommige laboratoria waren er velen in dienst. Toen echter de universitaire groei zich pijlsnel voltrok, de universitaire paperassen tot ongedachte stapels aanzwollen, de toenemende omvang van onderwijs en onderzoek steeds meer bureauarbeid vergde, en de wetenschappelijke instituten met name grote bezettingen van administratief en meer nog van technisch personeel verlangden, werd plotseling als het ware deze afzonderlijke formatie ontdekt. In doorsnee sterk van de studenten en de docenten verschillend, wat minder voor eigen besef bij universitair wel en wee betrokken, hoewel de levenspositie binnen de academie gevonden werd, maar met af en toe sterke gebondenheid aan instituut of instituutsleider, is deze geleding tot zelfstandigheid gekomen en zal voor de toekomst wellicht zich nog verstevigen, al blijft zij anders dan studenten en docenten, een niet strikt universitaire gezagsverhouding tonende groep.

Bepleite hervormingen

Wat zijn nu nader de vernieuwingsideeën? In de top krijgt de begeerde, van democratische openbaarheid doortrokken bestuursvorm, heel markante trekken. Aan de senaat en zijn bestaansrecht - hij werd te omvangrijk - wordt niet langer geloofd. Een college van decanen kan gevoegelijk in bescheiden vorm voor anders verwaarloosd rakende onderlinge banden zorg dragen. De toekomst is aan de universiteitsraad, samengesteld uit drie geledingen: studenten, wetenschappelijk corps, niet-wetenschappelijk personeel; deze geledingen kunnen worden aangevuld met een beperkt getal deskundigen die buiten de desbetreffende academie werkzaam zijn. Het uitvoerend werk leent er zich toe door een klein college van beroepsbestuurders te worden verricht, met onder hen naar velen wensen een rector magnificus. Verscheidenen bewegen zich sterk in de richting van een strak monistische opbouw met beslissende macht aan de basis en geen eigen bevoegdheden voor het door de raad ter verantwoording geroepen bestuur. Dat daarbij voorbij wordt gezien aan de vitale kwestie of voldoende op de algemene belangen van onderwijs en onderzoek zal worden gelet en de overheid niet zal worden genoopt geregeld tussenbeide te komen, is enigszins verklaarbaar als gerekend wordt met het vertrouwen met name in de vakgroepen, waarbinnen bij mogelijkheid van inspraak voor allen, ieders werkelijke waarde naar voren treedt. Ook maken zich hier geldend de van de Academische Raad als het de tegenstrijdige interessen verzoenend lichaam gekoesterde hoge verwachtingen. Geheel apart staat de verdediging van de raden-universiteit. Men hoopt van deze instelling dat haar volgens het „een man een stem stelsel" gekozen lichamen met doorbreking van de geledingen, in staat zullen zijn onderwijs, onderzoek en vorming beter dan onder de oude organisatievorm te verzorgen.

Hun beoordeling

Een eigen oordeel biedend, stel ik voorop, dat het beste voor universiteiten en hogescholen dient te worden gezocht, en dat zelfs vol te houden zou zijn: het beste is nauwelijks goed genoeg. Op die grond moet grote betekenis worden toegeschreven aan de waarachtigheid der beoogde bestuurshervorming. Af en toe lijkt het erop dat gespeeld wordt met de gedachte: er kan heel goed op verscheiden punten, ook al huldigt men voor zichzelf een andere mening, tamelijk wat worden toegegeven, want in de praktijk zullen zij die ervaring hebben, veel weten te plooien en te schikken. Het is een redenering welke ik hartgrondig verwerp. Volstrekte eerlijkheid is plicht. In academische zaken komt behendigheid vroeg of laat onherroepelijk ten val. Het verdient de voorkeur van het begin af aan openhartig het goede en verkeerde der voorgeslagen vernieuwingen te noemen.

Onvoldoende kritisch is de aard der verschillende geledingen doordacht; het is een bedenkelijke tekortkoming. Sterk vergist men zich ten opzichte van de studenten. Graag stem ik toe dat zij in veel opzichten volwassen zijn en als zodanig moeten behandeld. Zij betreden desondanks de universiteit niet in de eerste plaats als volwassenen, als stemgerechtigde staatsburgers, als belasting-

betalers, of als gehuwden. Zij komen aan als leerlingen en dan niet als „eeuwige" leerlingen; het is de bedoeling dat zij na niet al te lange tijd vertrekken. De grote meerderheid van hen vindt in de universiteit een doorgangshuis, hoezeer het te hopen is dat zij die eens aan de academie vertoefden er zich bij iedere terugkeer opnieuw thuisvoelen. Van wie zich liet inschrijven mag alleen worden verlangd dat hij studeert. In Engeland ontstond vroeger ongerustheid als studenten niet genoeg aan sport deden; zij moesten wat spelen. Thans verlangt men in sommige landen van hen bijzondere ernst, blijkend uit bestuurlijke - of politieke - activiteit. Er gaan stemmen op dat voor hen deelneming aan het bestuur van hun academie verplicht is. Met klem wijs ik de mening af dat studenten een andere universitaire - en in bepaalde opzichten afdwingbare - plicht zouden hebben, dan het volbrengen van hun studie. Van de zich niet voor het leven aan de academie bindende jeugd moet minder worden gevraagd dan van het langdurig verplichtend wetenschappelijke corps. Nauw hiermee verband houdt dat studenten omdat zij leerlingen zijn, mogen struikelen. Zij hebben aanspraak op hulp. Het bij uitzondering voorkomen van de geniale typen onder hen is een feit, evenals de aanwezigheid van verscheidene hoogstbegaafden, maar men schildere de stand van zaken niet te rooskleurig. Dat wetenschappelijk onderwijs zoals Ricoeur zegt: „l'action commune du maitre et de l'élève" [5] zou wezen, is slechts waar in bijzondere gevallen. Het is - ik geef weer aan een fransman, Guy Michaud, het woord - overdreven dat: „tout étudiant un apprenti enseignant" [6] is. Derhalve houd ik het ook voor misplaatst tegenover de professoren en andere docenten bestuurlijke gelijkheid voor de leerlingen te begeren, en mede in hun handen het beslissingsrecht - aldus dat zij de neerslag zouden geven - over niet binnen hun geestelijk bereik liggende zaken te plaatsen. Dat sluit niet uit hen zoveel mogelijk bij alles - ook door lidmaatschappen van colleges - te betrekken, hen geregeld op de hoogte te houden, steeds de redelijkheid van hun ideeën en wensen te overwegen. Als ten overvloede zal wie eminent is stellig geheel aan zijn trekken kunnen geraken. Lars Onsager, een later Nobelprijswinnaar, liep als niet afgestudeerde naar Berlijn gekomen bij Debije binnen, het gesprek aldus aanvangend: „Gute Morgen Herr Professor. Ihre Liebfähigkeitstheorie ist volkommen falsch". Eerst verbluft, gaf Debije hem een stoel, een sigaar en verzocht hem aan het eind van het onderhoud, als assistent te blijven.

De eenheid van het wetenschappelijk corps mag eensdeels als een waardevol gegeven beschouwd. Zij drukt uit hoe een band hoogleraren, lectoren en wetenschappelijke medewerkers omsluit. Zij houdt zeker velen met benen op de grond, wat een goed ding is. Zij bereidt een einde aan menige misstand. Of het echter, wanneer op de uiteenlopende kwaliteit van stafleden wordt gelet geheel waarachtig is, indien men geen enkele nuancering erkent, betwijfel ik. Teveel huidige wetenschappelijke medewerkers zijn geen medewerkers in die mate, dat zij zelf-

[5] De gemeenschappelijke bedrijvigheid van meester en leerling.
[6] Iedere student een onderwijzende leerjongen.

standig werk kunnen verrichten en de bekwaamheid bezitten blijvend de universiteit of hogeschool te dienen; tot een zelfstandig beoordelen der problemen van onderwijs en onderzoek zijn zij niet bij machte. Volkomen terecht brak de wet van 1960 in artikel 59 met het potentaatschap der afzonderlijke hoogleraren. Een ondergaan van de bezetter van een leerstoel in de vakgroep waartoe hij behoort, het gelijkmaken van zijn positie aan die van lieden die niet zijns gelijken zijn, heeft intussen schaduwzijden: er wordt genivelleerd.

Te vrezen is, dat de voorgestelde samenwerking van ongelijksoortige geledingen op voet van gelijkheid niet aan de verwezenlijking der universitaire taken ten goede zal komen. De verdeelsleutel binnen de faculteiten en subfaculteiten kan ongunstig uitvallen: de bijdragen der geledingen tot de arbeid, die verplicht wordt, verschillen voor een paritaire toedeling der zetels te zeer. Is er zekerheid dat de nieuwe academische machinerie ook wanneer men zich van vele speciale commissies bedient, bevredigend zal werken? Dezelfde vraag rijst voor de algemene universiteitsraden, die bij een ongelukkige samenstelling de hun toevertrouwde belangen gebrekkig zullen behartigen. Onderwijs en onderzoek, ontwikkelingsplannen, begrotingen, allerlei experimenten, worden behandeld door colleges, waarvan de evenwichtige samenstelling niet verzekerd is. En in de faculteitsraden èn in de universitaire raad is de vorming van onnatuurlijke meerderheden gemakkelijk. De openbaarheid die wordt betracht, hangt bij tijden aan de grote klok wat daarvoor niet is bestemd. Niemand taalt er naar een beoordeling van examinandi groter bekendheid te geven: waarom eist democratie openbaarmaking in ruime kring van inlichtingen verkregen omtrent eventuele leden van het wetenschappelijk corps? De verlangde inspraak - wordt het geen inspraakfanatisme? - kan aan de academische vrijheid tekort doen. Wanneer men de universiteitsbestuurders vervormt tot colleges van uitvoering, zal verambtelijking hoogtij vieren daar waar tot dusver, indien gebruik werd gemaakt van aanwezige wettelijke bevoegdheden, een zelfstandig beleid mogelijk was.

Delicaat is de verhouding tussen academie en staat. Onderwijs en onderzoek zijn ook onderwerp van politieke zorg. Op het budget moeten geweldige bedragen worden uitgetrokken, maar het wetenschappelijk onderwijs en onderzoek zelf behoren zelfstandig te blijven. De grens tussen het bevorderen van een wenselijk onderwijs- en wetenschapsbeleid te ener en het geestelijk dirigeren door de staat te anderer zijde is onzeker. Men krijgt hier met de persoonlijke overtuiging der onderdanen te maken. Bij een veelheid van verzoeken om overheidssteun voor op een bepaald beginsel zich plaatsende academische arbeid kan het best de behoefte aan het gevraagde onderwijs vastgesteld en de getalsmaatstaf voor de betreffende volksgroep aangelegd worden, opdat iedere richting naar evenredigheid kansen door toedoen van de staat om zich geestelijk te ontwikkelen krijgt. Bij de openbare instellingen zal eveneens de evenredigheid hebben voor te zitten. Behoedzaamheid betaamt ten opziche van het modelleren naar één vorm, het schoeien op één leest. De deugdelijkheid van onderwijs en onderzoek moet niet te zeer in eenzelfde plan voor de stof, in gelijkheid van

methoden of ook in een identiteit van bestuursvormen worden gezocht. Daarmee verband houdend gelijkschakelingsstreven is verkeerd. Anderzijds moet geestelijke vrijheid niet het onredelijke of het onzinnige doen vragen in dier voege dat de staatskas de verwezenlijking daarvan zou mogelijk maken. Aan experimenten mogen betrouwbaarheidsvoorwaarden worden gesteld.

Zou men voor de relatie tussen staat en academie van de term autonomie willen gebruikmaken, dan is dit juist, als het gaat om de zelfstandigheid van wetenschappelijk onderwijs en onderzoek ten opzichte van de vrijheid van keuze der stof, en ten opzichte van de principiële inhoud. Terzake van de kwaliteit heeft de overheid echter het toetsingsrecht, voorzover zij bekostigt. Tevens is onmisbaar gemeen overleg bij beslissingen over spreiding van bestaande en oprichting van nieuwe studierichtingen en speurcentra. Derhalve worde er voorzichtig met het autonomie-begrip omgesprongen.

Onderwijs en onderzoek zijn voor hun omvang en uitbouw afhankelijk van staatkundige beslissingen. Hier ligt al een band met de politiek. De omstandigheid dat onderwijs beslist over de loopbaan legt eveneens een politieke betrekking. Voorts is van gewicht dat onderwijs zich doorgaans aansluit bij een aanwezig staatkundig en maatschappelijk bestel. Dan nog heeft politieke betekenis dat onderwijs in vele opzichten beïnvloedt: leerlingen worden gestuwd in een hun algemene kijk op het leven bepalende richting. Bij de wetenschappelijke instellingen voltrekt zich dit alles nog wat heviger: universitair onderwijs en onderzoek slaan als het ware in een ban. Verzet wordt nu aangetekend daartegen, dat ze worden bedreven zonder dat men op iets anders let dan op intellectuele zelfbevrediging of economisch gewin. Scheikundigen bemerken niet hoe door wat zij ontdekken de natuur uit haar evenwicht gebracht en ontluisterd wordt. Medici zijn er blind voor dat zij naar enge wetenschappelijke maatstaven menselijk leven verlengen of afbreken. Economen zetten uiteen welke middelen bepaalde doeleinden realiseren, zich er geen rekenschap van gevend wat zij bevorderen. Nog andere ongewenste verschijnselen worden misprezen: het enkel aanvatten van voordelig onderzoek, de vereniging van wetenschappelijk belang en geldelijk profijt. De echte humaniteit, de wezenlijke bewogenheid zou dikwijls ver zijn te zoeken. Er is volgens velen geen begrip voor het sociaal, het politiek wenselijke en een totale omkeer wordt verlangd.

Verkeerde horigheid

Waar ik nu ten zeerste beducht voor ben is de dienstbaarmaking van universiteit en wetenschap aan haar vreemde elementen juist bij het pogen hen te zuiveren. Het is waar, de politiek laat zich ten opzichte van de academie niet ter zijde stellen. Telkens moeten er staatkundige beslissingen worden getroffen: hoeveel geld is beschikbaar te stellen, welke studierichtingen zullen worden gesticht? Staatkundig moet ook steeds voor handhaving van de geestelijke vrijheid worden zorg gedragen en staatkundig mag er nooit in de verkommering van universiteiten en hogescholen berust. Maar noodlottig is het ter wegneming van deze duidelijke gebreken toe te geven aan het ijveren van hen

die de universiteit als organisatorisch strijdmiddel willen gebruiken.

Bijkomstig is hier dat van politieke middelen wel heel antidemocratisch wordt gebruik gemaakt: intimidatie, pressie, verstoring van vergaderingen, diefstal van documenten. Essentiëler is, dat metterdaad de verwerpelijk politieke opvatting van het doel heiligt de middelen wordt gehuldigd. Het stemt tot zorg, dat ter zake van het „nood breekt wet" sommige agitatoren ook in Nederland die hun situatie met de Duitse bezetting vergelijken, niet de minste moeite hebben. Werkelijk loopt de academie groot gevaar inzet van politieke strijd te worden als op hun beurt zij die een gezonde orde op prijs stellen alsook degenen, die van nature reeds conservatief zijn eveneens stelling kiezen en voor de verleiding een zuiver reactionaire houding aan te nemen, bezwijken.

Geen waarde-vrijheid

Van het grootste gewicht is de juiste houding te vinden tegenover de zich ten onrechte isolerende universiteiten, tegenover de soms wel heel bedenkelijke voorgedragen waardevrije beoefening der wetenschap. De zienswijze dat men van aard en taak der academische instellingen moet uitgaan bij voorkomende moeilijke twistpunten ontvangt in dit verband weer volledige bevestiging. Het onderwijs en onderzoek van universiteiten en hogescholen zijn gebonden aan de waarheid, in Kantiaanse verbreding aan een erkennen van wat goed en schoon is, aan een normbesef dat christelijk of meer algemeen menselijk van inslag hen werkelijk tot critische begeleidsters van het leven in zijn volheid maakt. Academies kunnen, bijdragend tot de vorming hunner leerlingen, zich niet neutraal houden tegenover wat er met de door hen verkregen uitkomsten gebeurt. Er zijn diepste drijfveren, laatste doelstellingen welke „waarde vrijheid" in de zin van beperking tot zakelijk technische werkzaamheid uitsluiten. Maar de gebondenheid aan normen, de erkenning van waarden zijn niet te vinden in het binnenhalen binnen de universiteit van wat daar onder geen beding thuishoort. Partijen, vakverenigingen, werkgeversbonden, belangenorganisaties, niet universiteiten en hogescholen hebben in de eerste plaats een maatschappelijke taak. Van de laatste mag voornamelijk verwacht worden dat zij - heeft men hen niet met vuurbakens vergeleken - tijdig waarschuwen, indien staatkundige en maatschappelijke excessen te verwachten zijn of zich metterdaad presenteren. De rechtsgeleerde zal allerlei absolutisme en anarchisme aanwijzen. De geschiedeniswetenschappen zijn bekwaam om uit het verleden nu en straks lering te puren. Het is de opdracht van de medische ethiek te vrijwaren voor een onmenselijke ontwikkeling met betrekking tot geboorte en dood. Dus blijkt keer op keer hoe de waarde-vrijheid geenszins opgaat als kenmerk voor de universiteit. Terecht willen ook de sociale wetenschappen niet enkel beschrijven maar tevens waarderen. Hier bevindt zich echter tegelijk een valkuil voor misverstand. Wie aan één faculteit, de sociale, of aan alle faculteiten politieke of maatschappelijke strijd in volle afmeting, naar alle zijden toedeelt, veroorzaakt dat zij hun doel missen: zij kunnen niet langer in menselijke onbevangenheid oordelen en leiding bieden.

Verruimde opdracht

Dat de academische taak zich met behoud van het wezenlijke in de toekomst iets verbreden zal heeft voor dynamische instellingen niets bevreemdends of beangstigends. Het post-academisch onderwijs zal een ruime omvang aannemen. Er is snel verouderde kennis - zij lijkt op vis - en men moet zich geregeld als academici opnieuw op de hoogte stellen. Wat groter terughouding is op haar plaats als men aan universiteit en hogeschool veel onder het tertiair onderwijs thuis horende opleidingen gaat toeschuiven die tot dusver buiten de academische muren bleven. Zou zekere hoogmoed bij de afweer zich hier openbaren, dan is dit verwerpelijk. Maar wat bij wetenschappelijk onderwijs en onderzoek voorop staat is meer dan alle aan het leven te bewijzen dienst de onuitroeibare behoefte om grotere verbanden te leggen, stelselmatig naar alle zijden door te denken, met volharding te onderzoeken uit innerlijke noodzaak. Tertiair beroepsonderwijs dat al mist het deze gezindheid bijzonder waardevol is en krachtige uitbreiding verdient, moet niet ongeveer aan de academie worden opgedrongen; het mist een dimensie en past daarom niet goed in academisch kader.

Slot

Menselijk falen ten spijt blijkt de kracht van universiteiten en hogescholen telkens weer. Zij zijn naar hun idee overoud; ze overtreffen in hun ons vertrouwd bestand wat levensduur en levenskracht betreft alle huidige staten ter wereld. Zij zijn zonder te bezwijken in de laatste eeuwen weinig minder geschokt dan de kerk. Tot op vandaag trekken zij voor onderwijs en onderzoek toegewijde figuren aan. Zij werden voorheen betreden door sympathieke studenten en de huidige generaties van leerlingen zijn niet de mindere vergeleken met het voorgeslacht. Aan hun toekomst behoeft niet te worden getwijfeld. Over een tiental jaren zal de academie, gezuiverd door stormachtige wind, gebaat bij waardevolle vernieuwing, bevrijd van tijdelijke overlast haar arbeid stellig weer in groter rust kunnen vervolgen. Vroeger vergeleek men universiteiten en hogescholen gaarne met tempels. Het is ook mogelijk hen als werkplaatsen te bestempelen, waar de toekomst wordt gemaakt. Misschien spreekt het heden het meest aan om hen observatoria te noemen, waarnemingsposten van de menselijke geest, die in een opvallende schijnbare tegenstrijdigheid weten hoe de grootste diepten zich boven hen openen.

PERSONALIA

Dr. C. Rijnsdorp, literator; publiceerde romans, enige bundels opstellen en een bundel novellen.

Prof. mr. I. A. Diepenhorst, hoogleraar Vrije Universiteit; lid van de Tweede Kamer.

NOTA „OPENBAAR VERVOER"

INHOUDSOPGAVE:

Inleiding 438
0.1 Woord vooraf 438
0.2 De opbouw van de nota 441

I. *De doelstellingen van het handelen van de overheid* 442
1.1 De maatschappelijke doelstelling 443
1.2 De nationaal-economische doelstelling 444
1.3 De ruimtelijke doelstelling 446
1.4 De bedrijfseconomische doelstelling 448

II. *Een analyse van de huidige toestand van het openbaar vervoer* . . 450
2.1 De kosten 450
2.2 De prijzen 452
2.3 De vraag naar vervoer 454
2.4 Besluit 455

III. *De middelen ter verbetering van het openbaar vervoer* 458
3.1 De voorwaarden ter verbetering van het openbaar vervoer . . 459
3.1.1 Bestuurlijk-politieke voorwaarden 459
3.1.2 Ruimtelijke voorwaarden 462
3.2 Juiste werking van het prijsmechanisme 464
3.2.1 Inleiding 464
3.2.2 Juiste prijsvorming van vervoerdiensten 466
3.2.3 Juiste prijsvorming van het gebruik van de infrastructuur 467
3.2.4 Nationaal-economische criteria voor de aanleg van de infrastructuur 469
3.2.5 Beperking van subsidies 472
3.3 Kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer 473
3.3.1 Het materieel 473
3.3.2 De dienst en de dienstuitvoering 475
3.3.3 Taxivervoer 477
3.3.4 Betere integratie tussen delen van het openbaar vervoer 478
3.4 Institutionele maatregelen van verschillende aard 480
3.4.1 Opstelling van verkeersplannen 480
3.4.2 Laden en lossen in de spitsuren 480
3.4.3 Parkeren 481
3.4.4 Spreiding van arbeidstijden 481

IV. *Conclusies* 482

NOTA „OPENBAAR VERVOER" *

INLEIDING

0.1. Woord vooraf

Een van de trefwoorden van deze tijd is *communicatie.* De mens en de samenleving hebben behoefte aan communicatie, aan het tot stand brengen van contact. Deze behoefte hangt nauw samen met de vele betrekkingen die er bestaan tussen mensen en groepen mensen onderling. Betrekkingen die nog in aantal toenemen naarmate de maatschappij ingewikkelder wordt en een meer open karakter krijgt.

Tengevolge van de vooruitgang van de techniek zijn onze mogelijkheden voor het tot stand brengen van communicatie aanzienlijk vergroot. Men denke aan hulpmiddelen als telefoon en telex, radio en televisie, de pers. Toch maken onze betrekkingen met mensen en dingen in vele gevallen onze lijfelijke aanwezigheid op een of andere plaats gewenst, soms noodzakelijk. Dit betekent dat we ons dikwijls „van hier naar daar" zullen moeten verplaatsen. Vandaar dan ook dat we een groot deel van onze tijd bezig zijn „ergens heen te *gaan";* we zijn veel onderweg; naar een kennis of een relatie, naar kantoor, naar de fabriek, naar huis, naar de plassen, enzovoorts.

Daarmee zijn we gekomen bij het verschijnsel van het *vervoer* als één van de middelen tot bevrediging van onze behoefe aan communicatie. Als we vervoerd worden of onszelf vervoeren nemen we deel aan het verkeer, en afgezien van de „joy-rider", zowel in goede als in slechte zin, zijn we dan bezig communicatie tot stand te brengen.

Teneinde de afstand tussen „hier" en „daar" snel en gemakkelijk te kunnen overbruggen hebben we de beschikking over vervoermiddelen, te onderscheiden in particuliere als auto, bromfiets, fiets en openbare als trein, bus en tram. (De huurauto en de taxi laten we hier voorshands buiten beschouwing.)

Alle vervoermiddelen, dus zowel de particuliere als de openbare, hebben als *voornaamste functie: de bevordering van de communicatie.* Openbaar vervoer en

* Medio 1969 heeft de centrale commissie van het College van Advies der A.R.P. een werkgroep ingesteld met het verzoek zich te beraden op de problematiek van het openbaar vervoer in ons land. De werkgroep is thans met haar werkzaamheden gereed gekomen en heeft haar bevindingen, neergelegd in de onderhavige nota, aan de centrale commissie aangeboden. De centrale commissie meent dat deze breed opgezette nota een belangwekkende bijdrage kan leveren aan de meningsvorming omtrent het te voeren beleid en zij besloot derhalve tot publikatie.

De samenstelling van de werkgroep was als volgt: ir. G. H. Meijer, voorzitter, mr. A. Bredius, ir. T. van den Hout, mr. J. G. H. Krajenbrink, secretaris, mr. drs. C. Moelker, rapporteur, drs. G. D. Pasman, mr. A. G. Smallenbroek en prof. dr. J. P. B. Tissot van Patot.

particulier vervoer zijn niet elkaars concurrenten, al krijgt men wel eens die indruk. Vanuit maatschappelijk gezichtspunt vullen ze elkaar aan, terwijl ze elkaar tevens veelal kunnen vervangen. In elk gebied afzonderlijk zal beoordeeld moeten worden of het particuliere vervoer dan wel het openbare vervoer de voornaamste vervoerscategorie behoort te zijn. Bepalend hiervoor zijn factoren als bevolkingsdichtheid, mate van congestie, intensiteit van het woon-werk-vervoer e.d.

Een zeker minimum aan openbare vervoersvoorzieningen zal echter overal noodzakelijk zijn in verband met de *specifiek sociale functie* die het openbaar vervoer vervult en die tot uiting komt in het woord „openbaar". Immers, het openbaar vervoer biedt aan een *ieder* de gelegenheid zich te doen verplaatsen. Het is een eis van publieke gerechtigheid ook voor diegenen, die om welke reden dan ook niet in het bezit zijn van een particulier vervoermiddel of daarvan geen gebruik wensen te maken, mobiliteit, verplaatsingsmogelijkheid te scheppen.

Wanneer we erkennen dat voor ons land in het geheel en in zijn delen een goed vervoerstelsel van grote maatschappelijke betekenis is, een algemeen belang, dan is daarmee ook de primair verantwoordelijke instantie voor de behartiging van dit belang gegeven: *de centrale overheid.* Wie met de uitvoering belast wordt is een vraag van latere orde, de centrale overheid is verantwoordelijk voor de gang van zaken.

Wenden we ons thans tot de werkelijkheid van vandaag, dan moeten we erkennen dat de situatie verre van rooskleurig is. Zeker in het dichtbevolkte en verstedelijkte westen, de Randstad, maar ook wel in concentratiegebieden elders kan men constateren dat we bezig zijn met ons verkeers- en vervoersysteem letterlijk en figuurlijk vast te lopen, een situatie die in een aantal gebieden welhaast is bereikt. Hier voltrekt zich het opmerkelijke proces, dat veel van de aanvankelijke voordelen van de vervoermiddelen omslaan in hun tegendeel. De verhoogde vrijheid, ontplooiingsmogelijkheid, productiviteit, ons gebracht door de opkomst van de moderne vervoermiddelen, in het bijzonder de auto, is thans voor een deel teloor gegaan door de verstikking die zowel het particuliere als het openbare vervoer verlamt. Bij een toenemende behoefte aan communicatie zijn de communicatiemiddelen tot een barrière geworden. Noch het openbare noch het particuliere vervoer kan zijn taak verrichten.

Ook in de relatief dun bevolkte gebieden zijn er vervoersproblemen, zij het van geheel andere aard. Men denke slechts aan het rumoer bij de voorgestelde opheffing van een aantal lijnen van het openbaar vervoer.

Dit alles heeft geleid en leidt tot frustraties in de samenleving, desintegratieverschijnselen in de steden, ongewenste beslissingen van individuen en groepen individuen ten aanzien van woon- en werkplaats, van de keus van het vervoermiddel, ergernis en onlustgevoelens bij de verkeersdeelnemers, alsmede van bijkomende maar geenszins bijkomstige vraagstukken als de verkeersonveiligheid, luchtverontreiniging en geluidshinder. Geconstateerd moet worden dat dit in hoge mate onbevredigend functioneren van het verkeer- en vervoerstelsel grote schade toebrengt aan het welzijn van mens en samenleving.

Uit het bovenstaande volgt, dat wij de ontwikkelingen niet hun autonoom

beloop mogen laten omdat daaruit stagnaties in de functionering van de samenleving en planologisch ongewenst gebruik van de ruimte voortvloeien. Waartoe een autonoom beloop leidt zien we bij de bestedingen van het Rijkswegenfonds, waar een toeneming van het aantal auto's automatisch leidt tot vergroting van het rijkswegennet - het verwerkbare vergrote aantal auto's stormt „ongehinderd" op de steden af die een kleiner aantal al niet meer kunnen verwerken.

Men zal daarom aan de ontwikkeling leiding moeten geven en daartoe nieuwe normen en doelstellingen moeten formuleren. Dit nieuwe beleid zal zich moeten richten op een zo groot mogelijke en maatschappelijk verantwoorde bevrediging van de totale behoefte aan vervoer in de huidige en toekomstige samenleving. Het zal een onderdeel moeten zijn van de welzijnspolitiek en met name rekening moeten houden met de sociale kosten van bevrediging van de vraag naar vervoer en met de aanwezige schaarse ruimte, waarvan in het kader van een structuurbeleid een zo nuttig mogelijk gebruik moet worden gemaakt.

Een verdere eis die men aan dit beleid moet stellen is dat het niet bestaat uit incidentele en partiële beslissingen. De huidige moeilijkheden vragen om een samenhangend beleid, waarin een totaal-visie op het vervoer en het verkeer als een geïntegreerd en tevens integrerend onderdeel van de gehele samenleving is weerspiegeld. Immers, niet alleen de vervoersproblemen zijn onderling nauw verweven, maar er lopen verbindingslijnen naar vrijwel alle maatschappelijke sectoren.

Eén, wellicht dé grote vraag waarvoor wij ons in de huidige tijd gesteld zien is hoe de onderlinge samenhang tussen de verschillende sectoren onzer samenleving ook in het gevoerde en te voeren beleid tot zijn recht te laten komen. Enerzijds moeten we er rekening mee houden dat hetgeen zich afspeelt in één sector zijn consequenties heeft in en voor vele andere sectoren; anderzijds zullen we in tal van sectoren tegelijk maatregelen moeten treffen om in één sector met succes iets tot stand te kunnen brengen.

Naar de mening van de opstellers dezer nota is een doelgericht beleid nodig, dat in het kader van het welzijnsbeleid samenhang brengt tussen de ruimtelijke ordening en de vervoersvoorzieningen. Een samenhangend vervoerstelsel zal vooral moeten worden verwezenlijkt

a. in ruimtelijke zin: wonen, werken en recreëren op de juiste plaats, onderling verbonden door de daarvoor geëigende communicatiestelsels;

b. in financiële zin: samenhang in het financiële beleid met betrekking tot het particuliere en het openbare vervoer, ook al om de eenheid van *verkeer* - dat is het verplaatsen van voertuigen - en *vervoer* - dat is het verplaatsen van mensen - tot zijn recht te doen komen;

c. in bestuurlijke zin: op rijks-, provinciaal, gewestelijk en gemeentelijk niveau eenheid van visie op het verkeers- en vervoersbeleid.

In het voorafgaande is de nadruk gelegd op de eenheid van verkeer en vervoer. Wanneer in deze nota vooral wordt gehandeld over het openbaar vervoer,

moet daarin dan ook geen miskenning van die eenheid worden gezien. Wij menen met name dat vooral in het openbaar vervoer voor de overheid belangrijke en voor de hand liggende aangrijpingspunten liggen om de totale verkeers- en vervoersproblematiek aan te vatten.

Dat het openbaar vervoer zelf over de gehele linie met grote problemen te kampen heeft is wel bekend. We noemen de belangrijkste:

a. het ruimtelijk probleem: de steden breiden zich hoe langer hoe meer uit van de stations weg, waardoor het nationale railverkeer in relatief ongunstiger positie komt te verkeren; de bebouwingsdichtheid in de kernen van de steden neemt af, waardoor de lokale vervoerstromen daar minder breed worden en de productiviteit van de exploitatie vermindert. Bovendien heeft het openbaar vervoer te kampen met toenemende verkeersopstoppingen voorzover het niet van eigen rijbanen gebruik maakt;

b. het financieringsprobleem: de stijgende tekorten maken dat bezuinigingsmaatregelen worden getroffen die het voorzieningenniveau bedreigen, zowel in omvang van het lijnennet als in frequentie van de bediening er van. Bovendien gaan de middelen ontbreken om nieuwe infra-structuren aan te leggen en nieuw materieel aan te schaffen;

c. het bestuurlijke en organisatorische probleem: een geëigende aanpak der problemen stuit voor een belangrijk deel op bestuurlijke en organisatorische moeilijkheden. Zoals op zoveel gebieden missen we ook hier nog het goede instrumentarium om de bestaande en komende problemen de baas te worden.

Samenvattend: de problemen van het openbaar vervoer, als onderdeel van de totale vervoers- en verkeersproblematiek, kunnen slechts tot een oplossing worden gebracht in het kader van een integrale benadering. Dat is de ene kant van de zaak. Aan de andere kant moet men zich, zoals gezegd, realiseren dat het bij de problematiek van het openbaar vervoer niet gaat om de belangen van een bepaalde (pressie-)groep, maar om de belangen van het vervoer, en daarmee om het belang van de samenleving in haar totaliteit, om het welzijn van ons allemaal. Ook het beleid met betrekking tot het openbaar vervoer is welzijnsbeleid, dient dat althans te zijn. Aan zo'n beleid bestaat thans meer dan ooit behoefte. Nieuwe initiatieven zijn nodig, willen we niet steeds verder in de versukkeling geraken.

0.2. De opbouw van de nota

Het is ongetwijfeld zo dat de impasse waarin zich het openbaar vervoer zowel als het particuliere vervoer bevinden gemakkelijk tot eensgezindheid in negatieve zin leidt. Minder gemakkelijk wordt men het eens als het om het bestrijden van ongewenste toestanden of ontwikkelingen gaat. In de eerste plaats moet men dan een stap verder zijn in zijn denken dan bij het vaststellen van de feiten en in de tweede plaats verschillen de uitgangsstellingen: men is vervoerder, bestuurder of gebruiker, maar misschien nog het allerbelangrijkst is de niet-gebruiker van openbaar vervoer. Nog moeilijker is het gemeen-

schappelijk een constructieve daad te stellen: de wegen zijn reeds gescheiden. Ze lopen verder uiteen zodra de ene groep na diepergaande beschouwing aan het openbaar personenvervoer een belangrijke rol als instrument bij de beïnvloeding van het maatschappelijk leven wil toekennen, de andere groep het openbaar vervoer daarvoor niet geschikt acht en een derde groep het als een belasting ervaart.

Als men zinvol wil handelen dient men te weten *waar* men moet optreden. En het gaat niet alleen om het waar van het ingrijpen, maar ook om het *waarmee* en het *hoe* er van. Er is reden deze vragen expliciet te stellen; de werkgroep is er zich van bewust dat men geen maatregelen kan nemen zonder dat deze elders hun weerslag hebben. Men heeft namelijk geen gelegenheid eerst eens met reageerbuisjes proeven te nemen. Het sociale experiment is geen neutraal experiment, al willen sommigen ons dit doen geloven, maar een daad waarbij - soms misschien op kleine schaal - altijd mensen en hun belangen, stoffelijke en geestelijke, worden geraakt, tot buiten de grenzen van het experiment in het volle maatschappelijke leven.

In het *eerste hoofdstuk* gaan wij na welke doelstellingen als toetsingsnorm voor het handelen van de overheid behoren te gelden. Hier is gelegenheid om te wijzen op de achtergronden van dit handelen, dat in het *derde hoofdstuk,* handelende over de middelen ter verbetering van het openbaar vervoer, zijn verwerkelijking vindt. In het tussenliggende *tweede hoofdstuk* vindt men een beschouwing van de oorzaken, de lijnen van onderlinge beïnvloeding en afhankelijkheid van allerlei verschijnselen in en om het openbare vervoer, hetgeen meer is dan het enkele zoeken naar de micro-economische prestaties en tekorten zoals nog te vaak uitsluitend gebeurt. Het is als het ware een dynamisch model, waardoor de lezer zich de gevolgen bewust kan worden van het ingrijpen op een bepaald punt, van het beïnvloeden van een bepaald aspect van het openbare personenvervoer of van een ander element uit het gebied van het verkeer en vervoer of van toestanden en ontwikkelingen elders in de maatschappij.

HOOFDSTUK I

DE DOELSTELLINGEN VAN HET HANDELEN VAN DE OVERHEID

Van de doelstellingen voor het handelen van de overheid noemen we allereerst de *maatschappelijke doelstelling,* die de zorg voor goed openbaar vervoer betreft. De oude sociale doelstelling in de zin van steun willen verlenen aan kwetsbare groepen in de samenleving leidt hier eveneens toe, maar het maatschappelijke belang bij goed openbaar vervoer is meer omvattend. Vervolgens is er de *nationaal-economische doelstelling*

die met de economische belangen van de gehele volkshuishouding rekening houdt, in tegenstelling tot de bedrijfseconomische doelstelling die alleen voor het individuele vervoerbedrijf en zijn leiding van belang is, en daarom op de laatste plaats komt. De *ruimtelijke doelstelling* dringt meer en meer naar voren, nu het duidelijk wordt dat het openbaar vervoer een belangrijke rol speelt in de ruimtelijke orde en door zijn bijzondere prestaties in het vervoer, gerelateerd aan zijn geringe ruimtebeslag tevens een belangrijk instrument van ruimtelijke ordening is.

1.1. De maatschappelijke doelstelling

In de algemene inleiding is gesteld dat het een maatschappelijk belang van de eerste orde is dat er goed openbaar vervoer wordt geboden. Ook vroeger is de betekenis van het openbaar vervoer wel gezien, men kan daarvoor ver terug gaan. De algemene belangstelling voor, de algemeen gevoelde behoefte aan goed en snel openbaar vervoer als communicatiemiddel *en* als integratiemiddel in het rijk heeft zich geuit in de aanleg van de grote interprovinciële spoorlijnen na 1865. Ze worden nog bijna alle bereden en vormen de ruggegraat van het hedendaagse spoorwegnet. Iets later werden de streekspoorwegen en platteland stramwegen aangelegd, terwijl de moderne opbouw van de stedelijke trambedrijven tussen 1900 en 1913 zijn beslag kreeg. Nog weer later, in de jaren dertig, schiep de overheid een interlokaal busdienstennet.

Reeds in de jaren na de eerste wereldoorlog geraakt door de opkomst van betere private vervoermiddelen het aspect van algemene waardering van het ieder ter beschikking staan op de achtergrond. De eigen auto wordt statussymbool voor velen die het openbaar vervoer als minderwaardig vervangingsmiddel zien. Parallel verloopt de feitelijke depreciatie die aan het openbaar vervoer zo'n mooie sociale taak toekent: het is voor de kinderen, invaliden en bejaarden, kortom voor ieder die niet anders *kan*. Soms speelt een andere kwestie een rol, een van wat ruimere sociale zorg: prijsdifferentiatie in het openbaar vervoer helpt bij het matigen van de reële inkomensverschillen in de bevolking. Door lage tarieven te stellen voor werkers, scholieren en gepensioneerden brengt men herverdeling van het nationale inkomen teweeg, hetgeen nog duidelijker spreekt als de tekorten uit de algemene middelen worden aangevuld. Ook dit heeft er naar onze mening toe bijgedragen het openbaar vervoer het stigma van *„second best"* op te leggen.

Waarschijnlijk is een sociale doelstelling van deze aard niet meer op zijn plaats in het openbare vervoer. Er zijn tekenen dat de gedachte veld wint dat men het inkomen van de betrokken groepen beter rechtstreeks kan verhogen zodat de individuen zelf hun voorzieningen kunnen kiezen. De weg van de prijsdifferentiatie ten ongunste van de sociaal sterke brengt immers consumptiedwang voor de sociaal zwakke met zich mee en past daarom eigenlijk niet goed in een maatschappij die zich bewust wil democratiseren, die de persoonlijke vrijheid zo groot mogelijk wil maken, tegen alle druk in.

De maatschappelijke doelstelling van het handelen met betrekking tot het

openbare vervoer is echter veel moderner en meer omvattend dan de oude sociale. Ongetwijfeld zijn er de oude categorieën van gebruikers die geen andere reiswijze ter beschikking staat: jeugdigen, invaliden, bejaarden. Maar er zijn ook mensen, van alle leeftijden, die het openbaar vervoer bewust kiezen hoewel ze ook andere, private vervoermiddelen zouden kunnen gebruiken. Hun voorkeur is anders. Verder zijn er mensen die - hoewel in de regel geen gebruiker - in noodgevallen zoals wanneer hun eigen vervoermiddel defect is, vervoer behoeven en dat kan dan slechts het openbaar vervoer bieden. Dit impliceert dat openbaar vervoer niet alleen comfortabel moet zijn maar ook betrouwbaar, altijd plaats moet bieden en er feitelijk altijd moet zijn. Maatschappelijk is het openbaar vervoer reeds nuttig door zijn beschikbaar zijn voor allen, en dat er zelfs in een onzer steden een relatief bloeiend nachtverkeer is bewijst dat het publiek deze beschikbaarheid waardeert. Het oude woord „nutsbedrijf" is als typering van een openbaar vervoerbedrijf daarom beter op zijn plaats dan ieder ander dat associaties wekt met het te enge en ook verouderde begrip „sociale dienstverlening".

1.2. De nationaal-economische doelstelling

Wanneer we spreken van de nationaal-economische doelstelling verbinden we deze met de nationale economie, de gehele volkshuishouding, de optelsom van alle huishoudingen. Het heeft *dan* ook zin te spreken van een „vervoerstelsel", het geheel van alle voorzieningen, collectieve en individuele, die tot het daadwerkelijke personenvervoer bijdragen. Dit vervoerstelsel kent *verspillingen* omdat er nationaal-economisch gezien geen evenwicht tot stand komt tussen offers en baten, mede omdat de onderdelen van het stelsel geen optimum vormen.

Zo is er een tweetal discrepanties tussen de offers die de gebruiker van een privaat vervoermiddel als de zijne ervaart en de werkelijke offers van de nationale economie betrokken op deze ene gebruiker. In de eerste plaats is er verschil tussen de nationaal-economische kosten en de persoonlijke zoals die thans zijn; in de tweede plaats is er verschil tussen de persoonlijke kosten en de kosten die men ondervindt. Men reageert slechts op de direct ervaren prijzen en het heeft er alles van dat die reactie nog niet adequaat is ook. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer men een auto heeft die men ook gebruikt als men eigenlijk het collectieve, openbare vervoer zou moeten gebruiken. Alleen de directe uitgaven worden in het oog gehouden (zo men al kostenbesef heeft op het stuk van de eigen auto), terwijl de alternatieve bus- of spoorrit een prijs vergt die de integrale kosten van dit vervoer weerspiegelt.

Intussen is dit een illustratief geval van de invloed van economische verschijnselen op de kwaliteit van het welzijn. Verwaarlozing van de economie maakt de verkeerde keus mogelijk die onder meer bijdraagt aan het verstikken van het stedelijk leven in al zijn facetten. Men is zich dit veelal niet bewust en beoordeelt economische feiten ten opzichte van het welzijn thans herhaaldelijk uitsluitend negatief. Het kan zelfs al politiek bezwaarlijk zijn om economische instrumenten voor de verwerkelijking van het (niet uitsluitend economisch

bepaalde) welzijn aan te bevelen. De reden is niet ver te zoeken: omdat het autorijden op zich soms als zelfverwerkelijking wordt ervaren en daardoor in het welzijnsbeeld past. Niettemin moet men voor deze bezwaren niet uit de weg gaan omdat de gevolgen van het geraken in onhoudbare toestanden onaanvaardbaar zijn, juist uit welzijnsoogpunt. Er zijn verschillen tussen de kosten die het individu of een groep individuen ervaart en de kosten die de gemeenschap ervaart. De auto wordt ongedifferentieerd belast naar zijn gebruik van alle soorten wegen, terwijl het met het gebruik van wegen op het platteland bepaald anders is gesteld dan met dat van wegen in de stad. Er is ook verschil tussen wegen met stremmingen en wegen waarop ruimte te over is. Het gevolg hiervan is dat zelfs als men wel rationeel handelt, toch bij het kiezen tussen eigen vervoer en openbaar vervoer nationaal-economisch niet zuiver wordt gereageerd. Hieruit vloeien twee bronnen van verspilling voort, want wat te hoog wordt geprijsd wordt te weinig, wat te laag wordt geprijsd wordt te veel gebruikt.

De gevolgen van deze inadequate rekenwijzen zijn manifest. Het relatief te goedkope gebruik van stedelijke wegen veroorzaakt congesties. De hierdoor ontstane stremmingen hebben een sterk negatieve invloed op het stedelijk welzijn. Dit verklaart in de steden de drang naar vergroting van het straatoppervlak ten koste van de bebouwing. De deconcentratie benadeelt zowel de stedelijke samenleving als de functionering van de samengebalde bedrijvigheid in onze grote binnensteden. Ongetwijfeld wordt dit eerst algemeen politiek gevoeld als de achteruitgang spectaculair voor iedereen zichtbaar is geworden en niet langer alleen voor ingewijden meetbaar; maar dan is het te laat, wellicht onherroepelijk te laat. Intussen is de hierboven genoemde drang naar straatverbreding op zichzelf al een kostbare aangelegenheid, want een kilometer straat is op deze wijze even duur als een kilometer ondergrondse spoorweg, maar de vervoerscapaciteit van de laatste is ongeveer het tienvoudige van die van de eerste!

Ten besluite van deze paragraaf wil de werkgroep wijzen op een geheel andere vorm van verspilling. Deze komt voor als een bepaalde soort weg overbelast is maar een andere nog voldoende ruimte voor omvangrijke groei biedt. In een groot aantal gevallen is het gebruik van de vrije baan van de Nederlandse Spoorwegen nog maar gering - twee- of driemaal in 't uur een reizigerstrein - terwijl er overbelaste wegen in dezelfde relatie liggen. Het omgekeerde doet zich niet zo spoedig voor omdat het accent van de groei van het verkeersvolume op het wegverkeer heeft gelegen en nog ligt. In de stedelijke agglomeraties van het westen is men echter zover gekomen dat beide wegenstelsels overbelast dreigen te geraken zodat men daar voor beide voorzieningen moet treffen, mede omdat behoefte bestaat aan enkele nieuwe verbindingen. Slaagt men er daar in nieuwe ondergrondse lijnen aan te leggen dan kan in een aantal gevallen alleen reeds door de verwijdering van het bovengrondse openbare vervoer meer ruimte voor het particuliere vervoer worden gevonden zonder de bezwaren van verdunning in de concentratie. Integendeel, voor grote groepen gebruikers worden onze binnensteden eerst dan goed integraal bereikbaar. Een niet te verwaar-

lozen bijkomend voordeel is dat men het openbaar vervoer naar een afgesloten baan brengt; dit is een belangrijke bijdrage aan de verkeersveiligheid.

1.3. De ruimtelijke doelstelling

Het is zinvol te spreken van *ruimtelijke orde* als gegeven pakket ruimtelijke elementen (woningen, werkplaatsen, ontspanningsobjecten, wegen, waterwegen, spoorlijnen, hun opbouw en hun onderlinge verhoudingen in de ruimte) naast *ruimtelijke ordening* als het ingrijpen in de ruimte zelf, dus het aanbrengen van veranderingen in het gebruik, de elementen of beide betreffend. Het belang van het openbaar vervoer in de ruimtelijke orde is groot. Er is een wederzijds verband tussen bevolkingsdichtheid en openbaar vervoer, terwijl daarbinnen bepaalde concentraties weer aanleiding kunnen zijn voor bepaalde soorten openbaar vervoer. Wanneer we nu beseffen dat er in ons land binnen vijftig jaar misschien 20 miljoen mensen zullen wonen, en dat naar de huidige opvattingen dat aantal alleen zou kunnen worden verdubbeld bij de *uiterste zorg voor het leefmilieu* en een verdere wijziging in de procentuele verhouding van de productiesectoren, is het duidelijk dat het openbaar vervoer tevens een niet te verwaarlozen instrument van ruimtelijke ordening is.

Onze beslissingen van vandaag zijn medebeslissend voor het welzijn der komende generaties. In het verenigde Europa zal men nog dichter op elkaar leven dan thans het geval is, en een vestigingsoverschot in de delta van Rijn, Maas en Schelde is daarbij geenszins denkbeeldig. Wij behoeven ons niet in speculaties te begeven om te stellen dat het ruimtegebrek steeds groter zal worden. Dit verplicht ons uiterst zuinig met de beschikbare ruimte om te springen - en men kan zich afvragen of dat op dit moment wel zo gebeurt.

In ons beperkte oppervlak dwingt het voorgaande ons tot concentratie van de bebouwing. Maar daarmee doet zich ook het vraagstuk van het geconcentreerde verkeersvolume voor, waarvan we thans de eerste hinder ondervinden en als er niet voldoende krachtig wordt ingegrepen in de nabije toekomst ondraaglijk méér. Gelukkig liggen hier tevens de voorwaarden gereed voor een modern opgezet openbaar vervoer, dat naar zijn aard zuinig is in het ruimtegebruik en in zijn moderne en juist in concentratiegebieden toepasbare vormen pluspunten als snelheid, regelmaat, veiligheid en comfort aan dat geringe ruimtebeslag toevoegt.

Het ruimtelijke aspect heeft, voorlopig althans nog, in de gebieden van het westen waar thans onze concentratie plaatsvindt een andere gradatie dan in de streken waar bevolking en bedrijvigheid minder geconcentreerd zijn. Het ruimtelijke motief werkt dus ten aanzien van de toekomst in de zin van het behouden van reserves voor thans nog ongedachte ontwikkelingen; het gaat daarbij letterlijk om het *open houden.* Ten aanzien van het heden en de nabije toekomst werkt het in de zin van het *aanbrengen van prioriteiten.* In het westen mag een nieuwe spoorlijn evenveel kosten als in het noorden, zijn functie in de westelijke concentratiegebieden is ontegenzeggelijk belangrijker dan die in het ruime, wijde noorden.

Het verband tussen ruimte en openbaar en particulier vervoer zou men als volgt kunnen illustreren:

a. Is er veel ruimte voor eigen vervoer, dan zal er onder de huidige verhoudingen, dat wil zeggen zolang de burger vrije keus heeft, geen of nauwelijks vraag naar openbaar railvervoer zijn. Er is ook uit planologisch oogpunt weinig bezwaar tegen.

b. Met name in de steden - eigenlijk in alle, maar de grootste beklemming ondervinden de vier grote steden - is er noch veel ruimte voor openbaar vervoer, noch veel voor particulier vervoer. Ruimtelijk gezien ontstaat dan een onhoudbare toestand; er treden verstikkingsverschijnselen op die de stedelijke samenleving bedreigen en de functionering van de stad in het gewest belemmeren.

c. Krijgt het openbaar vervoer eigen banen en is het ook overigens van voldoende kwaliteit, dan kan er een belangrijke toeneming in dit vervoer worden verwacht. Men verkeert in het derde verdelingstype: er is zowel ruimte voor openbaar vervoer als voor het eigen vervoer, maar het openbare vervoer wordt in het woon-werk-vervoer aanvaard omdat het de beste resultaten biedt. Dit kan zo gunstig werken dat vanouds goed functionerende delen van het openbaar vervoer in de algemene bloei worden meegezogen waardoor de hele sector van het openbare vervoer beter werkt.

Het openbare vervoer heeft in het verleden een belangrijke invloed op de ruimtelijke orde gehad. We noemen de spoor- en tramverbindingen van Amsterdam met Noord- en Zuidkennemerland en het Gooi; voorts het dichte spoor- en tramnet oostelijk van de gemeente Utrecht tot de Gelderse Vallei toe. Verder is te wijzen op het vrij dichte electrische tramnet van weleer tussen Delft, Leiden en de Zuidhollandse kust, en dat in de mijnstreek. In een aantal verbindingen kwam later een tegengesteld gerichte vervoersstroom tot ontwikkeling. Dit is mede te danken aan de eigen activiteiten die de oorspronkelijke slaapsteden ontwikkelden. Hilversum bijvoorbeeld werd een woonstad van grootse allure en is nu een belangrijk communicatiecentrum dat voor zoveel eigen werkgelegenheid zorgt dat het Gooi woonruimte tekort komt.

Openbaar railvervoer zal evenals in het verleden in de bovengenoemde streken, ook in de toekomst een belangrijke rol kunnen spelen in het verkorten van de reistijd, waardoor het bijdraagt aan het bereiken van vrijheid in de keus van woonplaats van de werker wanneer er van vrijheid in de keus van vestigingsplaats van het werk geen sprake meer is. In moderne zin helpt het openbaar vervoer het forensisme, eertijds weggelegd voor weinigen, in de toekomst voor velen realiseren. De verdunning van de bevolkingsdichtheid van de oude woonwijken van onze grote steden heeft beslist niet alleen schaduwzijden, maar dan zal men in de uitstralingsgebieden concentratie in woonsteden moeten aanvaarden en doelmatige inrichting van het railstelsel ten gunste van snel openbaar vervoer.

Aan de kant van het werken staat ook concentratie. Tot 1945 kende ons land weinig echte industriegebieden; nadien is de klontering welbewust bevorderd, om redenen van industrialisatiepolitiek *en* om redenen van ruimtelijke orde bij toenemende industrievestiging. Ook dit noopt tot voorziening met openbaar vervoer wanneer de nijverheidscomplexen tenminste een omvang bereiken die voldoende vervoersstromen oplevert. Bij de werkgelegenheid van de secundaire productie blijft het intussen niet: ook de tertiaire sector concentreert zich.

1.4. De bedrijfseconomische doelstelling

Naast de dagelijkse ongemakken van tekortkomingen in de feitelijke vervoersvoorzieningen van de openbare vervoerbedrijven - tekortkomingen die ieder individueel ondervindt en die vooral op congestieverschijnselen zijn terug te leiden, hoewel bij de grote groei van een aantal stedelijke agglomeraties ook verouderde infrastructuren of zelfs het gemis er van een rol spelen - halen de voor het oog van de wereld schrikbarende tekorten van deze bedrijven periodiek de krant. Hoe deze tekorten ontstaan zullen we in het tweede hoofdstuk schematisch aangeven; we volstaan nu met te schrijven: uit een menigte oorzaken van heel verschillende aard.

Een van de oorzaken behoort thuis onder de groep van de overheidsinvloeden maar wordt in dit hoofdstuk beschreven. Een deel van de tekorten is namelijk te verklaren uit het voldoen aan verplichtingen die een vrije ondernemer nooit op zich zou willen nemen. Ons openbare vervoer is echter niet vrij, maar altijd min of meer geconcessioneerd geweest. De rijksverkeersinspectie nu verplicht de autobusdienstenondernemer bepaalde diensten *naar de tijd*: vroege en late ritten, of *naar de ruimte:* onrendabele lijnen, korte halteafstanden, te verrichten. Aangezien alle streekvervoersondernemingen en de Nederlandse Spoorwegen op commerciële leest zijn geschoeid en in de rechtsvorm van de naamloze vennootschap zijn gegoten, terwijl de overheid de onrendabele gedeelten niet voor haar rekening neemt, moeten de overschotten van de rendabele lijnen de tekorten van de onrendabele lijnen goedmaken. Het aantal vervoerde reizigers neemt af, de kosten nemen toe, de prijzen worden onvoldoende verhoogd en dan nog vaak achteraf. Gebleken is voorts dat prijsverhogingen een nadelige invloed op het gebruik van openbaar vervoer hebben.

Men kan pogen de kosten te verlagen maar dit leidt veelal tot vermindering van de kwaliteit van het vervoer. In het geheel van de concurrentieverhoudingen van openbaar en particulier vervoer is dit wederom een maatregel die tot vraagvermindering voert; integendeel, men is voor het behoud van zijn aandeel in de markt gedwongen aandacht te schenken aan het comfort van het voertuig, de wachtruimten, de snelheid, het interval, en dit alles werkt juist kostenverhogend. Het is daarom geen wonder dat men hier en daar hoort verluiden dat de ondernemer in het openbaar vervoer een soort aannemer-in-regie van vervoerwerk moet worden, zoals dat tot op zekere hoogte met die vervoerbedrijven is gesteld waarvoor men de eis van een sluitende exploitatie niet meer stelt.

Intussen is er wel nog verschil tussen het bitse jaarlijks terugkerende miljoentekort en de functie van de vervoersonderneming, de diensten die men voor dit tekort krijgt! Bij die waardering schiet de bedrijfseconomie tekort.

Wel kan de micro-economie voor de keus van de soort van vervoer die de onderneming biedt van belang zijn. In veel gevallen kan de spoorweg worden vervangen door de busdienst; dit is in feite in talrijke gevallen sinds 1935 geschied. In enkele gevallen kan men busvervoer vervangen door een nog eenvoudiger exploitatievorm, zoals de taxi-op-afroep met verkoop per zitplaats, of een lijntaxi. Hier is een grens bereikt omdat de maatschappij het niet buiten een communicatievoorziening van enig peil kan stellen. Grote delen van Noordamerika zijn ook in dit opzicht woestijnen geworden. Anderzijds is de heftige reactie die op de aankondiging van de opheffing van een reizigersdienst van N.S. pleegt te volgen niet op voorhand te waarderen als blijk van grote waardering of wijde maatschappelijke visie. Wanneer langs een spoorlijn een autoweg ligt die dikwijls de kernen beter ontsluit dan de spoorlijn, wanneer die reizigersdienst eens in het uur wordt onderhouden en de eigen auto of bromfiets respectievelijk het ondernemingsgroepsvervoer per bus in de meeste behoeften voorziet en naar uit het feitelijke gebruik van de verschillende soorten vervoer blijkt, beter voorziet dan het onderbezette spoorvervoer, kan het geraden zijn de spoordienst te beëindigen. De streekgenoten hebben immers in alle vrijheid van hun voorkeur laten blijken en als er geen maatschappelijke verstoringen optreden is daar niets op tegen.

De rol van de vervoerprijzen is thans ook minder belangrijk, omdat verhoging ervan het verdwijnen van de tekorten niet waarborgt. Op bedrijfseconomische gronden zou men de tarieven moeten verhogen. Doet men het, dan loopt men het gevaar dat het openbaar vervoer zijn bestaansgrond verliest. Bovendien zullen de kosten nog aanzienlijk hoger worden voorzover men arbeid niet verder kan vervangen. Er dreigt gevaar voor een macabere cirkelgang. Nu de feiten zo liggen en men zijn bestaansgrond niet verliezen mág uit overwegingen van maatschappelijke of ruimtelijke aard, is er alle reden het accent van de beschouwing niet meer op het verlies te leggen. Het is structureel geworden; men *moet* het niet aanvaarden maar men *wil* het aanvaarden, op grond van zijn verdiensten. En ruimer gezien dan het verlies: het bedrijfseconomische aspect geraakt op de achtergrond. De nadruk komt te liggen op de functie van het openbare vervoer in het geheel van het vervoerstelsel. Is die functie waardevol, dan moet het openbaar vervoer adequaat worden ingericht. Het is wel opvallend dat men in een aantal grote steden tot de conclusie kwam dat bepaalde trajecten goedkoper met een „ondergrondse" kunnen worden bediend dan met de tram of de bus, toen eenmaal vaststond dat er in elk geval ruimte moest worden geschapen om het totale, groeiende verkeersvolume te kunnen verwerken. Dit geeft het belang weer van het verschaffen van een moderne infrastructuur aan openbaar vervoer dat het verdient.

HOOFDSTUK II

EEN ANALYSE VAN DE HUIDIGE TOESTAND VAN HET OPENBAAR VERVOER

Het heeft er soms de schijn van dat het belangrijkste probleem van het huidige openbaar vervoer wordt gevormd door de toenemende verliezen en de daarmee samenhangende behandeling van subsidie-aanvragen. Deze feiten halen de voorpagina van de krant, om het even of het om het verlies van de KLM eertijds, dat van de NS of een kleiner vervoerbedrijf thans gaat. De nu jaarlijks groeiende verliezen, die als de reserves zijn uitgeput uit de algemene middelen moeten worden gedekt spreken met name diegenen aan die het openbaar vervoer zelden of nooit gebruiken.

Helaas is ook met aanvaarding van het verlies thans vaak het laatste woord gesproken, ten onrechte. Een verliessaldo wil niet anders zeggen dan dat in de verslagperiode de kosten van de produktie de opbrengsten hebben overtroffen. Hoewel een verlies dus eenvoudig te meten is en gemakkelijk kan worden vastgesteld komt men daarmee niet zover als men de eigenlijke oorzaken van de impasse waarin het openbaar vervoer verkeert wil bepalen. Ongetwijfeld kan men langs vele wegen de oorzaken van het verlies opsporen. Men kan uitgaan van algemene verschijnselen: maatschappelijke kosten, ruimtegebruik, kosten en leed door ongelukken veroorzaakt, maar men kan ook aanknopen bij de alledaagse ervaring van gebruikers en exploitanten van een individueel vervoerbedrijf - zonder daar in het vervolg van de nota alleen bij te blijven - en dan juist bij de reeds genoemde factoren *kosten, prijzen* en *vervoerde reizigers.* Dit zijn begrippen die voor ieder bekend en tastbaar zijn, terwijl toch elk door een menigte in feite belangrijker oorzaken wordt bepaald die bij de ontwikkeling van het betoog een voor een tevoorschijn komen.

2.1. De kosten

De kosten van het leveren van plaatskilometers, het technische produkt van de dienstverlenende bedrijfstak openbaar vervoer, stijgen de laatste jaren voortdurend. De belangrijkste oorzaak daarvan is de stijging van de lonen, die om twee redenen structureel voor de bedrijfstak kan worden genoemd. Omdat het personenvervoer arbeidsintensief is groeit het loonaandeel in de kostenopbouw; het bedraagt thans omtrent 2/3. Aan het vervoer is ook de ongeregelde dienst, het dienstdoen in roosters verbonden en voor deze uren moet nu reeds gemiddeld 1/5 meer worden betaald dan voor overeenkomstige arbeidsuren die binnen het gebruikelijke raam van 8 tot 18 uur blijven.

Tot op zekere hoogte lijdt het vervoer onder een kostendictaat omdat er maar weinig vervangingsmogelijkheden van relatief duurder wordende produktiemiddelen zijn. Wanneer kostenverlaging kan worden bereikt is dat thans alleen een ontwikkeling naar minder personeelskosten per eenheid produkt.

Hiervan zijn in het tijdvak na 1945 voorbeelden te over te vinden.

Bij de Nederlandse Spoorwegen valt te wijzen op de rationalisatie door vervanging van de stoomtrekkracht. Verder worden verscheidene reizigersdiensten gestaakt (hetgeen niet wil zeggen dat in die relaties geen openbaar vervoer meer bestaat: autobusdiensten vervingen hier de kostbare en deels verouderde railinfrastructuur). Tenslotte werden de verkoop en de controle van plaatsbewijzen vereenvoudigd, en het seinwezen en de wisselbediening geautomatiseerd. Het wegonderhoud werd verregaand gemechaniseerd. De personeelssterkte verminderde dientengevolge van 35.000 man in 1950 tot 25.000 man in 1968, waarbij men dient te bedenken dat deze niet alleen de reizigersdienst maar ook de goederendienst verzorgen.

Een vergelijkbaar beeld vinden we terug bij de plattelandsautobusdiensten, waar na 1945 in snel tempo de nog aanwezige tram-infrastructuur werd opgeruimd. De vervangende busdiensten werden aanvankelijk nog wel eens met twee man per bus gereden, maar thans is algemeen één man personeel gebruikelijk voor een bus van omstreeks 70 zitplaatsen. Daardoor is voor deze exploitatievorm echter ook een werkelijk eindpunt van de arbeidsproduktiviteit bereikt. Het is opmerkelijk dat de enkele proeven die in de jaren vijftig met gelede autobussen werden genomen niet tot voortgezette toepassing hebben geleid.

In bijna alle steden is de tram-infrastructuur thans door de goedkope busexploitatie vervangen. Drukke trajecten in de drie grote steden vormen nog uitzonderingen maar in die gevallen is de verhouding tussen personeelgebruik en reizigerscapaciteit verbeterd door vernieuwing met behulp van groter materieel. Thans poogt men door automatisering van de kaartverkoop en kaartbehandeling de personeelkosten verder te verminderen.

Evenals in het streekvervoer kan in het stadsvervoer het rechtlijnig verband tussen capaciteit en benodigd personeel door technische oorzaken moeilijk worden veranderd. Alleen de treinexploitatie met stationsbehandeling zoals de Nederlandse Spoorwegen die toepast biedt de mogelijkheid grote aantallen reizigers te vervoeren bij relatief verminderende personeelsbehoefte. Hiervoor moet echter aan twee voorwaarden zijn voldaan: de aanwezigheid van voldoende dikke vervoerstromen en een hoogwaardig rail-infrastructuur.

Buiten de hoofdlijnen van de N.S. zijn deze voorwaarden alleen te vinden respectievelijk te verwerkelijken op enige belangrijke trajecten in de grote stedelijke gebieden - maar daar zijn ze dan tevens, ter besparing van de kostbare verkeersruimte, nog afgezien van het communicatievereiste van snelheid, tevens dringend gewenst. Gerealiseerd is thans nog slechts de éne „metro"lijn in Rotterdam, terwijl de N.S. op enkele bestaande baanvakken in het agglomeratievervoer bijspringt.

De eigenlijke oorzaak van de stijging van de kosten is de ongelijkmatige produktiviteitsontwikkeling van de primaire, secundaire en tertiaire produktiesectoren. In het algemeen is het industriële produkt relatief goedkoper geworden; in een aantal gevallen is er zelfs sprake van daling van de nominale prijs. Dit is bij alle duurzaam slijtende consumptiemiddelen vast te stellen, zoals koel-

kasten, wasmachines, radiotoestellen, televisietoestellen, schrijfmachines, foto- en filmapparatuur, geluidsapparatuur. De auto, rechtstreeks een belangrijke concurrent van het openbaar vervoer, maakt daarop geen uitzondering.

In het openbaar vervoer, deel van de tertiaire, dienstverlenende sector, is het omgekeerde het geval. Van een nominaal gelijkblijven van de tarieven is geen sprake; zelfs is het openbaar vervoer relatief duurder geworden, zoals in het algemeen voor deze tertiaire sector geldt. Voor de voortzetting van het bedrijf is het nodig dat de tarieven de beweging van het loonpeil volgen, maar vaak zijn de tariefsverhogingen niet voldoende geweest om de kostenstijging (met name uit de structurele oorzaken) bij te houden. Het gevolg is het thans in de bedrijfstak heersende verlies.

Liquidatie van de verlieslatende vervoersonderneming biedt geen uitkomst, want de gemeenschap zou terstond een nieuwe vervoerder behoeven die onder dezelfde omstandigheden zou moeten werken. De gedachte aan een dergelijke harde sanering past bovendien niet in de te onzent vigerende vervoersordening, waarbij de vrije mededinging is opgegeven. Daar de vervoerders de kostenstijging nauwelijks kunnen remmen door besparende maatregelen blijft voor de toekomst het algemene beeld er een van een gegeven en stijgend kostenpeil, dat wordt bepaald door de economische ontwikkeling waarop de vervoerder weinig invloed heeft.

2.2. De prijzen

Er heerst in ons land in het openbaar personenvervoer geen vrije mededinging. De overheid heeft de vorming van geografische monopolies bevorderd; haar beleid is er op gericht geweest wegvervoerbedrijven te vormen die ieder een anderen uitsluitende gebiedsvergunning verwierven. Daarbinnen maakt slechts de nationale vervoerder N.S. inbreuk op het monopolie. De stadsvervoerders zijn in dit opzicht ook als geografische monopolisten op te vatten. Door de vorming van dergelijke streekvervoerbedrijven heeft men gemeend in het gehele gebied de voorziening met openbaar personenvervoer te kunnen garanderen. Enerzijds moest daarom bij het prijsbeleid worden gezorgd voor een goede, duurzame economische grondslag nu de onderneming ook minder rendabele activiteiten moet verzorgen, anderzijds mocht de gebruiker niet het slachtoffer worden van de geschapen monopoliesituatie.

Maar niet alleen om deze reden heeft de overheid invloed op de prijsvaststelling; ook omdat de prijs van het openbaar vervoer meeweegt in de kosten van het levensonderhoud die de overheid in de gehele na-oorlogse periode zo laag mogelijk poogt te houden. Tenslotte moeten we in het oog houden dat het vervoer in alle grote en een aantal middelgrote steden door gemeentebedrijven wordt verricht. Hun beleid, ook hun prijszetting, wordt weerspiegeld in de gemeentebegroting. Zij hebben niet alleen met de opvatting van het gemeentebestuur, van het ministerie van economische zaken, maar ook met die van de ministeries van binnenlandse zaken en financiën te maken.

De invloed van alle factoren bijeen genomen is geweest dat de prijs van het

vervoer slechts min of meer in overeenstemming met het gemiddelde prijspeil hoger is geworden. Onze houding tegenover dit feit moet in eerste instantie reeds ambivalent zijn. Enerzijds zijn de prijzen niet voldoende verhoogd om de kosten te dekken, zodat verliezen ontstaan die men, reagerend in oude trant, het liefst door oplossingen binnen de individuele onderneming te vinden, zou willen doen verdwijnen: de prijsverhoging en staking van bepaalde activiteiten. Anderzijds moet men bedenken dat in het openbaar personenvervoer wel geografische monopolies bestaan, maar dat de gebruikers voldoende vervangingsmogelijkheden hebben gevonden door uit te wijken naar het eigen vervoer met fiets, bromfiets en auto. De exploitant snijdt dan spoedig in eigen vlees.

Maar deze substitutie van openbaar vervoer door individueel autovervoer leidt tot een aantal gevolgen die ons in een vicieuze cirkel doen belanden. De auto is ook bij een bezetting van gemiddeld twee personen ruimte-verspillend. Het autoverkeer ondervindt daardoor grote moeilijkheden in de congestiegebieden die *al* onze gebieden zijn. De individueel ondervonden bezwaren zijn echter de keerzijde van de moeilijkheden die het totale autovervoer in de congestiegebieden aan alle verkeersdeelnemers veroorzaakt. Welnu, vertragings- en verstikkingsverschijnselen leiden tot verdere substitutie van openbaar door particulier vervoer, verder verlies aan inkomsten die het openbaar vervoer broodnodig heeft, mogelijk nieuwe tariefsverhogingen en verminderingen in het dienstbetoon, een nieuwe golf van substituties.

Nog gevaarlijker gevolgen ondervindt de maatschappij wanneer door te hoog gestegen vervoerprijzen - een oorzaak die thans waarschijnlijk nog niet rechtstreeks werkt - of door te ver gaande vervanging door autovervoer en de verstikkingsverschijnselen die dit met zich brengt, het tot stand komen van menselijke contacten wordt verhinderd. Dit feit is in de binnenstad van Amsterdam reeds geconstateerd.

De conclusie moet luiden dat men in de bestaande situatie uiterst voorzichtig met prijsverhogingen moet zijn. Hoewel met de algemene inkomensverbetering die wij het laatste decennium hebben beleefd een vermindering van de prijsgevoeligheid zou moeten samengaan, is het zeker dat deze niet voor iedere burger even groot is en ook niet voor elk gewest even groot. De grote aantrekkelijkheid van het reisgemak en de geringe stijging van de exploitatiekosten van de auto doen voorts de rest van de smalle marge die het openbaar vervoer heeft slinken.

Het voorgaande moge voldoende duidelijk aangeven dat de verliezen thans ondanks tariefsverhogingen niet zullen kunnen worden vermeden. Het geeft tevens een eerste inzicht in de veel grotere vraagstukken waarvoor de hele bedrijfstak van het openbaar vervoer zich ziet gesteld, vraagstukken van meer maatschappelijk belang dan de sluitpost van een verliescijfer. Of, gezien in dit ruimere perspectief de verliezen blijvend moeten zijn is een heel andere zaak, waarover we in het derde hoofdstuk komen te spreken.

2.3. De vraag naar vervoer

In het algemeen gesproken vermindert de vraag naar openbaar vervoer, en als er al sinds kort een verbetering valt waar te nemen, is deze nog van te korte duur om te besluiten dat de algemeen dalende lijn sinds omstreeks 1950 in een stijgende is overgegaan. Deze vraagvermindering is echter de resultante van twee tegengestelde ontwikkelingen die men wel in het oog moet houden omdat men anders op onjuiste wijze dreigt in te grijpen.

Uit de verstedelijking en de industrialisatie - beide veroorzaakt door, maar tevens voorwaarden voor economische groei - vloeit namelijk zowel een absolute als een relatieve toeneming van de vervoersbehoefte voort. Deze heeft zowel voor het gebruik van het openbaar vervoer als voor het gebruik van het eigen vervoermiddel gevolgen.

De aanzienlijke groei van een aantal agglomeraties, gemeten naar bebouwd oppervlak, heeft in het plaatselijk vervoer geleid tot een meer dan evenredig gebruik van de openbare verbindingen tussen het woongebied en het oude centrum, hart van de stedelijke samenleving en brandpunt van stadse culturele activiteiten. In sommige gevallen heeft de verdubbeling van de af te leggen afstand - van vier of vijf tot acht of tien kilometer - gevoegd bij de moderne, open bebouwingswijze van de nieuwe wijken - tegenwind! - voor vrij massale overgang van de fiets naar de bus gezorgd. In het tussenstedelijke vervoer zoals dat door de N.S. wordt verricht is die schaalvergroting uiteraard niet merkbaar, tenzij het om de randverschijnselen in de grote agglomeraties gaat waar de spoorwegen een helpende hand over korte afstanden bieden.

Andere invloeden werken echter tegen de bestaande vormen van het openbare vervoer. De slechtere concurrentiepositie van het openbare vervoer tegenover het particuliere tengevolge van stremmingen heeft ook betekenis als de gevoeligheid voor prijsveranderingen niet in het geding is, dus bij gelijkblijven van de prijs. Zoals we opmerkten worden deze opstoppingen vooral veroorzaakt door het toenemende gebruik van de ruimte verslindende auto. Anderzijds bedenke men dat de groei van de steden meestal sneller is dan de verruiming van de toegangswegen naar de centra en van deze centra zelf, zo men die verruiming gewenst acht. Tenslotte is in een aantal gevallen de voorziening met openbaar vervoer te laat tot stand gekomen of te slecht geweest, al dient te worden toegegeven dat dit euvel reeds spoedig door de vervoerbedrijven zelf werd verholpen. Uit de aard van het openbaar vervoer zelf blijkt echter wel een zeker tekort schieten in het geven van rechtstreekse verbindingen van de centra met de nieuwste wijken-in-aanbouw, hoeveel begrip men voor dit achterblijven mag hebben. In die aanlooptijd kan de „markt" verloren gaan.

Er is een tweede negatieve ontwikkeling te vermelden. De groei van de verstedelijkte gebieden is in het algemeen van de spoorweg af geweest, zodat de spoorwegen de nieuwe wijken niet voldoende bereikten - stations als Rijswijk en Lombardijen zijn gelukkige uitzonderingen. Dit klemt vooral zolang er geen adequaat aan- en afvoerstelsel van reizigers is in de lokale sfeer, zoals een stadsspoorstelsel kan bieden. Weliswaar heeft dit groeien van de spoorweg af één

neutraal effect gehad, omdat de interlokale en lokale busdiensten de nieuwe stadslobben wel wisten te vinden, maar het negatieve effect lijkt per saldo groter te zijn: het ontbreken van snelle, zekere spoorwegverbindingen was mede oorzaak van de verschuiving van interlokaal openbaar vervoer naar interlokaal eigen vervoer.

De derde ontwikkeling is er een die de openbare vervoerder het meest treft: de onomkeerbaarheid van het proces van autogebruik. Wie eenmaal een auto heeft blijft hem gebruiken ook als er passend openbaar vervoer beschikbaar is. Het lijkt er op dat bij de beslissing om de reis met de eigen auto te maken ook niet rationele motieven een rol spelen. Rekent men wel? Zo nee dan kon in de *concentratiegebieden* het punt wel eens spoedig zijn bereikt waarbij anderen dan de gebruiker moeten rekenen.

2.4. Besluit

De positie van het individuele vervoerbedrijf zowel als de plaats van de hele bedrijfstak lijkt de werkgroep door een aantal determinanten te worden bepaald. Het zijn de economische groei, de bevolkingsgroei, de ruimtelijke orde, waaronder de bouw van de auto-infrastructuur alsmede overheidsinvloeden van allerlei aard. Dit zijn de deelnemers aan het ingewikkelde spel dat de potentiële prestaties van het openbaar vervoer vastlegt. Het geheel is in een schema weer te geven (zie hiernaast) waarin men primaire en secundaire effecten, absolute en relatieve veranderingen, oorzaken en gevolgen terugvindt. Het belangrijkste is dat men daardoor, vlugger dan ooit met woorden kan geschieden, wederzijdse beïnvloeding ziet aangeduid.

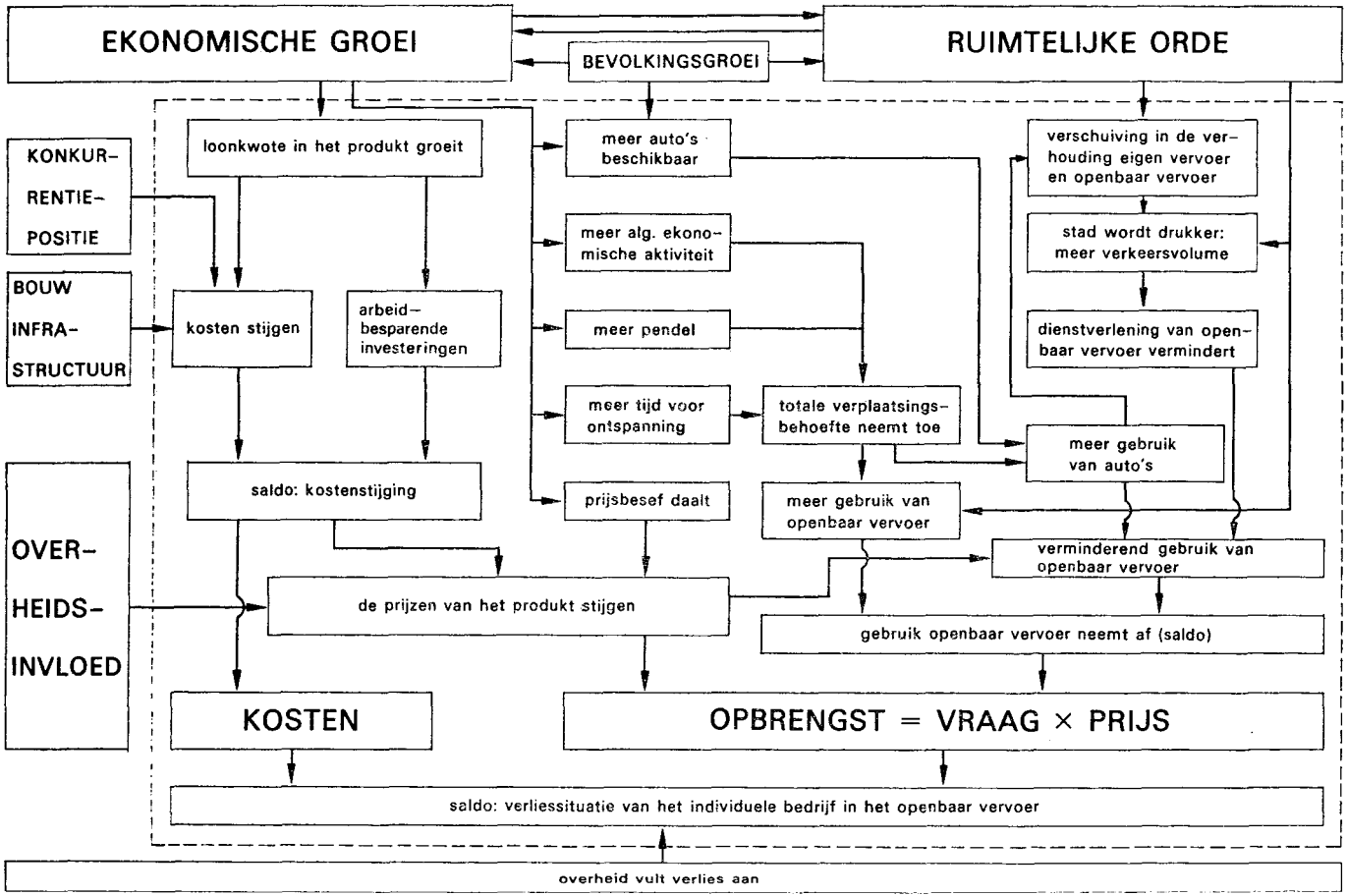
De *economische groei* doet het loonaandeel in het produkt toenemen, maakt dat het prijsbesef vermindert, dat er meer tijd voor ontspanning overblijft, dat er meer pendel ontstaat, dat de economische activiteit in het algemeen toeneemt, en dat er meer auto's beschikbaar zijn. Verder heeft deze economische groei invloed op de ruimtelijke orde.

De *bevolkingsgroei* heeft invloed op de economische groei, op het aantal beschikbare auto's en op de ruimtelijke orde. De bevolkingsgroei is uiteraard niet beperkt tot de natuurlijke aanwas, maar bevat ook het vestigingsoverschot.

De *ruimtelijke orde* heeft invloed op de economische groei, het is een wederzijds verband; op de verschuiving in de verhouding tussen eigen vervoer en openbaar vervoer, op het grotere verkeersvolume in de steden en op het hier en daar toenemende gebruik van het openbaar vervoer. De ruimtelijke orde is in dit schema gezien als een uitermate belangrijk aspect van het overheidshandelen.

Invloeden van de overheid hebben, hoe dan ook, geleid tot stijging van de prijs van het produkt. Tenslotte is er de *concurrentiepositie* van het openbaar vervoer tegenover de andere vormen van vervoer, die o.m. kostenverhogend werkt, en de *bouw* van de infrastructuur: de dichtheid en capaciteit van het wegennet bepalen de reistijden met het openbaar vervoer.

De *stijging van het loonaandeel* in het produkt leidt enerzijds tot stijgende kosten, anderzijds tot het doen van arbeidsbesparende investeringen. Het saldo


EKONOMISCHE GROEI
BEVOLKINGSGROEI
RUIMTELIJKE ORDE
KONKUR-
RENTIE-
POSITIE
BOUW
INFRA-
STRUCTUUR
OVER-
HEIDS-
INVLOED
loonkwote in het produkt groeit
meer auto's beschikbaar
verschuiving in de verhouding eigen vervoer en openbaar vervoer
stad wordt drukker: meer verkeersvolume
meer alg. economische aktiviteit
kosten stijgen
arbeid-besparende investeringen
meer pendel
dienstverlening van openbaar vervoer vermindert
meer tijd voor ontspanning
totale verplaatsingsbehoefte neemt toe
meer gebruik van auto's
saldo: kostenstijging
prijsbesef daalt
meer gebruik van openbaar vervoer
verminderend gebruik van openbaar vervoer
de prijzen van het produkt stijgen
gebruik openbaar vervoer neemt af (saldo)
KOSTEN
OPBRENGST = VRAAG × PRIJS
saldo: verliessituatie van het individuele bedrijf in het openbaar vervoer
overheid vult verlies aan

van beide is kostenstijging geweest voor deze sector van de produktie en uiteraard hogere uitgaven.

Verminderend prijsbesef maakt het mede mogelijk dat de tarieven hoger worden, voorzover dit thans voorkomt. De hogere prijs van het vervoer levert een bijdrage aan groeiende opbrengsten, maar leidt ook tot verminderend gebruik van openbaar vervoer.

De grotere *hoeveelheid tijd voor ontspanning* beschikbaar doet de totale verplaatsingsbehoefte toenemen die ook door de *pendel* en de groeiende *algemene economische activiteit* wordt teweeggebracht. Eensdeels leidt dit tot meer gebruik van openbaar vervoer mede onder invloed van de ruimtelijke orde, anderdeels tot meer gebruik van het autopark. Dit is een relatieve groei; het absoluut toenemende aantal auto's leidt tot absolute groei van het autogebruik.

Het grotere gebruik dat van de auto wordt gemaakt heeft een verschuiving in de verhouding tussen openbaar en eigen vervoer ten gevolge, die ook door de *ruimtelijke orde* in positieve of negatieve zin wordt beïnvloed. Deze maakt de stad „drukker" - door groter verkeersvolume - hetgeen ook door de ruimtelijke orde rechtstreeks wordt veroorzaakt. Daardoor verslechtert de dienstverlening van het openbaar vervoer, wat tot verminderend gebruik van openbaar vervoer leidt maar ook rechtstreeks door de overgang van openbaar vervoer op eigen vervoer reeds ten dele was bereikt.

De krachten die tot daling van het openbaar vervoer leiden zijn dus tot in deze instantie rechtstreeks toe te schrijven aan absoluut en relatief groter autogebruik, verminderend dienstbetoon van het openbaar vervoer, en tariefsverhogingen. Daar staat groeiend gebruik uit anderen hoofde tegenover, maar het saldo is nog steeds negatief. De opbrengsten wegen kennelijk niet op tegen de stijgende kosten, hetgeen het verliessaldo verklaart.

Na deze schematische analyse zal het duidelijk zijn dat noch het op ruime schaal tegemoet komen in de verliezen, noch het betreuren van de verliestoestand een wezenlijke verbetering brengt in de impasse waarin het openbare vervoer verkeert. *Successen lijken slechts te verwachten wanneer men veranderingen aanbrengt in de ruimtelijke orde, grote medespeler om het openbaar vervoer, hand in hand met de mogelijkheden die de bedrijfstak zelf biedt.* Want economische groei noch bevolkingsgroei kunnen door de individuele onderneming worden beïnvloed, terwijl de overheidsinvloed op de prijs van het produkt slechts een verzachtende werking ten opzichte van het verlies heeft, voorts niet vrij is van negatieve bijwerkingen en dan nog langs de ware kwalen heen gaat.

HOOFDSTUK III

DE MIDDELEN TER VERBETERING VAN HET OPENBAAR VERVOER

We zijn thans gekomen tot het bespreken van de middelen die het openbare personenvervoer kunnen verbeteren. In de eerste plaats dient een aantal voorwaarden te worden geschapen in afhankelijkheid waarvan de middelen hun nut kunnen afwerpen. Zonder deze voorwaarden lijkt succes bijna niet te verwachten. Het gaat daarbij om *twee groepen voorwaarden: bestuurlijke en ruimtelijke.* Het zal niet verbazen dat er, als er gesproken wordt over voorwaarden die de werking van andere middelen mogelijk maken, met die hierarchie ook een bestuurlijk-politieke verantwoordelijkheid als hoogste tevoorschijn komt. De voorwaarde die zich in de ordening van de ruimte uit is eveneens prealabel ten aanzien van de andere middelen, maar ondergeschikt aan de bestuurlijk-politieke voorwaarden.

Tot de belangrijkste *middelen* behoort het herstel van de werking van het *prijsmechanisme.* Gedifferentieerde tarieven kunnen leiden tot juiste prijsvorming van de vervoerdiensten. Verbetering van het belastingstelsel en heffing op ruimtebeslag door rijden en stilstaan kunnen leiden tot juiste prijsvorming van het gebruik van de totale infrastructuur van het vervoer. Het complement van deze maatregelen wordt gevonden in het opnieuw overwegen van de financiering van de infrastructuur. Het valt te betwijfelen of het politiek juist is daarvoor een „wegenfonds" te gebruiken. Dat voor de aanleg nationaal-economische criteria moeten worden gebruikt is echter een dwingende noodzaak.

Intussen is het prijsmechanisme niet in alle gebieden bruikbaar. Ook wanneer er - naar het oordeel van de werkgroep dan wel veel minder dan thans - gesubsidieerd wordt, is het goed de subsidie te beperken tot het sociaal-economische nut van het voorwerp van de subsidies.

Het produkt van het openbaar vervoer zelf zal zich echter niet op de markt kunnen handhaven wanneer het geen *kwaliteitsverbetering* ondergaat. Slechte kwaliteit zou het openbaar vervoer als middel van ruimtelijke ordening buiten spel zetten terwijl het onvervangbaar is in deze hoedanigheid. Die kwaliteitsverbetering moet worden gevonden in het gebruikte materieel, de dienst en de dienstuitvoering, de mate van integratie van de delen van het openbaar vervoer en bevordering van het gebruik van taxi's als deel van de gehele vervoerkolom.

Er is tenslotte een reeks *institutionele maatregelen* in de concentratiegebieden denkbaar: opstelling van verkeersplannen, bevordering van de doorstroming in de piekuren, aanpassing van de parkeerruimte aan de wegcapaciteit, wijsheid bij de bouw van parkeerstellingen en vrijere begin- en eindtijden van de werkzaamheden.

3.1. De voorwaarden ter verbetering van het openbaar vervoer

3.1.1. *Bestuurlijk-politieke voorwaarden*

Ons land mist een nationale vervoersautoriteit die het hele vervoerbeleid vaststelt wat zijn doelstellingen betreft, die het voert vanuit bepaalde beginselen en voor die beleidsvoering beschikt over middelen. Hoe men dit gerealiseerd wil zien is van latere orde. De hoogste autoriteit zou de minister van verkeer en waterstaat moeten zijn. Hij zou moeten coördineren, hij zou ook regelend moeten optreden. Hij zou uitspraken moeten doen van algemene inhoud met betrekking tot de vervoersvoorziening in ons land. De wenselijkheid, ja zelfs de noodzakelijkheid van politieke verantwoordelijkheid aan deze feitelijke en logische top van het landsvervoerbeleid lijkt ons niet voor betwisting vatbaar.

Op lager niveau is het nodig te decentraliseren en wel meer naarmate men dichter bij de uitvoering belandt. Deze decentralisatie kan naar functie, naar gebied of naar beide geschieden. Men komt hiermee op het gebied van de praktische exploitatie, en daar is het dat zich moeilijkheden voordoen die tengevolge van de historische ontwikkeling bijna onoplosbaar zijn wanneer men de bestaande toestand handhaaft. We mogen deze nog eens in de herinnering terugroepen: het busvervoer op korte afstand wordt in ons land verzorgd door streekvervoerbedrijven die, werkend met anderen uitsluitende gebiedsvergunningen, tezamen het hele land bedienen. Het ging indertijd om een vorm van plattelandsvervoer dat heel bevredigend werd verzorgd. De stedelijke vervoerders, merendeels afkomstig van de oude stedelijke electrische trambedrijven en werkend in Amsterdam, Rotterdam en Schiedam, Den Haag, Urecht, Groningen, Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Maastricht en Dordrecht braken dit patroon maar ze werkten bijna uitsluitend binnen de gemeentegrenzen en verichtten er vervoer met een specifiek karakter waarvan het uniforme rittentarief blijk geeft.

Nu de grote gemeenten het hart van snel groeiende agglomeraties zijn geworden en het reisgedrag van de bewoners rondom de kerngemeenten maar ook in de agglomeratie stedelijk wordt, treden er botsingen op tussen het produkt van de stadsvervoerder en dat van de streekvervoerders. De tariefstelling is anders, de uurfrequenties van de streekvervoerders zijn te laag, het is voor het publiek niet duidelijk waarom er vervoerverboden binnen de kerngemeenten zijn en evenmin waarom de stedelijke vervoerder niet over de gemeentegrens zou mogen rijden en in het nu verstedelijkte gebied van de streekvervoerder doordringen. Het niet alleen tarifair maar ook feitelijk teveel gebroken vervoer wordt door de gebruikers als last ervaren.

Sinds enige tijd is de roep om *integratie* van de verschillende vervoerdiensten in de agglomeratie daarom niet van de lucht. Nu kan men op allerlei wijzen integreren - we komen daarop in paragraaf 3.3. van deze nota terug - maar het lijkt ons geen duurzame oplossing. Ook uitbreiding van stedelijke vervoernetten tot agglomeratieve vervoernetten lijkt geen evenwichtige oplossing te brengen, al is ze beter dan de moeizame integratiepogingen die hier en daar zijn

begonnen. Waarom?

Sinds omstreeks 1950 verstedelijkt een groot deel van ons land. Er zijn betrekkelijk weinig gebieden die zich daaraan kunnen onttrekken en nog minder die agrarisch zullen blijven. Het scherpe functionele onderscheid in stedelijke en streekvervoerders verliest daardoor zijn sociale en economische grondslag. Dat wil niet zeggen dat het verdwijnt zodat er één structurele soort *exploitatie* nodig is, want er blijven accentverschillen. Het betekent wel dat er regionaal afzonderlijke vervoerseenheden moeten komen onder een leiding, die een op de sociale en economische structuur ingesteld vervoerbeleid voert, en vervoerbedrijven die beantwoorden aan de grondige functieverandering van het openbare vervoer in de agglomeraties en het verstedelijkte platteland.

Hieraan voldoen ook de bestaande streekvervoerbedrijven maar heel gedeeltelijk. In veel gevallen zijn de belangrijke steden knooppunten *van* vervoernetten, maar zelden *in* vervoernetten. Ze zijn eerder ophangpunten waarbinnen het eertijdse plattelandsnet is gespannen. De steden en agglomeraties zijn zelf de brandpunten en aantrekkers van vervoer. Hier omheen zou men een nieuw vervoergebied kunnen denken waarin de vroegere stedelijke vervoerbedrijven zijn opgenomen. Men beseffe echter dat het uitgangspunt niet langer historisch is - namelijk de afkomst van de oude plattelandsstoomtrambedrijven en lijndienstbusondernemers enerzijds, de electrische stadstrams anderzijds - maar functioneel: het dienen van een sociaal-economisch gebied, en het beantwoorden aan het patroon van vervoerbehoeften daarvan.[1] Dit leidt tot andere netstructuren en andere - ook soepeler - gebiedsbegrenzingen dan thans.

Daar komt het belangrijke punt van de *politieke controle* bij. In de meeste gevallen zijn de stedelijke vervoerbedrijven in handen van de gemeenten zelf, hetgeen de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad impliceert. De streekvervoerbedrijven zijn voor een klein gedeelte particulier, voor een deel in handen van lagere overheden als gemeenten en provincies, en voor ongeveer de helft dochterondernemingen van de Nederlandse Spoorwegen. Voor het laatste feit is een menigte historische feiten verantwoordelijk, zoals de noodzakelijke bescherming van onmisbare spoorlijnen in een tijd toen de overheid nog onvoldoende greep had op de concurrentieverhoudingen in het openbare vervoer, alsmede de noodzaak om krachtige regionaal werkende eenheden tot stand te brengen die bij handhaving van de rentabiliteit, onrendabele lijnen in het belang van de streek konden dragen, en waar men op particuliere grondslag slecht tot de gewenste grotere eenheden kon komen.

Juist in deze streekvervoersector ontbreekt dus in de meerderheid van de gevallen een rechtstreekse *politieke* verantwoordelijkheid. Dat wil niet zeggen dat er thans geen overleg zou bestaan tussen bestuurders van gebieden en van bedrijven, al is het geen ideale toestand om als bedrijf met een menigte plattelandsgemeenten die toch wel eens tegengestelde belangen hebben, te overleggen.

[1] Vgl. ook brochure *Vorming en inrichting van stads- en streekgewesten,* hoofdstuk III sub A, blz. 12 e.v. Uitgave ARP-stichting, 1970.

De eenheid van de vervoersvoorziening in een groter gebied komt aldus gemakkelijk in het gedrang. Naar de kant van de gebruikers, de burgerij, bestaat echter weinig politieke verantwoordelijkheid. Zelfs als gemeenten en provincies de aandeelhouders zijn, is de enkele n.v.-vorm al een belangrijke barrière tegen rechtstreekse beïnvloeding. Deze dam wordt hoger wanneer stapelvormen worden toegepast, namelijk wanneer een vervoerbedrijf dochteronderneming van een ander vervoerbedrijf is.

Naar de mening van de werkgroep wordt de verdeling van het openbaar vervoer in drie lagen: plaatselijk, regionaal en landelijk evenzeer door de schaalvergroting geraakt als die van het openbaar bestuur: gemeentelijk, provinciaal en landelijk bestuur. Op de openbare partijconferentie van de ARP op 13 oktober 1969, gewijd aan de problemen van de bestuurlijke vormgeving, is wel gesuggereerd bestuurlijk te komen tot twee lagen: landsbestuur en gewestelijk bestuur.

De toenemende verstedelijking van ons land noopt ons er toe ook een dergelijke oplossing op het vlak van het openbare personenvervoer te zoeken. Ongetwijfeld zullen gevestigde belangen zich hiertegen verzetten, evenals de gewestvorming nog niet door ieder als vervanging van gemeenten en provincies beide wordt aanvaard. Voorts zijn er gevestigde gewoonten, de gewenning, de traagheid die de erkenning van de noodzakelijkheid van veranderingen tegenhouden.

Het spreekt vanzelf dat het denkbaar is om tot één groot landelijk vervoerbedrijf te komen waarin op grond van eigen verdiensten de trein en de bus hun lijnen krijgen toegewezen. Technisch kan het hele land vanuit 40 autobusstallingen worden bediend, wanneer een provinciaal busnet thans vanuit 3 of 4 centra wordt bereden. Het gaat er echter om of men naast het gehoorzamen aan de drift tot schaalvergroting ook nog iets terecht wil laten komen van inhoudelijke decentralisatie met invloed van de burgerij, zonder dat men tot nationale vervoerraadsverkiezingen of dergelijke corporatieve figuren zijn toevlucht moet nemen.

Het lijkt de werkgroep dat uit een oogpunt van het juiste leggen van de politieke verantwoordelijkheden én een goede functionele organisatie - *en daardoor alleen kan het openbaar vervoer werkzaam instrument van ruimtelijke ordening zijn* - de 30 tot 40 gewesten, ruwweg 3 of 4 voor elke huidige provincie, de verantwoordelijken bij uitstek voor het regionale openbare personenvervoer moeten zijn. Dat sluit niet uit dat enkele gewesten zouden kunnen samenwerken en één gewestelijk bedrijf onderhouden. Economische overwegingen zouden er toe kunnen leiden dat *bijvoorbeeld* de drie Friese gewesten avant-la-lettre samen slechts één busbedrijf exploiteren.

Intussen moet men onderscheiden naar de streektaak en de nationale taak van de N.S., waarvan het bestaan feitelijk blijkt uit de nieuwe dienstregeling van 1970 die ons de „Intercity-treinen" bracht. In die zin voortredenerend zou men de N.S. nationale diensten kunnen zien exploiteren voor rekening van de centrale overheid en streekdiensten in opdracht en voor rekening van het gewest. Het gewest bepaalt de meest passende exploitatievorm met inachtneming van de

nationaal-economische regels waarover we eerder hebben geschreven. Het heeft een coördinerende taak bij rail en weg. Veel duidelijker dan tot dusver wordt op deze wijze het vraagstuk van de onrendabele streekspoorwegen ter oplossing gesteld aan de daarbij meest betrokkenen.

Op dezelfde wijze redenerend komt het ons onjuist voor dat lange interregionale buslijnen door gewestelijke vervoerders worden geëxploiteerd. Lijnen over de Afsluitdijk of van Breda naar Zeeuws-Vlaanderen behoren door de nationale vervoerder te worden verzorgd.

We zouden derhalve willen pleiten voor:

a. het scherp onderscheiden van nationale en gewestelijke vervoertaken;

b. het vervullen van de nationale vervoertaak door de N.S., van de gewestelijke vervoertaak door de gewesten;

c. het oprichten van gewestelijke vervoerbedrijven met rechtstreekse politieke verantwoordelijkheid aan de gewestelijke raad; hetgeen inhoudt dat er een functionele herverkaveling tot stand wordt gebracht van alle bestaande vervoergebieden, de gemeentelijke vervoerbedrijven daaronder begrepen.

3.1.2. *Ruimtelijke voorwaarden*

Men kan de vraagstukken van het openbaar personenvervoer op het niveau van de exploitant samenvatten in het begrip exploiteerbaarheid en op het niveau van de gebruiker in het begrip bruikbaarheid. Wanneer we afzien van de kosten en de ritprijzen waarover we afzonderlijk rapporteren, kan worden gesteld dat de exploiteerbaarheid vooral wordt bepaald door de omlooptijd, de bezettingsgraad en de personeelsefficiëntie, terwijl de bruikbaarheid met name blijkt uit de snelheid en de betrouwbaarheid, alsmede de beschikbaarheid.

Het is duidelijk dat vrijwel het gehele systeem wordt bepaald door de voorwaarden die in de ruimtelijke orde aanwezig zijn: de omlooptijd - en de schommelingen daarin -, grotendeels bepaald door de uitrusting van de weg van het openbare vervoer, die de mate van snelheid en storingsvrijheid bepaalt; de bezettingsgraad van de voertuigen en de beschikbaarheid, blijkend uit de uurfrequentie, de halte-afstand, de loopafstand; en verder de ligging van de weg en de dichtheid van de bebouwing. Deze laatste twee bepalen goeddeels ook de keus van het vervoermiddel door de exploitant.

In het algemeen is er een positief verband tussen beschouwingsdichtheid en frequentie, echter een negatief verband tussen bebouwingsdichtheid en snelheid en regelmaat, zolang de vervoermiddelen dezelfde zijn. Overgang op een andere exploitatievorm kan maken dat bij een grotere bebouwingsdichtheid een hogere snelheid en grotere betrouwbaarheid wordt bereikt. Wanneer dit samengaat met het rijden met grotere eenheden kan dit betekenen dat de uurfrequentie wordt verslechterd. Maar het rijden met grotere eenheden en vooral de treinvorming, verbeteren de personeelsefficiëntie aanzienlijk, zodat afweging van voor- en nadelen geboden is.

Hoe groter de bevolkingsdichtheid in een bepaald gebied is en hoe meer ritten er worden geproduceerd door die bevolking, hoe groter het belang bij

goed openbaar vervoer wordt. Bovendien wordt de ruimte in die gebieden in toenemende mate schaars. In het algemeen zou men moeten streven naar een opzet van woongebieden, die de vraag naar vervoer en de ritproduktie zo klein mogelijk maakt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden bereikt door de centra voor de dagelijkse behoeftenbevrediging zoveel mogelijk op loopafstand te ontwerpen en voor werkgelegenheid in de woonwijk te zorgen. Toch moet men dit vraagstuk niet alleen van de kant van het kleinste aantal personenkilometers zien; sommige soorten werkgelegenheid wil men niet graag in of bij de woonwijk hebben, en er zijn veel historische gegevens. Ideaal zou een bebouwingswijze en een vervoersvoorziening zijn, die tezamen de grootste bijdrage aan welvaart en welzijn leveren.

Aantrekkelijk lijkt het dat de wegen van het openbaar vervoer door het hart van de dichtstbebouwde gebieden lopen en niet er langs of juist door dun bevolkte wijken; het bereik is dan immers het grootste. Hun uiterste consequentie vinden deze uitgangspunten in de wegbepaling voor het betrekkelijk kostbare maar hoogst effectieve moderne stedelijke railvervoer. Hoe effectief dit is moge blijken uit een abstract cijfervoorbeeld dat in grote trekken geldt voor alle westerse industriesteden in de omvang van 1 tot 2 miljoen inwoners met een waardevolle oude kern, die niet nog meer individueel vervoer kunnen verwerken.

De capaciteit van een dubbelsporige railbaan is omstreeks 40 treinen van 160 meter lengte met een reizigerscapaciteit van 1000 reizigers elk, voor wie voor 1/3 een zitplaats en voor 2/3 een ruime staanplaats wordt geboden bij volledige bezetting. Wanneer 1/3 van de inwoners buiten de wijk reist in het spitsuur - geen lage veronderstelling bij een gemiddelde gezinsgrootte van 3 personen - en daarvoor door concentratie in een kortere tijd dan een uur slechts 2/3 van de capaciteit van 40.000 gebruikt terwijl het aandeel van het openbaar vervoer in het totale spitsverkeer 0,85 is, dan is zo'n spoorbaan equivalent met 40.000 x 2/3 x (100 : 05) x 1/3 = ongeveer 100.000 inwoners. Wordt deze stadswijk met een centrum op enige afstand verbonden, dan komt men spoedig aan een weglengte van 12km, waarvan 1/3 ondergronds en 2/3 bovengronds is. De kosten vallen in de orde van grootte van een half miljard gulden. Vergeleken met de problemen die 20 extra autosnelstroken, met de vereiste wagenberging voor 26.000 voertuigen, en de tweemaal daagse verontreiniging door de wolken „schoon" uitlaatgas veroorzaken is dit niet veel geld. Van de verkeersveiligheid moet men zich ook maar geen hoge verwachtingen maken wanneer 26.000 vermoeide mensen naar huis rijden. Overigens, het zou geen bruikbaar alternatief zijn omdat het enerzijds tot sloop van de kern zou leiden en anderzijds tot verspreide lage bebouwing in de woongebieden. Het eerste is duurder, het laatste is door het in ons land heersende ruimtegebrek onmogelijk.

De vraagstukken in de stedengroep van ¼ tot ½ miljoen inwoners *lijken* slechts eenvoudiger. Ook deze agglomeraties in wording waarvan er in ons land enige in oost, west, noord en zuid te vinden zijn, kunnen geen hoge motoriseringsgraad in het woonwerkverkeer verdragen. Ook hier zullen in het ver-

voer grote infrastructurele werken moeten worden verricht, wil er nog ruimtelijke orde heersen bij voortgaande vestigingsdruk. De afstanden zijn wat kleiner, de aantallen mensen en voertuigen ook, de stadskernen zijn wat kleiner, de wegen in die kernen wat smaller dan in de grote agglomeraties - maar hier zijn zo min als daar alternatieven voorhanden. Deze middengroep heeft in het eigen gebied een centrumfunctie die niet door kleinere steden kan worden overgenomen. In wezen gaat het ook hier om een „zijn is groeien" of „niet zijn".

Ook de open gebieden zijn van betekenis voor de ruimtelijke ordening. Ze maken deel uit van de ruimtelijke orde en zijn geen vrije ruimte, maar hebben hun eigen verdiensten: als recreatieruimte - thans bijzonder in de aandacht - of als hoogwaardig landbouwgebied. Voor doorverbindingen voor privaat- en openbaar vervoer dienen tijdig enige reserveringen te worden gemaakt. *Natuurgebieden* behoren niet te dienen als reserve voor de aanleg van autowegen en daarmee als slot van de rekening te worden misbruikt.

Het veronachtzamen van het maken van deze reserveringen doet zich wellicht het meest voor in de agglomeraties, althans deed zich daar het meest voor. Niemand heeft vroeg genoeg oog gehad voor een zo hoge motoriseringsgraad - maar die zou in de concentratiegebieden toch niet te dragen zijn geweest. Te lang heeft men gemeend dat het openbaar vervoer wel gemengd met het individuele verkeer zijn prestaties zou kunnen leveren. Dit laatste is een vergissing geweest die in onze hele westerse wereld de grens waar men „metro"-achtige oplossingen mogelijk achtte naar steeds kleinere bevolkingsconcentraties verlegde. Onzes inziens behoort men deze zaken in de *toekomstige* agglomeraties tussen de 250.000 en 500.000 inwoners *reeds thans* goed te overwegen, opdat men in de stedelijke uitbreidings-, reconstructie- en circulatieplannen voldoende voorzieningen voor de aanleg van vervoerwegen kan maken.

3.2. Juiste werking van het prijsmechanisme

3.2.1. *Inleiding*

De prealabele vraag die voor het kiezen van de middelen om de schaarse verkeersruimte een optimale voorziening in de vervoerbehoefte te doen geven moet worden beantwoord, is of men zolang en zo ver mogelijk „natuurlijke" middelen wil gebruiken of de voorkeur geeft aan rechtstreeks regelende middelen.

Het voornaamste natuurlijke middel is de werking van het prijsmechanisme, dat in onze sociaal-economische ordening voor de hand ligt. Men dient wel te bedenken dat deze werking door een menigte verstoringen thans gebrekkige resultaten oplevert. Toch mag men verwachten dat toepassing ervan zonder verstoringen in veel situaties gunstige maatschappelijke gevolgen zal hebben.

In het tweede geval bepaalt de overheid rechtstreeks hoe in het vervoer onder bepaalde omstandigheden moet worden voorzien, op grond van een bundel overwegingen die de werkgroep in het voorgaande heeft behandeld. Het prijsmechanisme speelt geen zelfstandige rol; als er een prijs wordt gevraagd is deze

een bijdrage ter bestrijding van de voorzieningskosten.

De werkgroep meent dat men van de eerste methode: *aanvaarding van de werking van het prijsmechanisme* moet uitgaan. Eerlijke toepassing van prijzen op het gebied van het vervoer, *onvervalste prijzen* dus, is al tientallen jaren geen traditie. Alle huidige klachten over de prijs als slechte regulator doen daarom aan de werking van het prijsmechanisme als zodanig niet af. Men zou met behulp van het prijsmechanisme wel eens veel meer goede resultaten kunnen boeken, zonder dat men beslissingen op grond van de nationaal-economische kosten moet nemen, dan men nu denkt.

Het merkwaardige is dat de dekking van de exploitatiekosten in die „gesaneerde" omstandigheden zinvol is. Het ontstaan van verliezen is opnieuw een teken, niet zozeer om tarieven te verhogen of het dienstbetoon in te krimpen, als wel van het geraken in een andere toestand. Het kan beduiden dat de omstandigheden fundamenteel zijn veranderd zodat herziening van de rol van het prijsmechanisme geboden is. Men moet dus met voorzichtigheid gebruik maken van het prijsmechanisme, niet zozeer ten aanzien van de toepassing zelf als wel van de situaties waarin het wordt gebruikt. Ook dit gebeurt thans te ongenuanceerd; men krijgt de indruk dat onder alle omstandigheden halfslachtigheid voorkomt en dat is niet aanbevelenswaardig. Hoe zijn die situaties nu te kenschetsen?

Er zijn situaties waarin de beschikbare ruimte zo groot is ten opzichte van de vervoerstromen dat het vervoer met goede maatschappelijke gevolgen door een evenwichtig samenstel van openbare en particuliere vervoermiddelen kan worden afgewikkeld, waarbij het evenwicht door een goed werkend mechanisme met juiste prijzen tot stand wordt gebracht.

Er zijn echter ook situaties waarin de ruimte zo gering is dat bijsturen noodzakelijk is. Hier kan het prijsmechanisme nog wel werken, maar ongecontroleerde werking zou tot onaanvaardbare gevolgen leiden. De tarieven worden onder deze omstandigheden tot instrumenten.

In een aantal situaties is de ruimte zelfs zo schaars dat de prijzen ook als instrumenten onvoldoende geschikt zijn. Hier wordt volledig met andere middelen gestuurd; de bovengenoemde omstandigheden maken dat althans voor het vervoer het stelsel van de markteconomie volledig is ingestort. De tarieven leveren een tegemoetkoming in de kosten van de vervoersvoorziening. Kostendekking is dan geen principiële eis, maar behoeft evenmin principieel te worden ontweken.

Ruwweg loopt de verdeling die in het voorgaande is genoemd parallel met platteland, verstedelijkte gebieden en grote agglomeraties, maar de werkgroep wijst er met nadruk op dat de plaatselijke ruimtelijke omstandigheden meer dan de geografische typen bepalen of men met het eerste, het laatste of het tussenliggende stelsel het optimale maatschappelijke resultaat bereikt.

Verder geldt dit alles bij een zekere mate van stabiliteit, want worden belangrijke elementen in de ruimtelijke orde gewijzigd - door de aanleg van een weg, de bouw van een satellietstad, het aanleggen van een industriegebied, of van een

havengebied - dan kan men van het ene in het andere stelsel verglijden. Een bijzonderheid hierbij is dat het ook bij uitzicht op handhaving van het prijsmechanisme heel verantwoord kan zijn dat in de ontwikkelingsfase bepaalde kosten uit de algemene middelen worden betaald. Ook dan is er immers geen fundamenteel „normale" sociaal-economische toestand.

3.2.2. *Juiste prijsvorming van vervoerdiensten*

Juiste prijsvorming van de vervoerdiensten als een van de middelen om de functionering van het openbaar vervoer te verbeteren kan worden bereikt door gedifferentieerde tarieven toe te passen. We kunnen deze differentiatie zien naar de ruimte en naar de tijd.

Uit het verleden staat een tariefstelling op gelijke grondslag voor elke onderneming afzonderlijk, een ondernemingsgewijs tarief dus. Streekvervoerder A kan daardoor andere tarieven berekenen dan streekvervoerder B al naar gelang de historische uitgangspunten en de historische ontwikkeling van lijnenpatroon en wegennet. Ook de ligging van sectiegrenzen of tariefpunten kan tamelijk willekeurig lijken en is voor de gebruiker vaak irrationeel. Een en ander kan beduiden dat de prijs voor een busrit van vijf minuten van onderneming C even hoog is als die voor een busrit van een uur over smalle, bochtige polderdijken van onderneming D, of dat een lijnreorganisatie wel tot prijsverhogingen aanleiding geeft, maar niet tot prijsverlagingen waar daarvoor objectief gezien plaats is. Soms lijkt het tarief alleen met afgelegde kilometers te maken te hebben, soms meer met hemelsbrede afstanden: bedrijf E laat de gebruiker voor omwegen terwille van het bedrijf gemaakt betalen, bedrijf F niet.

Men zou naar de mening van de werkgroep moeten overwegen om tenminste zolang en waar het prijsmechanisme functioneert, tarieven op te stellen naar dezelfde grondslag ten aanzien van de afstand. Dit betekent dus niet dat de prijzen losgemaakt worden van de kosten van de onderneming, integendeel, men zou de kosten van elke geëxploiteerde dienst in de daarop betrekking hebbende tarieven tot uiting moeten laten komen met het gevolg dat de meest gebruikte lijnen lagere tarieven, de slechtst gebruikte lijnen hogere tarieven hebben dan thans. Ongetwijfeld stoot men van de laatste groep diensten reizigers af, anderzijds wint men reizigers op de lijnen die thans relatief te duur zijn. Per saldo lijkt er winst aan reizigers te verwachten omdat de reizigersaantallen van de drukke lijnen veel hoger zijn dan van de slecht bezette diensten.

Naar de tijd van gebruik is op de grondslag van sociale denkbeelden (werklieden- en scholierenvervoer) een tariefstelling gebouwd waardoor het vervoer dat het meeste kost tegen de hoogste prijzen wordt verricht. Geen van de vervoerbedrijven heeft zich daaraan kunnen onttrekken. Nu kan men het er over eens zijn dat voor reductie plaats is als de innings- en controlekosten laag zijn zoals bij abonnementen; men kan ook redenen van klantenbinding tot kortingen laten leiden. Dit zijn overwegingen die langs het in deze alinea genoemde vraagstuk heen gaan. De eerstgenoemde opbouw echter is een bron van verwringingen in het vervoer.

Ter voorkoming van deze distorsie zou men een andere tariefdifferentiatie naar de tijd moeten toepassen dan thans, zodat het vervoer dat het meeste kost ook de hoogste ritprijs vergt. In de praktijk houdt zulks in dat het piekvervoer duurder wordt dan het dalvervoer. Waar het prijsmechanisme werkt heeft dit niet die fatale gevolgen die men op het eerste gezicht vreest: ook het particuliere vervoer kan zich immers prijsmechanisch afwikkelen en is dus in de piekuren duurder dan in de daluren. Men bereikt er mee dat de vervoersbehoefte, die niet noodzakelijk in de piekuren moet worden bevredigd, in de goedkope daluren wordt bevredigd. In feite is deze overgang in 1957 in Amsterdam vastgesteld toen men op bedrijfseconomische gronden een tariefvermindering van 50% instelde voor mensen boven 65 jaar, mits zij tussen 9 uur en 16 uur 30 of na 18 uur 30 reizen. Het vervoer van deze categorie nam met meer dan 100% toe.

De werkgroep kan zich voorstellen dat een dergelijke maatregel ten gunste van alle gebruikers een redelijk effect zou hebben mits ook het particuliere vervoer gedifferentieerd wordt berekend, want als deze maatregelen niet samengaan is slechts een mislukkig te verwachten.

Deze wijzigingen in de tariefopbouw kunnen zowel plaatselijk en gewestelijk als landelijk worden aangebracht. Te verwachten is dat door het verdwijnen van allerlei onzichtbare subsidies binnen de ondernemingen de beslissingen ten aanzien van het voortzetten of staken van activiteiten en het doen of nalaten te doen van investeringen in de infrastructuur gemakkelijker en juister kunnen worden genomen.

Men moet echter wel beseffen dat er zich situaties voordoen waar de ruimte zó schaars is dat er een actieve distributie-politiek moet worden gevoerd. Hoewel de tarieven ook daar een zekere betekenis hebben spelen geheel andere factoren bij de bepaling van het beleid hier de hoofdrol.

De conclusie moet luiden dat het ernstige overweging verdient om ter bevordering van een juiste verhouding tussen openbaar vervoer en particulier vervoer de tarieven c.q. heffingen zo te herzien dat ze, meer dan tot dusver, verschillen in kosten naar plaats en tijd uit laten komen.

3.2.3. *Juiste prijsvorming van het gebruik van de infrastructuur*

Welke prijzen moeten nu worden opgenomen wanneer het prijsmechanisme in een bepaalde situatie zou moeten werken? De prijzen moeten gelijk zijn aan de kosten. Op wegen zonder stremmingen zijn dat de marginale kosten, de kosten dus die gemaakt moeten worden om nog de laatste toegevoegde verkeersdeelnemer te kunnen verwerken. Het zijn de kosten van onderhoud, verkeersleiding en dergelijke. Maar het gaat hier om *nationaal-economische* marginale kosten. Men moet niet alleen de kosten van de wegbeheerder er bij trekken, maar ook die van de weggebruiker zelf, een deel van de congestieschaden omvattend, en de kosten van derde-huishoudingen waaronder die van andere verkeersdeelnemers. Men is altijd één tegenover velen; de eigen kosten ondervindt men want ze zijn althans ten dele te zien, maar de kosten die men anderen

door eigen toedoen veroorzaakt bedragen er een veelvoud van. Ook moet men er de kosten van gekwetsten en hun sociale verzorging, geluidshinder, luchtverontreiniging en dergelijke bijtellen.

In het *openbaar vervoer* benadert men met de exploitatiekosten de genoemde marginale kosten vrij goed. Hier doen zich enkele verwikkelingen voor omdat de prijs wel kan worden vastgesteld op grond van het gebruiksnut van de infrastructuur, maar een onderneming terwille van de financiële continuïteit in de toekomst en/of wegens financiële lasten uit het verleden op de marginale kosten een opslag leggen moet.

De indruk bestaat dat het *particuliere vervoer* niet geheel voor het gebruik van de weg betaalt in de ruime nationaal-economische zin die we boven beschreven. Aanstonds is het gebruik van het particuliere vervoermiddel te ontleden in rijden en stilstaan, waaruit een heffing naar het aantal afgelegde kilometers en een heffing naar de gebruikte parkeerruimte en parkeertijd logisch volgen.

Ons land kent op het ogenblik de motorrijtuigenbelasting en een heffing op benzine en dieselolie. Waarschijnlijk verlokt de eens in het jaar terugkerende aanslag in de motorrijtuigenbelasting de gebruiker tot het maken van onjuiste berekeningen. Het ware beter de motorrijtuigenbelasting te vervangen door een tweede heffing op de brandstof te leggen en haar daarmede te verbinden aan de afgelegde kilometers.

Het gevolg van dit dynamiseringselement in de heffingen is dat iemand die weinig rijdt een vermindering van zijn lasten aan het rijden verbonden ondervindt, en degene die veel rijdt en metterdaad de moeilijkheden op de knelpunten in het wegverkeer veroorzaakt een lastenverzwaring aan het rijden verbonden voelt. Het totale bedrag aan heffingen behoeft daardoor nog niet te stijgen, terwijl er toch een rationeler heffing plaatsvindt.

Men kan voorts gedifferentieerd heffen naar de tijd en de plaats van gebruik. Elk voertuig kan een toelatingsbewijsje voor zones van congestiegebieden vertonen, die niet beperkt behoeven te zijn tot een „algemene" en een „blauwe" zone. In elk willekeurig congestiegebied kan men dan de verschillend gekleurde zones naar de nood dringt enger of wijder maken, en de tijden verschuiven.

De werkgroep meent dat deze beide voorstellen redelijk zijn. Ook in kringen van verzekeraars wordt aan variërende premieheffing gedacht, onder andere afhankelijk van de mate en duur van het gebruik en de eigendomsverhouding.

Wat het stilstaan betreft zou men reeds met eenvoudige middelen kunnen differentiëren naar gebieden van *herkomst*. Elk voertuig kan een bewijsje vertonen waarmee een bijdrage is gegeven in de kosten van de parkeervoorzieningen in zijn woonplaats, zijnde de plaats vanwaar hij vertrekt en waar hij na gedane arbeid terugkeert. Op dezelfde wijze kan men differentiëren naar de gebieden van bestemming, wat het parkeren betreft. Zo'n gedifferentieerd stelsel van parkeerheffingen - soms mede bestaande uit de kosten van een parkeerstallingsplaats - kan een goede aanvulling op het bovenstaande vormen, zodat het prijsmechanische rijden met het prijsmechanische stilstaan een geheel vormt.

Hoewel dit stelsel ruwer werkt dan allerlei verfijnde technieken zouden kunnen werken die nog grotendeels in de kinderschoenen staan, werkt het technisch eenvoudig en heel goedkoop, terwijl er een behoorlijke mate van differentiatie mee is te bereiken.

Onbillijkheden zowel naar de zijde van de gebruiker als naar die van de gemeenschap worden door de werking van de wet van de grote aantallen opgevangen.

3.2.4. *Nationaal-economische criteria voor de aanleg van de infrastructuur*

De aanleg van de infrastructuur voor het openbaar vervoer zowel als voor het particulier personenvervoer vergt grote sommen geld. De vraag doet zich voor of deze uit de algemene middelen, begrotingsgewijs jaar na jaar moeten worden verschaft, of door een fonds behoren te worden verstrekt, dat een zekere mate van autonomie heeft zoals het Rijkswegenfonds en het Landbouwegalisatiefonds hebben. Een tweede vraag is welke gebieden het fonds moet bestrijken: alleen de infrastructuur van het particuliere vervoer, of ook die van het openbare vervoer - en dit laatste betekent dan grotendeels het railvervoer omdat de extra investeringen in het openbare wegvervoer gering zijn. Daarnaast is de vraag te stellen of het fonds alleen op de voorzieningen buiten de bebouwde kom betrekking moet hebben of ook op de infrastructuur binnen de kom. De derde vraag is waarvandaan de middelen van het fonds zullen komen. Uit de beantwoording van deze drie vragen moet tenslotte blijken of een fonds gewenst of ongewenst is.

Men kan stellen dat fondsvorming voordelen heeft boven het enkel beschikbaar stellen van middelen in de jaarlijkse begroting. Er ontstaat een afgescheiden vermogen waarvan het bestuur beslist over het gebruik. De beslissingen moeten gemotiveerd zijn en op rationele gronden genomen. Het bestuur beslist over de prioriteiten. Hierdoor is de invloed van pressiegroepen weggenomen die zo groot zou kunnen zijn dat beslissingen niet meer als objectief genomen kunnen worden beschouwd.

Anderzijds lijkt het juist om deze pressiegroepen te kanaliseren, dat is tot hun recht te laten komen door belanghebbenden invloed te geven op de besteding van de middelen. Dit kan geschieden door de instelling van een *Raad van Advies,* waarin zowel producenten van infrastructuur zoals Rijkswaterstaat, Provinciale Staten, de grote gemeenten, organisaties van aannemers, zitting hebben, als consumenten zoals ANWB en KNAC, vervoerdersorganisaties als KNVTO, BCB en NOBwegtransport, EVO, alsook recreatiebelangen. Men vindt elkaar op het stuk van de zakelijke prioriteit. Deze Raad zou in algemene lijnen kunnen spreken over het gebruik en de verkrijging van gelden.

De autonomie moet intussen niet zo ver gaan dat iedere politieke verantwoordelijkheid voor de aanleg van de infrastructuur komt te ontbreken. Wegenaanleg kan niet los van de algemene sociale en economische activiteit worden gezien, vooral als die activiteit groeit. Het betekent allereerst dat het fonds op grond van een politieke verantwoordelijkheid wordt ingesteld en dat het dus

ook als niet langer passend in het algemene beleid kan worden opgeheven. Instelling en opheffing geschiedt door de wetgever. Op dezelfde wijze blijft de mogelijkheid bestaan dat de minister ingrijpt in de bestedingen van het fonds wanneer dat past in een algemene bestedingsbeperking. Ook kan de minister tegen incidentele beslissingen ingaan, maar steeds behoort dan een motivering te volgen. Het is een element van objectief beleid.

De kracht van de autonomie van het fonds is echter dat het rationele, objectieve beslissingen brengt en de continuïteit waarborgt in het kader van een visie op lange termijn. De fout van heden en verleden is dat men *nu* geen beslissingen voor *morgen* meent te kunnen nemen en dat de gronden voor de prioriteitskeuzen niet openbaar zijn. Alleen daarom al wordt er geen objectiviteit betracht. Zowel economisch nut als efficiëntie gaan teloor.

Tot zover is er sprake geweest van één autonoom fonds zonder nadere aanduiding of zich dit alleen met wegen voor het particuliere personenvervoer of in ruimere zin behoort bezig te houden. Men kan aansluiten bij een fonds dat reeds bestaat en werkt, het Rijkswegenfonds. Voorop dient te staan dat dit fonds niet ideaal in de door ons bedoelde zin werkt, omdat het als zodanig niet berust op de werking van het prijsmechanisme ten aanzien van de infrastructuur en geen Raad van Advies kent. Nu worden uit het Rijkswegenfonds alleen de wegen buiten de bebouwde kom betaald, de grote autowegen. Twee dingen zijn echter evident: de grootste nood, zowel voor openbaar als particulier vervoer doet zich voor *in* de bebouwde kom, en verder zijn er enige dringende voorzieningen voor het openbaar vervoer nodig *buiten* de bebouwde kom. Deze feiten leiden er toe dat men zich moet afvragen of het niet beter is beide verdelingen in de fondsvorming tot hun recht te laten komen. Dit zou de instelling van een, twee of vier fondsen tengevolge kunnen hebben.

Eén fonds zou het overzichtelijkst werken. Het zou in eigen boezem tot belangenafweging tussen openbaar en particulier vervoer moeten komen en gelden over de behoeften binnen en buiten de bebouwde kom moeten verdelen, dus ook dié prioriteit moeten bepalen.

Twee fondsen zouden eveneens denkbaar zijn, hetzij voor de open gebieden een en een voor de bebouwde kommen, hetzij een voor het particuliere vervoer en een voor het openbare vervoer. Het zou meer aansluiten bij de bestaande toestand van het Rijkswegenfonds, maar met uitbreiding, omdat het ook stedelijke en secundaire en tertiaire wegen zou moeten omvatten. Daarnaast zou er een openbaar (rail-)vervoerfonds dienen te komen.

Tenslotte zijn *vier fondsen* denkbaar wanneer zowel naar openbaar en particulier als naar bebouwde kom en buiten de bebouwde kom wordt gesplitst.

Met deze verdelingen houdt het uitgavenpatroon ten nauwste verband. Als men fondsvorming wenselijk acht lijkt het voor de hand te liggen één fonds te stichten voor *alle* landvervoerbehoeften, omdat alleen zó *geïntegreerde* belangenafweging en prioriteitenstelling mogelijk zijn.

Voor de *vergoedingen* uit het fonds kan men twee modellen opstellen:

a. men kan alle uitgaven voor onderhoud en voor investeringen (totaal be-

drag) ten laste van het fonds brengen;

b. men kan de onderhoudsuitgaven en de uitgaven van de kapitaalvoorziening (rente en aflossing) ten laste van het fonds brengen.

Gelet op het bestaande kader van de financiering van investeringen en de aanvaardbaarheid van de heffingen geeft de werkgroep de voorkeur aan model *a.* wanneer tot fondsvorming zou worden besloten.

De *grondslagen* voor de verdeling van de middelen die voor het openbaar vervoer bestemd zijn kan men vinden in:

a. de beschikbaarheidsnuttigheid van het openbaar vervoer;

b. de tijdwinstbesparingen die door het openbaar vervoer ontstaan;

c. de functie van het openbaar vervoer in de ruimtelijke ordening.

Alle drie gelden zowel voor het nationale openbare vervoer - bijna uitsluitend het N.S.-spoorvervoer - als voor het gewestelijke openbare vervoer - rail- en busvervoer beide. Terwijl nu het fonds volgens eenheidsnormen moet werken, moeten de verschillende organen in het vervoer een zekere autonomie hebben; ongetwijfeld moet, indien tot fondsvorming wordt overgegaan, de onderlinge verhouding tussen beide in bestuurlijke zin nauwkeurig worden geregeld.

Waarschijnlijk zijn de maatschappelijke kosten van het particuliere vervoer hoger dan alle door dit vervoer opgebrachte belastingen. Een groot deel van de kosten wordt niet scherp zichtbaar gemaakt maar verschijnt wel op andere rekeningen: die van 3000 doden 's jaars, gestremden, zieken, verzekeringen, ernstige luchtvervuiling, materiële schaden, lawaai, leed, produktieverliezen, onbereikbaarheid, ongenoegen, sociale desintegratie. In toenemende mate ontvallen aan het autorijden de creatieve en recreatieve elementen die eens duidelijk aanwezig waren.

De *middelen* zou het fonds kunnen verwerven door de aan de gebruikers van de ruimte doorberekende totale kosten van aanleg, onderhoud en congestie te ontvangen. Toegegeven moet echter worden dat óók de voeding van het fonds een politieke, beslissing vergt - maar niettemin een waaraan de economische ratio ten grondslag moet liggen.

Naast minder kan ook - om buiten het vervoer liggende redenen - meer op de particuliere vervoerder aan belasting worden gelegd dan hij maatschappelijk gezien kost. Weliswaar levert ook de laatste mogelijkheid een verwringing op, maar deze is minder schadelijk omdat de consumptie in minder ruimteverslindende richting wordt geleid.

Daarnaast zijn heffingen denkbaar die maatschappelijk zinvol zijn omdat ze kosten van de gemeenschap moeten vergoeden, zoals die wegens produktie- en andere verliezen als gevolg van ziekte, dood e.d. die niet aan het fonds toekomen maar in de algemene kas vloeien.

In het voorafgaande hebben we gezien hoe men naar keuze een, twee of zelfs vier autonome fondsen kan inrichten, onder de hoogste politieke verantwoordelijkheid. Het voordeel van die werkwijze is dat men kan aansluiten bij het bestaande Rijkswegenfonds. *Op korte termijn* zou dit fonds beter aan de werking

van het prijsmechanisme kunnen beantwoorden wanneer de auto alle kosten van zijn infrastructuur zou moeten betalen. Men zou mogelijk een tweede stap kunnen doen door het fonds uit te breiden tot een algemeen verkeers- en vervoersfonds waarin ook andere stortingen dan die van de zijde van de auto zouden worden gedaan en waaruit ook andere uitgaven dan alleen die voor de voorzieningen met auto- en infrastructuur zouden worden gedaan. Ongetwijfeld bevordert het Rijkswegenfonds thans in hoge mate de aanleg van de grote autowegen.

Tenslotte willen we de vraag opwerpen of het niet wenselijk zou zijn om alle voorzieningen voor het particuliere en het openbare vervoer ten laste van de algemene middelen te laten komen. Wanneer men de noodzakelijkheid van de planning op lange termijn voor het fonds erkent kan ook elk opvolgend kabinet het erkennen en de omvang vermijden. Politiek behoort op realiteiten gegrondvest te zijn. Wanneer het bij het fonds om rationele, objectief gefundeerde beslissingen gaat - zo moet het tenminste worden - zou de minister deze ook zelf kunnen nemen, rationeel en objectief. Wanneer door het fonds de verwringende invloed van pressiegroepen wordt vermeden zou ter bereiking van hetzelfde resultaat, maar dan in de rijksbegroting, het fonds gemist kunnen worden. Het fonds in de boven aangegeven zin kent voorts een Raad van Advies die onmiskenbaar corporatief is gevormd; dit feit doet per definitie minder recht aan de belangen van de gezamenlijke burgers dan een politieke figuur die op algemene verkiezingen is opgebouwd. Wanneer er sprake is van autonomie van het fonds - zij het dan een autonomie die bestaat bij de gratie van de wetgever - is er niettemin een autonomie die onder bepaalde omstandigheden andere belangen zal doorkruisen.

Om deze redenen is de werkgroep er niet zeker van of fondsvorming, zelfs in de vorm die verbeterd is vergeleken met die van het Rijkswegenfonds dat we thans kennen, wel de meest wenselijke *politieke* oplossing voor de lange termijn biedt.

Wij zijn van mening, dat men in ons bestuursstelsel geen behoefte heeft aan een autonoom fonds als de besluitvorming maar op rationele gronden geschiedt, de beleidsnormen openbaar worden gemaakt en de continuïteit voor langer dan een zittingsperiode wordt gewaarborgd door middel van meerjarenafspraken. Wordt aan deze voorwaarden niet voldaan dan moet als „second best" gekozen worden voor fondsvorming.

3.2.5. *Beperking van subsidies*

Er komen in de betaling van infrastructuur en vervoerondernemingen subsidies voor die geen verband houden met hun specifieke prestaties. Zo worden er door de overheid uitkeringen gedaan aan ondernemingen in het openbaar vervoer omdat deze (merendeels als rechtspersonen geconstitueerde) ondernemingen niet kunnen voortgaan verliezen te lijden, maar ze moeten in het openbaar belang in stand worden gehouden.

Het zou goed zijn wanneer de criteria vood deze steunverlening eens duidelijk

werden gemaakt. Naar onze mening dienen ze te worden gevonden in het nationaal-economische nut dat de vervoersprestaties hebben. Men moet niet te spoedig zwichten voor de onmeetbaarheid van het nut, want het is in veel gevallen te begrenzen of met andere nuttigheden te vergelijken. Men kan reistijdvergelijkingen maken en kostenvergelijkingen. Dan zou ook dit deel van het overheidsbeleid gerationaliseerd kunnen worden.

Het is duidelijk dat men - opnieuw - het openbaar vervoer niet geïsoleerd kan zien van de gehele verkeers- en vervoersinfrastructuur van een gebied, van een gewest. Daarbinnen komt men dan vanzelf tot de plaatsbepaling van onrendabele activiteiten. De uitslag van een dergelijk onderzoek en zo'n simultane waardering van activiteiten is niet in alle gevallen dezelfde. Men kan verwachten dat het peil van de openbare vervoerdiensten in de concentratiegebieden lager is dan aan een optimale vervoersvoorziening voor de gemeenschap beantwoordt. Buiten de concentratiegebieden bestaat hier en daar de omgekeerde toestand.

Hoe dan ook, deze beslissingen moeten niet te hooi en te gras maar weloverwogen en nadat alle factoren in hun juist verband zijn geplaatst, worden genomen, en men moet er van overtuigd zijn dat het heel onwaarschijnlijk is dat de bestaande toestand nu precies de goede is. Dit betekent tevens dat men veel verzet kan verwachten bij de herstructurering van het vervoer, omdat er meestal tegen het historisch gegroeide - maar *verwrongen* gegroeide - zal moeten worden ingegaan, juist ter bereiking van een optimale toestand. Het is een belangrijke taak die de politicus bij het ontmaskeren van deze minder optimale maar nu eenmaal vigerende toestanden heeft te vervullen!

3.3. Kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer

3.3.1. *Het materieel*

Hoewel het niet de bedoeling van de werkgroep is diep in te gaan op allerlei technisch-commerciële kanten van het openbaar vervoer omdat deskundigen en de vakliteratuur hierover meer kennis kunnen verschaffen, meent de werkgroep als zijn mening voorop te mogen stellen dat de gebruiker voor goede kwaliteit van het voertuig bereid is te betalen.

Tot de feiten die aan goede kwaliteit bijdragen behoren luchtverversing, vering, verlichting en geluidsisolatie. Er is in deze opzichten een groot verschil tussen de reiswagen en de stadsbus, veel groter dan tussen de „eend" en de „mercedes", als men een populaire vergelijking wil trekken. De kwaliteit van de bus zou met die van elke andere vorm van vervoermiddel moeten meegaan. Hiervoor pleit bovendien het relatief verminderen van de voertuigkosten in de totale kostenopbouw. Vergelijkbare opmerkingen gelden voor het railvervoer. Klassiek kan de doorbraak worden genoemd die ongeveer 35 jaar geleden in de USA met de PCC-tramwagen werd bereikt, in omstandigheden die met die van onze autobeschaving zijn te vergelijken.

Een bijzondere kwaliteitseis is die van een groot aandeel aan zitplaatsen ten

opzichte van de totale plaatsruimte. Tot nu toe doet de mening opgeld dat de verhouding tussen zit- en staanplaatsen in het plaatselijke vervoer slechter kan zijn dan in het regionale. Beide kennen echter staanplaatsen. Nu moet men zich niet te zeer laten beïnvloeden door de capaciteit die in alle bussen wordt vermeld: er is een rijksveiligheidsnorm van 7 reizigers per vierkante meter. Het komt ons voor dat met 4 reizigers per vierkante meter het fysiek mogelijke is bereikt en dat men niet verder verdichten moet.

Een andere kwestie is of er in de toekomst nog wel staanplaatsen moeten worden toegelaten. De werkgroep meent dat in de concurrentieslag met het particuliere vervoer „geen ruimte voor staanplaatsen" is. Een belangrijk punt is dat de versnellings- en vertragingskarakteristieken van modern materieel (dat niet „underpowered" behoort te zijn om in kritieke verkeerssituaties mee te kunnen komen en ander verkeer niet meer dan hoogst noodzakelijk is mag storen) op zich zelf al maken dat het bezwaarlijk is dat een reiziger zich met één hand vasthoudt - de andere gebruikt hij om een tas te dragen. Met name gelden hier dezelfde overwegingen die tot het aanbrengen van gordels in een auto hebben geleid.

Zou men hieraan gevolg geven, dan beïnvloedt dat de vervoerscapaciteit per eenheid aanzienlijk. Op zichzelf zouden er meer voertuigen nodig zijn hetgeen weer leidt tot langere treinen, en/of een hogere frequentie. Dit is mede een waarschuwing om de volstrekte autonome banen niet te exclusief voor grotere steden te voorspellen! Ook de hoge theoretische capaciteiten van vrije banen schuiven hierdoor naar beneden, bijvoorbeeld van 40.000 per uur naar 20.000 per uur. Verder lijkt het niet onmogelijk dat de toekomst ons zeer grote autobussen zal brengen. Dubbeldeksbussen spreken al jaren tot de verbeelding van het publiek maar ze hebben in het oog lopende nadelen: er is ruimteverlies in de benedenruimte, de bovenverdieping slaat vrij veel uit (wagenziekte) en de verticale prestaties die van de reizigers worden gevraagd stoten vervoer af. Van een goed ontworpen en uitgevoerde gelede bus zou wellicht meer kunnen worden verwacht.

Bij de capaciteitsverhoging die op de weg tot hogere frequenties leidt speelt ook de verkrijgbaarheid van passende arbeid een rol. Aan de groeiende personeelsbehoefte lijkt niet alleen door sfeerverbetering van de arbeid, hogere beloning, mooiere dienstroosters te kunnen worden voldaan. In de verwerkelijkte EEG (vrij verkeer van personen en een gemeenschappelijk arbeidsstatuut) zou migratie wel eens nodig kunnen zijn.

Men wake er tegen te zeggen dat waar grote congesties voorkomen de kwaliteit er minder toe doet als de snelheid en de vervoersgarantie maar aanwezig zijn. Het schijnt ons toe dat er dan alleen maar een noodmaatregel is genomen, die altijd zal leiden tot onstabiele toestanden, waarin pressiegroepen tot een andere verdeling van de vervoerruimte pogen te komen. Als dan het openbare vervoer de onaantrekkelijke kwaliteit biedt, met andere woorden een inferieur goed is, is het particuliere vervoer opnieuw het aantrekkelijke en zijn we teruggekeerd in de situatie waar we juist van af willen. Men *kan* het openbare

vervoer geen staanplaatsen en harde, gladde plastic bankjes laten bieden als de eenvoudigste auto goede zitplaatsen en aflegruimte voor handbagage kent.

3.3.2. *De dienst en de dienstuitvoering*

Hoewel de kwaliteit van de dienst in handen van de vervoeronderneming ligt en die van de dienstuitvoering grotendeels door factoren buiten hem om wordt bepaald, maakt de consument slechts met hun gezamenlijk resultaat kennis. Tot de dienst zelf behoren de uurfrequentie, de geboden ruimte - reeds gedeeltelijk in paragraaf 3.3.1. genoemd - de inrichting en de dichtheid van het net, de snelheid, de halte-afstand, de opbouw van het tarief - we bedoelen nu niet de prijs van het vervoer - en het verschaffen van inlichtingen over het produkt. De dienstuitvoering wordt in hoge mate getroffen door onregelmatigheden in de verkeersontwikkeling.

Er bestaat een nauw verband tussen de gevraagde vervoerscapaciteit V en de frequentie N alsmede de capaciteit van het vervoermiddel K. Wanneer we alles op uurbasis brengen geldt $V = KN$. Wie een hogere frequentie eist zal kleinere eenheden zien verschijnen, en als er een grens is bereikt, bijvoorbeeld bij een bus voor ongeveer 60 reizigers, zal men in de piekuren geen hogere frequentie dan $V : 60$ kunnen vragen.

Dit houdt ook in dat treinvorming leidt tot lagere frequenties bij een vaste waarde van V dan wanneer men met enkele wagens rijdt. Op zichzelf betekent dit reeds - de kosten van de infrastructuur daargelaten - dat stedelijke spoorwegen alleen bij bundeling van vervoer kans op verwerkelijking maken.

Gecombineerd met de overwegingen van paragraaf 3.3.1. betekent dit voor de stedelijke gebieden dat enerzijds concentratie van stromen tot een minder dicht railnet leidt, dat anderzijds de capaciteitseisen van de toekomst (geen staanplaatsen) tot een dichter net of in ieder geval langere treinen of hogere frequenties voeren.

In de meeste gevallen is bundeling niet mogelijk, zodat veel kleine steden het blijvend zonder railvervoermiddel op eigen baan moeten stellen. In echte plattelandsgebieden tenslotte moeten spoorwegen het uit een oogpunt van kwaliteit van de dienst afleggen tegen de veel eenvoudiger busexploitatie die reeds spoedig een hogere frequentie biedt. Daarom zijn de meeste streekspoorwegen reeds verdwenen en het is zeker niet onmogelijk dat thans een aantal lijnen ten onrechte wordt gehandhaafd. Men is hier immers aan het andere uiteinde van de verhoudingen: wanneer op een bepaald traject een uurdienst met een bus en een uurdienst met een losse motorwagen van de spoorwegen kan worden gereden zou het voor de hand liggen de spoordienst te staken en ten bate van de gehele streek een halfuurdienst met een bus te openen.

Wanneer men de treinexploitatie buiten beschouwing laat en alleen busdiensten beziet geldt voor de dichtheid van het net in verband met de nog toegelaten minimale frequentie hetzelfde. Er is een opvatting volgens welke in steden van meer dan louter provinciale omvang, dus die waar het openbaar vervoer niet uitsluitend het verlengstuk van aankomende en vertrekkende dien-

sten van NS is, een frequentie van 6 in het uur, dus een interval van 10 minuten, voor een lijn althans overdag het minimum is. Afhankelijk van de onderbezetting die de exploitant aanvaardbaar acht betekent dit dat als een spitsuurdienst om de tien minuten nog verantwoord is, er nooit reden kan zijn door splitsing het net te verdichten, al zou men er ook reizigers mee winnen, tenzij er een toeneming van het vervoer ontstaat die meer dan evenredig is met de toegenomen produktie van reizigerskilometers. (Alles dan weer onder de vooronderstelling dat er geen nationaal-economische ingreep ten gunste van het openbaar vervoer plaats vindt.)

In het bovenstaande hebben we enkele voorbeelden van begrenzingen gegeven die een merkwaardig beeld geven van de waarheid *you cannot have the cake and eat it.* Iedere betrokkene, ook de beleidsbepalende politicus dient hiervan overtuigd te zijn. Hetzelfde vinden we terug bij het verband tussen snelheid en halte-afstand, waarover we ook rapporteerden in paragraaf 3.1.2. Ieder wenst voor zijn deur een halte, ieder wenst een hoge snelheid. Alles tezamen ligt in gegeven verhoudingen een optimum bij een redelijke halte-afstand en een matige snelheid. De uitrusting van de baan en de afstand die men moet afleggen zijn hierop van invloed. Dat blijkt uit enkele sprekende voorbeelden: de nieuwe lijnen van de ondergrondse in Moskou kennen halte-afstanden van 2 km; in Amsterdam, waar de afstanden tot het centrum van 8 tot 12 km kunnen variëren, wordt een halte-afstand 800 tot 1000 meter aangehouden, maar het typische binnenstadsnet van de oude Parijse „metro" heeft een gemiddelde halte-afstand van 520 meter. Stadstrams en stadsbussen hebben veelal halte-afstanden van 300 tot 400 meter, hoewel men graag tot 400 of 500 meter zou willen klimmen, en in het streekvervoer hangt het geheel van de bebouwing af met een bruikbare halte-afstand van 700 meter.

Intussen is de inrichting van het net ook belangrijk: het onvermijdelijke overstappen wordt bij een verstandige lijnvoering soms aanzienlijk verminderd. Jarenlang was de ringbuslijn 15 in Amsterdam in het midden gebroken, zodat een aanzienlijke minderheid van de reizigers de reis voortzetten moest in een andere bus. In Den Haag is op buitenlands advies enige jaren terug een netswijziging aangebracht waarbij veel aandacht werd geschonken aan verstandige koppeling van lijnen.

Heeft men een bepaalde kwaliteit van het vervoer besloten te produceren, dan bereikt men hiermee de consument vaak niet door verstorende invloeden op de baan: storing door andere verkeersdeelnemers en opstoppingen. Treden ze voorspelbaar op dan beïnvloeden ze de snelheid en werken ze kostenverhogend, omdat er voor het voldoen aan dezelfde capaciteit bij dezelfde uurfrequentie meer voertuigen moeten worden ingezet. Men leest dit gemakkelijk af in de formule $W = T : I$, dat wil zeggen dat het aantal wagens dat ter beschikking moet worden gesteld het quotiënt is van de omlooptijd T en de tijd die verloopt tussen de opvolging van twee voertuigen, I. (Het derde verband is dat tussen het interval I en de uurfrequentie : $60 = I N$. Met deze drie formules

kan men bijna alle capaciteitsberekeningen in het collectieve vervoer maken.)

Meestal treden storingen en opstoppingen onvoorspelbaar op en deze congestieverschijnselen beïnvloeden het produkt het hevigst. De gebruiker kan op de bus geen staat meer maken. Soms kan er met invallend reservematerieel iets worden bereikt, maar dat kost geld zonder dat de toestand principieel wordt veranderd. Het spreekt vanzelf dat men op korte termijn in talrijke gevallen gebruik moet en kan maken van allerlei kleine middelen, zoals het aanleggen van opstelvlakken en rijstroken op de meest bedreigde punten, op kruisingen, bij bruggen, voor verkeerslichten en bij splitsingen. Men moet pogen prioriteit aan het openbaar vervoer te geven. De vakliteratuur bevat voorbeelden van deze hulpmiddelen. Slechts onder heel bijzondere omstandigheden, en thans nog alleen in de concentratiegebieden, kan men tot volstrekt autonome banen voor het openbaar personenvervoer komen. Het lijdt geen twijfel dat een aantal middelgrote steden het voorbeeld van Rotterdam, Amsterdam en Den Haag hierin zal moeten volgen, al achten de geesten hiervoor de tijd niet rijp en de gelden niet beschikbaar.

Tot de kwaliteit van het openbaar vervoer rekenen we ook de opbouw van het tarief en het verstrekken van algemene vervoersinlichtingen. Het is geen doorzichtige toestand voor het publiek wanneer het bij gebruik van twee voertuigen meer moet betalen dan bij het gebruik van slechts een voertuig, hoewel de afstand dezelfde is. Of men nu een eenvormig tarief of een sectietarief of een tussenliggende vorm hanteert is minder belangrijk *in dit opzicht,* maar het tarief moet in het gehele werkgebied consistent zijn. Op het punt van het verstrekken van inlichtingen ontbreekt wel heel veel. Men komt er in de praktijk moeilijk achter hoe men moet reizen wanneer men de trein verlaten heeft, of wanneer men van het ene in het andere streekvervoergebied belandt. Bovendien komt het persoonlijke contact met bedrijfsfunctionarissen er op dit laagste, want consumentenniveau, bijzonder op aan. Ieder heeft wel enige ervaring op dit gebied.

3.3.3. *Taxivervoer*

Het taxivervoer is openbaar maar individueel vervoer. Terwijl de particuliere auto in het woon-werkvervoer gebruikt, parkeerruimte vraagt, blijft de taxi rijden. Dit is een voordeel, maar wanneer het om het *rijden* gaat moet men de taxi niet zien als een geringe ruimteconsument: dan is er geen verschil met de particuliere auto zodat de taxi voor het afwikkelen van *dikke vervoerstromen* geen oplossing biedt.

De taxi heeft zijn eigen, onmisbare functie bij het bedienen van *dunne zelfstandige vervoerstromen* en bovenal bij het voor- en natransport in die vervoerketens waarin het collectieve openbare vervoer het belangrijkste vervoer verricht. In deze beide gevallen verdient het aanbeveling het taxivervoer te bevorderen.

Het gebruik van de taxi is in ons land vrij gering. Wellicht is het gebruik te bevorderen wanneer men een taxi onderweg kan aanroepen; misschien is het

niet onmogelijk lijntaxidiensten te organiseren voor het typisch aanvullende vervoer, en men dient met bijzondere verkeersmaatregelen de taxi ter wille te zijn.

Zeer zeker is het gebruik van de taxi in ons land geremd door het hoge tarief. Hierin zou enige verandering kunnen worden gebracht wanneer men per plaats mag betalen, waardoor het „telescoop-vervoer" wordt gediend. Het komt de werkgroep voor dat het goed zou zijn plaatselijk eens een proef te nemen met - *tijdelijk* - gesubsidieerd taxivervoer tegen drastisch verlaagde prijs, bijvoorbeeld tot een derde van de nu geldende prijs, om de reacties van het publiek te peilen.

Een bijzondere vorm tussen bus en taxi in wordt thans in Emmen beproefd. Het lijkt zeker dat dit vervoer perspectieven biedt, ook voor zuiver plattelandsvervoer waar het debiet beneden de exploiteerbaarheidsgrens van de lijnbus is geraakt.

3.3.4. *Betere integratie tussen delen van het openbaar vervoer*

Heden ten dage wordt het woord integratie met betrekking tot het openbaar vervoer veel gebruikt. Men verstaat er geen fusie onder: wanneer twee ondernemingen zijn samengesmolten bestaat er aan integratie geen behoefte meer - is de fusie niet volledig, dan uiteraard wel. Integratie nu is een vorm van vergaande samenwerking, die verschillende doelstellingen kan hebben. De integratie vertoont twee aspecten: dat van het beleid en beheer dat we onder paragraaf 3.1.1. hebben behandeld, en dat van de uitvoering. Er zijn vier uitvoeringswijzen van integratie mogelijk.

Eén vorm is de *technische integratie:* daarbij wordt gestreefd naar standaardisatie van de soorten materieel die men gebruikt en wordt gezamenlijk ingekocht; er is een gemeenschappelijke werkplaats voor het grote onderhoud. Op dit punt is een behoorlijke mate van integratie bereikt in het concern van de Nederlandse Spoorwegen door het Centraal Autoherstel Bedrijf en komt ze tussen de plaatselijke vervoerders van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Urecht op gang.

Meer naar de zijde van de markt gericht is de *exploitatieve integratie,* vaak mogelijk geworden door technische integratie, waardoor men elkaars materieel kan gebruiken. Ook kan men elkaars weg gebruiken, als de exploitatiekarakteristieken van de diensten althans niet uiteen lopen. In een ander opzicht kan men van exploitatieve integratie spreken wanneer een lijn door twee ondernemers wordt bereden, volgens een gezamenlijke dienstregeling.

Commerciële integratie kan hiervan het gevolg zijn: het exploiteren voor gemeenschappelijke rekening, in een „pool". Wanneer er een eigen rechtsvorm voor wordt gekozen (een n.v., een firma of een coöperatie) is er naar buiten toe van één nieuwe onderneming sprake zodat deze zich aan het integratiebegrip onttrekt. Bij commerciële integratie zowel als exploitatieve integratie moet men zich uniform tot de vervoermarkt richten om een optimaal resultaat te behalen.

De verst gaande vorm is de *integratie naar tarief,* waarbij het er voor de ge-

bruiker niet meer toe doet voor welke vervoerbehoefte hij zich tot welke ondernemer richt. Het kwaliteitsverschil van het vervoer kan nog wel een rol spelen bij de keus, maar als er ook technisch en exploitatief is geïntegreerd is dit vrij zeker niet meer het geval. Op zichzelf kan tariefintegratie commerciële integratie met zich brengen, maar nodig is het niet. Tariefintegratie is gemakkelijk uit te voeren wanneer het om ondernemingen met ongeveer dezelfde tariefstructuur gaat. Dat zal zo zijn wanneer het om *horizontale integratie* te doen is: integratie bij ondernemingen met dezelfde functie.

De vraag naar integratie doet zich overal voor waar twee exploitanten in een gebied rijden dat zich als vervoereenheid presenteert. Wanneer de streekvervoergebieden goed zijn gekozen zal de roep zich minder voordoen, maar aan de randen van de streekvervoergebieden bestaat de behoefte aan integratie waarschijnlijk herhaaldelijk door de in paragraaf 3.1.1. geschetste „ophanging" van streekvervoergebieden aan hoekpunten die geen functionele grenzen waarborgen. In het bijzonder bestaat de integratiebehoefte in de agglomeraties waar streek- en stadsvervoerders voor dezelfde werkzaamheden staan en de instituties de vorming van een functioneel gebied verhinderen.

Hier zijn talrijke moeilijkheden. De exploitatiestijl van de streekvervoerbedrijven verschilt hemelsbreed van de stadsvervoerders en sluit niet aan bij de behoeften van de agglomeratiebewoners: hun kwaliteiten verschillen. De tariefstelsels zijn zeer verschillend. Het ideaal van de integratie, namelijk dat een reiziger binnen de agglomeratie met één plaatsbewijs zijn bestemming kan bereiken, lijkt door deze omstandigheden vooralsnog niet te verwezenlijken. Wanneer *binnen* het stedelijke vervoergebied de streekvervoerder tegen *stedelijk* tarief vervoer verricht is dit immers nauwelijks integratie te noemen. Het komt de werkgroep voor dat een duurzame en voor de gebruiker van het openbare vervoer bevredigende oplossing slechts te verwachten is door de in paragraaf 3.1.1. genoemde herstructurering van de vervoergebieden: een soort planologische integratie gepaard aan bestuurlijke integratie.

Verticale integratie zou men de integratie in de vervoerkolom kunnen noemen: de tariefeenheid van aanvoer, hoofdvervoer en afvoer per openbaar vervoermiddel. Het zou aanbeveling verdienen eens te onderzoeken of het niet mogelijk is een gecombineerd spoor-busbiljet te verkopen voor bestemmingen die niet aan de stations zijn gelegen. Niet ten onrechte is wel eens gezegd dat het algemeen abonnement van minder belang werd naarmate tussen 1935 en 1950 meer lijnen en stations door NS werden gesloten. Zo is er wellicht iets voor te zeggen een algemeen vervoerabonnement te verkopen voor plaatselijk vervoer, streekvervoer en spoorwegvervoer. Tenslotte is iemands reistijd beperkt zodat het gemiddelde aantal afgelegde kilometers per maand voorspelbaar is.

Op dit terrein ligt ook de vraag naar de landelijke dienstregeling. In Nederland bestaat geen landelijke reisgids voor trein en streekbus, in tegenstelling tot vele andere westerse landen. Pogingen in het verleden gedaan zijn steeds halfslachtig genomen, riant mislukt en niet herhaald, zodat men niet van fouten kon leren en de gebruiker geen kans kreeg zich met „Nederlandse Verbindingen"

vertrouwd te maken. Mogelijk geeft de publiciteitsgolf die op het streven naar openheid aanzwelt thans nieuwe gelegenheid.

3.4. Institutionele maatregelen van verschillende aard

3.4.1. *Opstelling van verkeersplannen*

In het voorgaande heeft de werkgroep er op gewezen dat het noodzakelijk is een optimum te vinden van beloningswijze en vervoerstelsel - dit laatste komt tot uiting in het geheel van de voorzieningen voor het verkeer. Men kan dit optimum slechts bereiken door *integrale planning.* Vele van de verkeersplannen of circulatieplannen zijn geen integrale plannen en, zoals het woord verkeersplan al suggereert, veelal slechts betrokken op het verkeer, dat is de verplaatsing van voertuigen, zonder zich in te laten met de bron van het verkeer, de vervoersbehoefte. Aan een verkeersplan behoort dus de studie van het woonwerkvervoer, het zakelijke vervoer, het sociale en het recreatieve vervoer vooraf te gaan. Voor een bepaalde ruimte volgen dan, wanneer men het vervoer met behulp van vervoermiddelen in verkeer vertaald heeft, de variantoplossingen.

Is dus enerzijds het begrip verkeersplan zoals we het thans kennen enigszins eng, een gelukkig ding is dat het maken van zo'n plan voor de gemeenten een verplichting is. Maar - voor het vervoer, en dus ook het verkeer, is de gemeentelijke schaal te klein. Ook op gewestelijke schaal zouden verkeersplannen - en dan in de nieuwe stijl - moeten worden gemaakt, doch in de provincies bestaat zo'n verplichting nog niet. Tenslotte is ook een centraal verkeersplan op landelijke schaal gewenst, en ook hiertoe bestaat geen verplichting, ditmaal voor de centrale overheid. Het onderzoek dat thans door het Nederlands Economisch Instituut wordt gedaan is een stap in de goede richting doch waarborgt geen continuïteit.

Een moeilijkheid is dat er te weinig deskundigen zijn die zulke verkeersplannen kunnen maken. Er dient in academische kring meer aandacht aan de opleiding van deze hoog gekwalificeerde, onmisbare werkers te worden geschonken. Wanneer deze breed georiënteerde deskundigen niet worden gevormd lijdt ons aller welzijn schade. We vinden hier een sprekend voorbeeld van het grote belang dat de maatschappij heeft bij de inrichting van het onderwijs op onze universiteiten en hogescholen.

3.4.2. *Laden en lossen in de spitsuren*

Het rapport van de werkgroep behelst maatregelen ter bevordering van het collectieve personenvervoer. Een bijprodukt van meer collectief vervoer is de ruimte die voor het onmisbare goederenvervoer over de weg ontstaat. Juist vanwege het essentiële belang van het goederenvervoer aarzelt de werkgroep bij het noemen van een maatregel ter bevordering van het personenvervoer in de piekuren: het verbieden van laden en lossen. Men moet hiermee heel voorzichtig te werk gaan, in breed overleg met de betrokkenen. Niettemin *kan* in sommige omstandigheden een voor allen bevredigender oplossing worden gevonden dan

ieder in de bestaande toestand heeft.

Waar mogelijk - en dat zal veelal beperkt blijven tot meer of minder vergaande reconstructies en vernieuwingen van stadsdelen - zou men expeditiestraten en -hoven alsmede verlaadstations kunnen inrichten. Het is duidelijk dat dit inrichtingen zijn die niet zozeer behoren tot de hulpmaatregelen die op korte termijn zijn te verwerkelijken. Ze dragen voorts slechts zijdelings bij tot verbetering van de toestand van het personenvervoer.

3.4.3. *Parkeren*

Het verbieden van parkeren en stoppen helpt terstond mee om de beschikbare wegcapaciteit te vergroten. Wat het parkeren betreft is het *staan* de onmiddelijke vijand van het *rijden,* als de ruimte schaars wordt. Stoppen maakt deel uit van het rijden, tenminste onder bepaalde omstandigheden: taxi en bus kunnen niet buiten stoppen, maar hier botsen de belangen het hevigst. Voor het collectieve openbare vervoer dient men de haltes goed in de stroom te leggen. Wat het parkeren langs de aders betreft is de werkgroep van mening dat dit overal moet verdwijnen waar het een verstoppend element wordt. Er is geen reden te bedenken waarom staan boven rijden zou moeten worden verkozen.

De vraag doet zich voor wat er met de vervoermiddelen moet gebeuren die langs de weg plegen te staan. Het is mogelijk hiervoor parkeerstallingen te bouwen. Het geringe bedrag dat deze per uur vergen heeft de autorijder voor deze overdekte en aanrijkansloze stalling immers graag over. Het maakt trouwens deel uit van zijn autoreis die nu sneller en met minder onzekerheden over de verruimde stadswegen wordt afgelegd.

De aldus geschapen parkeerruimte vindt zijn logische begrenzing in de capaciteit van het wegenstelsel. Men kan niet meer spitsuurparkeerruimte maken dan de capaciteit van de wegen bedraagt. Het zijn communicerende vaten: wil men vergroting van de een, dan zal de andere mee moeten worden vergroot. Er bestaat een evenwicht tussen parkeerruimte en wegcapaciteit.

3.4.4. *Spreiding van arbeidstijden*

Een maatregel dit men in vele schrifturen kan vinden ter vermindering van het piekvervoer en een die blijkbaar zeer populair is onder de onderzoekers is die van de spreiding van de begin- en eindtijden van de arbeid. Deze maatregel is dan ook wel heel logisch: in overleg met de betrokkenen stelt een gemeente of een Kamer van Koophandel en Fabrieken vast op welk ogenblik een bepaalde onderneming de poort zal openen en sluiten. Van deze tijden hangt het gebruik van de straatruimte af.

Twee redenen verhinderen in de praktijk elk effect. De eerste is dat de autorijder er veel voor over heeft om een kosteloze parkeerplaats te vinden, zelfs een uur eerder opstaan. Hij laat zich die plek - ingenomen door een andere, vroegere beginner die evenals hij een „langparkeerder" is - niet door zijn Kamer ontnemen. De tweede is dat de klacht algemeen luidt dat men klanten verliest wanneer de begin- en eindtijden niet bedrijfstaksgewijs worden georganiseerd.

De metaalnijverheid als geheel moet dan dezelfde tijden krijgen, de drop-industrie als zodanig weer andere.

Een derde reden is van verborgener aard en wordt daarom in de discussies niet genoemd: het woon-werkverkeer is in een gemeenschap met enige omvang, en wel zodra er meer dan één werkcentrum is, een zeer ingewikkeld stromingsbeeld. Het is nauwelijks mogelijk de implicaties te ontwarren van een bedijfstaksgewijze opzet van het geheel van de relaties in het woon-werkverkeer. Het kan gebeuren dat men merkbare verlichting op het ene punt met verstopping op het andere punt moet betalen.

Daarom beveelt de werkgroep een veel algemenere spreiding van de arbeidstijden aan, die hier en daar in grote ondernemingen, bijvoorbeeld NS in Utrecht, is beproefd. Het is mogelijk dat men binnen de onderneming een variërende begin- en eindtijd heeft bij gelijke lengte van de werktijd, zodat men tussen bijvoorbeeld 8.00 en 9.30 uur kan beginnen en tussen 16.30 en 18.00 uur eindigen, naar verkiezing. Het bedrijf als geheel is niet meer gedwongen om op één bepaalde tijd te komen en te gaan. Deze mogelijkheid krijgt te meer zin als ons binnen enige jaren een algemene 40-urige werkweek wordt gegund. De vrije zaterdag heeft reeds tot merkbare concentraties in de begintijden geleid. Er lijkt alles voor te zeggen deconcentratie te bevorderen.

Op zichzelf zou de overblijvende veelheid van kleine ondernemingen en winkels een redelijke mate van spreiding kunnen vertonen. In zoverre is de suggestie interessant om in onze grote binnensteden waar het grote winkeldichtheid betreft, enige verschuiving aan te brengen. In plaats van te openen om 8.30 uur zou men om 10.00 uur kunnen openen, en in plaats van om 18.00 uur te sluiten zou men de winkel tot 19.30 uur of daaromtrent kunnen openhouden.

HOOFDSTUK IV

CONCLUSIES

1. Doelstellingen voor het handelen van de overheid behoren te zijn:
   a. de zorg voor goed openbaar vervoer, dat iedereen ter beschikking staat;
   b. het gebruiken van het openbaar vervoer als instrument van ruimtelijke ordening;
   c. het doen beantwoorden van de exploitatie van het openbaar vervoer aan nationaal-economische principes.

2. Het zoeken van oplossingen *uitsluitend* langs de weg van het individuele vervoerbedrijf, dus in de sfeer van de bedrijfseconomie, is uitzichtsloos, omdat,

a. de bedrijfseconomische doelstelling thans herhaaldelijk in strijd komt met de doelstellingen onder 1 genoemd;
b. het reilen en zeilen van het individuele bedrijf door overmachtige factoren buiten de individuele onderneming wordt bepaald, namelijk
- de economische groei,
- de bevolkingsgroei,
- de ruimtelijke orde,
- de concurrentiepositie van het openbaar vervoer,
- de infrastructuur van het openbaar vervoer;

c. de hiermee samenhangende incidentele subsidieverlening c.q. dekking van sommige verliezen weliswaar - voorzover verleend - de continuïteit waarborgt, maar niet vanuit een consistente en integrale visie op de functie van het openbaar vervoer in onze samenleving geschiedt.

3. Op grond van de eerste doelstelling voor het overheidshandelen, de zorg voor goed openbaar vervoer, dient de overheid twee groepen voorwaarden te scheppen:
a. bestuur-politieke voorwaarden. Hiertoe behoren de instelling van een nationale vervoersautoriteit en de decentralisatie op lager niveau die het regionale openbare vervoer onder de bevoegdheden van gewesten brengt, zoals in het preadvies *Bestuurlijke Vormgeving* reeds is aanbevolen[2];
b. ruimtelijke voorwaarden, waardoor het openbaar vervoer goed kan functioneren en op die wijze zijn optimale bijdrage kan leveren in de ruimtelijke ordening. Hiertoe behoort ook het maken van voldoende reserves voor toekomstige ontwikkelingen.

4. Binnen het raam van de bestuurlijk-politieke en ruimtelijke voorwaarden kunnen talrijke middelen worden toegepast om het openbaar vervoer te verbeteren. De werkgroep wijst op
a. juiste werking van het prijsmechanisme, behalve in die gebieden waar door grote ruimteschaarste het prijsmechanisme geen goede resultaten meer biedt. Deze juiste werking wordt bereikt door
- gewijzigde tariefsdifferentiaties,
- dynamisering van de motorrijtuigenbelasting en differentiatie van de heffingen voor rijden en parkeren naar plaats en tijd,
- beperking van de subsidies aan de openbare vervoerbedrijven;

b. aanleg van de infrastructuur *voor het gehele vervoer*
- op basis van rationele beslissingen,
- volgens openbaar gemaakte normen,
- onder waarborging van de continuïteit door meerjarenafspraken. Als

[2] Zie brochure *Bestuurlijke vormgeving,* uitgave ARP-stichting, 1970.

„second best" ware de uitbreiding van het autonome Rijkswegenfonds tot een algemeen fonds voor de vervoersinfrastructuur te beschouwen, mits werkend onder dezelfde voorwaarden als boven genoemd en in een door ministeriële verantwoordelijkheid begrensde autonomie;

c. kwaliteitsverbetering van het openbaar vervoer door
- comfortabeler materieel,
- een betere dienst en uitvoering van de dienst,
- bevordering van het gebruik van taxi's waar taxivervoer deel uitmaakt van aaneengeschakeld openbaar vervoer,
- integratie van het openbaar vervoer waar dit zinvol is op technisch, commercieel, exploitatief en tarifair gebied;

d. het nemen van een aantal institutionele maatregelen:
- opstelling van verkeersplannen op verschillende schaal voor het gehele vervoer,
- instelling van laad- en losverboden in de piekuren,
- instelling van parkeerverboden,
- spreiding van arbeidstijden.

BOEKBESPREKING

H. J. van Zuthem, *De geloofwaardigheid van onze economische orde.* Oratie Delft 1969. 3e druk 1970. J. H. Kok N.V. te Kampen.

De economische orde in het geding

Als één zaak ons scheidt van onze voorgangers, dan is het wel de houding welke wij aannemen tegenover de maatschappelijke orde. Zagen onze politieke geestverwanten van 30, 50 jaar geleden die orde nog als een gegeven, dat men te aanvaarden had, wij zien steeds meer de maatschappelijke orde als door mensen bedacht en gemaakt, en daarom ook te veranderen. Ook op dit punt zijn wij en waren zij kinderen van nu en hun tijd.

Juist doordat onze voorgangers het gewordene benaderden met een zekere eerbied (Gods hand herkenden zij erin) werden zij bewaard voor al te radicale ingrepen op grond van meer of minder diepgaande analyse. De bijdrage der christen-democratische partijen is dan ook vooral die geweest van de geleidelijke omvorming der maatschappelijke orde door de methoden van vele kleine en op zichzelf weinig spectaculaire veranderingen van onderdelen.

Meer dan vroeger zijn wij geneigd het bestaande kritisch te bezien. Gedeeltelijk komt dat doordat we de wereld voor onze ogen zien veranderen. 's Mensen hand is gemakkelijk te herkennen in zulke veranderingen. Gedeeltelijk is het ook een gevolg van andere theologische inzichten.

Deze nieuwe instelling vraagt om een kritische bezinning op de manier waarop we ons opstellen ten opzichte van de maatschappelijke orde. Als die orde door mensen bedacht en gemaakt is, is dat dan een aanleiding gemakkelijker te denken over een zo ingrijpende zaak als een herziening der maatschappelijke orde? Of kan men continuïteit bewaren ten opzichte van de authentieke christen-democratische beleidslijn van het verleden? Deze vraag is vandaag bijzonder actueel. Juist de stelling van de verandering in geleidelijkheid wordt met ongekende heftigheid aangevochten door woordvoerders van de jongste, politiek bewuste, generatie. Onze maatschappelijke orde wordt na een korte analyse volstrekt onaanvaardbaar geacht. Verandering in geleidelijkheid zou, al was het maar tijdelijk, tot medeplichtigheid leiden aan de instandhouding van een door en door verwerpelijk systeem.

Er is dus alle aanleiding voor een eigentijdse bezinning op de maatschappelijke orde, waarmee wij leven. Het is de grote verdienste van Van Zuthem, dat hij het aangedurfd heeft in zijn Delftse oratie de vraag van de „geloofwaardigheid" van onze economische orde aan de orde te stellen. Deze durf is hem niet overal in dank afgenomen. Zowel van links als van rechts werd hij duchtig onderhanden genomen. Verweet De Galan hem een onzorgvuldig

omspringen met begrippen uit de economie (m.n. de schaarste), Zuidema bracht zwaar geschut in stelling door hem onkritisch volgen van Marcuse in de schoenen te schuiven. De *NRC* wijdde een aantal beschouwingen aan het betoog en het zou te ver voeren alle andere reacties te vermelden. Bewijzen te over, dat Van Zuthem een actueel thema op eigenzinnige wijze aan de orde stelde.

Wat bedoelt Van Zuthem met geloofwaardigheid? Hij spreekt van de „collectief gekoesterde opvatting over onze economische werkelijkheid". Zie ik het goed dan bedoelt hij het zo: Geloofwaardig is een bepaalde structuur indien die opvatting positief is d.w.z. indien men meent, dat de economische orde rechtvaardig en doelmatig is, ieder het zijne geeft, en niet meer beperkingen aan de individuen oplegt dan onvermijdelijk is. Van Zuthem stelt nu vast dat onze economische orde in de ogen van veel mensen geloofwaardig is en eigenlijk betreurt hij dat. Men oordeelt positiever over die economische orde dan men zou moeten doen.

Van Zuthem is dus geneigd op ethische gronden die economische orde te verwerpen en hij meent dat veel meer mensen dat zouden doen indien zij inzagen, dat die orde onrechtvaardig is en ondoelmatig. Waarom is dat zo? Van Zuthem noemt twee motieven.

1. Het welzijn van de mens heeft een ondergeschikte en concurrerende waarde t.o.v. de materiële vooruitgang.
2. De democratisering van het bedrijfsleven stagneert.

Hoe komt het dat de economische orde op deze, in zijn ogen vitale, punten faalt? Dat komt doordat die orde bestaat bij de gratie van het aanvaarden van een fundamentele misvatting nl. deze, dat wij nog steeds in een schaarstemaatschappij leven.

In een situatie van schaarste van primaire levensbehoeften is die schaarste ook ethisch gezien één der belangrijkste problemen waarvoor de samenleving staat. Zolang kinderen sterven van de honger, de mensen geen onderdak hebben en de armoede vrijwel algemeen is vallen, zou men kunnen zeggen, welvaart en welzijn ongeveer samen. Het criterium voor rechtvaardigheid en doelmatigheid van de economische orde is dan te bereiken door economische groei. Maar is de honger gestild, zijn de mensen gehuisvest, dan moet men andere eisen gaan stellen. Dan moeten autoritaire produktiestrukturen wijken voor democratische, dan moet economische groei concurreren met de kwaliteit van het bestaan.

Van Zuthem's stelling is zo, dunkt mij, duidelijk. Ook zijn conclusie: „Het is nodig dat de geloofwaardigheid van onze economische orde wordt aangetast via een proces van bewustwording". Of wel, we moeten proberen de mensen ervan te overtuigen dat de schaarste aan primaire levensbehoeften niet meer zó dringend is, dat we vastzitten aan een economisch systeem, dat van nature nu eenmaal schaarstebestrijding voorop plaatst.

Tot zover is Van Zuthem's betoog (voor mij althans) wel aanvaardbaar. Maar toch rijst er een belangrijke vraag. Is het wel waar, dat onze economische orde alleen geschikt is voor de eerste stadia der economische ontwikkeling?

(Want daar komt het toch op neer). De Galan heeft er mijns inziens terecht op gewezen dat Van Zuthem teveel in het begrip economische orde stopt. Ik kan me een land voorstellen met een economische orde (d.w.z. verhouding particulier bezit en publiek bezit, winststreven, concurrentie etc.) zoals wij die hebben maar waarin de bestrijding van milieuverontreiniging een veel hogere prioriteit heeft dan bij ons (het omgekeerde is ook denkbaar).

Zonder van economische orde te veranderen kan via het politieke proces een andere prioriteitenreeks worden nagestreefd dan bij ons het geval is. Naar mijn overtuiging is ook voor een democratisering van het bedrijfsleven geen fundamentele verandering der economisch orde noodzakelijk. Elders heb ik dat uiteengezet[1].

Van Zuthem wil echter iets dat verder gaat. Een wezenlijke vernieuwing ziet hij in het „zelfbeheer van produktie en consumptie". „Ik pleit hiermee, zegt hij, niet voor een herstel van een liberaal marktmechanisme, maar wel voor een democratisering van de produktiebeslissingen." Het is niet duidelijk wat hiermede precies bedoeld wordt. Democratisering betekent òf dat de werknemers inspraak krijgen in beslissingen over de produktie (produktiewijze, maar ook wat er geproduceerd wordt en in welke aantallen) òf dat de consumenten meer zeggenschap krijgen in de produktie. Het is duidelijk, dat, zo gesteld, producenten en consumenten concurrenten zijn. Naarmate men de produktie beter weet af te stemmen op de werkelijke behoeften van de consument, is er minder ruimte voor inspraak der producenten over de vraag wat en hoeveel er geproduceerd wordt.

Daarbij komt, dat Van Zuthem zich zorgen maakt over het feit dat de werkelijke behoeften der consumenten niet tot uiting komen. De vakbeweging zou haar leden zelfkritiek bij moeten brengen t.a.v. het bestaande behoeftenpakket. Bovendien wijst hij op de blijvende spanning tussen individuele en collectieve behoeften.

Van Zuthem laat ons dus wel met enkele problemen zitten: hoe kan men werkelijke en schijnbare behoeften onderscheiden? Hoe kan men democratisering van het produktieproces (interne democratisering) verwezenlijken zonder de afstemming van de produktie op de behoeften der consumenten in gevaar te brengen? Duidelijk is dat hij een andere economische orde zou wensen. Niet duidelijk is hoe die andere orde er uit zou moeten zien. Zou hij het begrip economische orde wat enger definiëren, dan zouden deze problemen verdwijnen. Immers, het probleem van de eigenlijke en oneigenlijke behoeften heeft met de economische orde weinig te maken. Elke samenleving met een snel stijgende welvaart krijgt te maken met het verschijnsel van de „hebberige" consument, die, eenmaal gegrepen door de mogelijkheden der consumptie, steeds meer wil. Dat dit zich bij ons uit in verkeersopstoppingen en in de Oost-europese landen in wachtlijsten voor automobielen, lijkt mij niet essentieel. In elk economisch

[1] Zie: *Een andere onderneming, een andere economische orde,* in de *E.S.B.* van november 1969.

stelsel zal men te maken krijgen met toenemende consumptiemogelijkheden en dus met de ontwikkeling van een nieuwe consumptie-ethiek. Wil men die ontwikkeling bevorderen door een beperking van opdringerige reclame, dan kan dit, zonder de economische orde te veranderen.

In elk economisch stelsel wordt thans gezocht naar mogelijkheden om in het produktieproces een zekere mate van democratie te verwezenlijken. Er zijn geen aanwijzingen dat ons produktiestelsel zich daartoe minder zou lenen dan andere.

En hiermede kom ik dan tot mijn fundamentele kritiek bij dit betoog. Van Zuthem suggereert dat een belangrijke wijziging van onze economische orde nodig is, om belangrijke zaken als een betere consumptie-ethiek en de democratisering van het produktieproces te verkrijgen. Het gaat hier echter om problemen die bij elke ons bekende economische orde nog onopgelost zijn. Het is best mogelijk dat een andere economische orde grotere kansen geeft deze goede zaken te realiseren. Maar over die andere orde laat Van Zuthem ons totaal in het duister. En het zou met de geloofwaardigheid van onze economische orde wel eens net zo kunnen zijn als met die van de democratie: Het stelsel is het beroerdste dat we kennen, met uitzondering van alle andere systemen die nog slechter zijn (vrij naar Churchill).

Prof. dr. W. Albeda

PERSONALIA

Prof. dr. W. Albeda, hoogleraar sociaal economisch beleid aan de soc. faculteit van de N.E.H. te Rotterdam; lid van de Eerste Kamer.

NOTA: CULTUUR EN KUNST *

I. CULTUUR EN KUNST VANDAAG

Cultuur en kunst zijn niet een luxe, een extra, franje van het maatschappelijk gebeuren, van weinig betekenis voor de praktijk. Zeker in onze tijd grijpen zij veel dieper en zijn ook politiek relevant. Daartoe is een analyse van de situatie nodig.

De politicus is in zijn aandacht gericht op de maatschappelijke orde, de vrijheid van de onderdanen en op noodzakelijke regelingen van wettelijke en andere aard, te treffen om negatieve krachten in de samenleving tegen te gaan, opdat positieve zich zo breed mogelijk kunnen ontplooien. Veel aandacht wordt daarbij veelal besteed aan economische en andere materiële aspecten. Sprekend over welzijn zullen wij echter steeds voor ogen moeten houden dat artistieke en culturele aspecten een integrerend deel van het menselijk leven vormen. Zgn. „zakelijk" voor alles zorgen kan ook betekenen kilheid en onleefbaarheid creëren.

I, 1. *Het cultuur-probleem is reeds gegeven met de term cultuur zelf. Door het afgrenzen van cultuur tot een terrein buiten de technologisch-economische orde, buiten het zgn. zakelijk-neutrale is het cultuur-probleem als zodanig onoplosbaar. Het gaat zeker niet om wat subsidie en wat gebouwen.*

Het in een adem samen noemen van kunst en cultuur, waarbij kunst een integrerend deel van het culturele leven vormt, maar waarbij cultuur ook direct kan verbonden worden met recreatie - zoals dat gebeurde in de naamgeving van het ministerie van C.R.M. - is een wijze van uitdrukken van vrij recente oorsprong. Cultuur betekende vroeger dat de mens vormgevend, organiserend, beheersend en denkend op zijn omgeving, het natuurlijk gegeven, inwerkt en menselijke mogelijkheden tot ontwikkeling brengt. In deze zin spreekt men ook

* De werkgroep „Cultuurpolitiek" van het College van Advies der A.R.P. heeft een tweetal nota's uitgebracht resp. getiteld *Cultuur en kunst* en *Stedelijk en landschappelijk leefklimaat*. Beide nota's treft u in dit nummer aan.

De samenstelling van de werkgroep was als volgt: prof. dr. H. R. Rookmaaker, voorzitter, A. Borstlap, ir. P. Bos, dr. G. D. Jonker, mr. J. G. H. Krajenbrink, secretaris en mr. dr. C. A. van Swigchem.

Bij de samenstelling van de nota *Cultuur en kunst* trad prof. dr. H. R. Rookmaaker op als rapporteur; bij de samenstelling van de nota *Stedelijk en landschappelijk leefklimaat* rapporteerde ir. P. Bos.

nu nog wel van „de Egyptische cultuur", „de Grieks-Romeinse cultuur", „de cultuur der late middeleeuwen", enz. Sinds de 18de eeuw echter kwam langzamerhand een nieuwe opvatting over cultuur naar voren, die vooral in onze tijd de overheersende is geworden. Hierbij is cultuur iets van beperkte zin en omvang, en omvat naast kunst, die een hoofdbestanddeel van de cultuur uitmaakt, alles wat ligt op een gebied buiten de technische, economische en maatschappelijke organisatie van het leven. De cultuur is in deze zin iets geworden dat buiten de „concrete en beslissende werkelijkheid" is komen te staan, een versiering van het maatschappelijke leven, dat echter de essentiële elementen daarvan niet zou raken.

In de afgrenzing van cultuur als een gebied tussen de „praktische" en door sociologie en economie te reguleren werkelijkheid is het huidige cultuurprobleem gegeven. Het gaat hierin niet om een nieuwe wetenschappelijke benadering, maar om een ingrijpende wijziging in de werkelijkheid zelf, resultaat van een diepgaande geestelijke revolutie: in plaats van „van boven naar beneden" is men „van beneden naar boven" gaan denken - vroeger ging men uit van God de Schepper, en dacht men vervolgens over geestelijke machten en over de mens, die stond boven de natuur-werkelijkheid; de nieuwe denkwijze echter begint met het lagere, de materie, geregeerd door natuurwetten, waaruit in de loop van lange tijden het menselijke is ontstaan. Het geestelijke en het goddelijke ziet men dan als produkten van menselijke fantasie, van menselijk denken.

De mens zelf wordt geheel en al bepaald door wetten en structuren van natuurwetmatige aard, welke rationalistisch op te sporen zijn, en waarmee men de werkelijkheid zelf kan beheersen. Op deze wijze is men echter het zicht op de menselijke vrijheid kwijtgeraakt, en er is geen plaats voor creativiteit, voor het diepere en hogere. Deze - het geestelijke, godsdienst, kunst, cultuur in de nieuwe zin van het woord - krijgen daarom een plaats buiten de rationalistisch-technische orde, in een gebied van irrationele vrijheid. Hierdoor ontstaat de volgende paradox:

I, 2. *De paradox der moderne cultuur en kunst is dat zij enerzijds beschouwd wordt geheel los te staan van de economisch-sociologische werkelijkheid, als iets hogers, een apart gebied der vrijheid, terwijl anderzijds kunst juist als gebied der vrijheid en als het diepere een bijna religieuze betekenis krijgt, en zo een centrale plaats krijgt toegewezen. Het protest tegen de ontmenselijkende orde, tegenwoordig „establishment" genoemd, is mede haar intrinsieke taak.*

Reeds vanaf de oorsprong der moderne cultuur (in de nieuwe, beperkte betekenis dus) is het protest tegen de verontmenselijking door de natuurwetenschappelijke denkwijze ingebouwd. Enerzijds gebeurt dit door een sprong in de vrijheid, irrationeel en antinaturalistisch van aard, waarbij de kunst vaak sterk mystieke trekken vertoont - in deze zin dat men zich losmaakt van de platte en ontmenselijkte werkelijkheid -, een atheïstische mystiek echter veelal,

waarbij men naar een zingeving van het menselijk zijn zoekt buiten iets goddelijks om. Als zodanig is haar de taak gegeven de menselijke vrijheid te stellen.

Direct daarmee verbonden is een tweede karakteristiek van de moderne kunst. Zij geeft uiting aan een, soms felle, kritiek tegen de maatschappelijke orde - die veel kunstenaars politiek gesproken in het anarchistische kamp deed terechtkomen -, waarbij zo men zegt, het de taak van de kunstenaar is zijn tijd te interpreteren en loze waarden te ontmaskeren. Het protest is tegen de burgerlijke waarden - resten van een vroegere, christelijk en humanistisch bepaalde, beschaving -, en tegen het vermechaniseerde wereldbeeld en de daarmee samenhangende ontmenselijking. Het bestaat menigmaal hierin, dat die leegheid en innerlijke dood op wrange en on-schone wijze wordt uitgesproken of zichtbaar gemaakt. De zinloosheid van de ontmenselijkte werkelijkheid, waarin waarden nog slechts loze kreten zijn, wordt vaak gevat door de term „absurd". Dat absurde vindt men zowel in de litteratuur als in de existentialistische wijsbegeerte, in het toneel als in de beeldende kunsten. Het wordt gevonden in termen als „plastic people", of het benoemen van figuren met namen als Mr. Clean Machine.

Deze zaken zijn filosofisch gesproken zeer moeilijk te vatten. Vooral de existentialisten hebben zich ermee bezig gehouden, maar ook mensen als bv. Marcuse. Maar men vergisse zich niet in die zin, dat het hier alleen zou gaan om een intellectuele problematiek. Geheel de mens, emotioneel en „existentieel", is erbij betrokken en - uitingen van wanhoop, angst, eenzaamheid, ontworteling, kortom een diepe crisis in het geestelijk leven van de mens komen in de moderne kunst op velerlei wijze tot uiting.

I, 3. *Moderne kunst, hoewel „buiten de praktische werkelijkheid" staande, werkt daar toch op in door een revolutionair leefklimaat te scheppen. Moderne beeldende kunst, theater, litteratuur, muziek, ook beat-muziek (pop), zijn daardoor revolutionaire politieke krachten geworden die de politicus niet mag negeren, temeer daar de jongere generatie veel meer aandacht schenkt aan artistieke zaken dan vroeger het geval was.*

Het bovenstaande mag duidelijk maken dat moderne kunst allerminst neutraal is, resultaat van een stijlontwikkeling die als het ware onontkoombaar moest komen, bv. omdat er nu eenmaal de fotografie is. Zij is veel dieper gefundeerd en hangt direct samen met de diepe doorwerking van de geestelijke krachten die onze wereld sinds de 18de eeuw aandrijven: het willen bouwen van een wereld vanuit de mens, en wel vanuit zijn waarneming en zijn verstand - en de direct ermee samenhangende ontkerstening. En niet alleen is zij niet neutraal, maar zij is vaak een uiting van protest, uitlopend op revolutie. Moderne kunst heeft zich soms minder opzettelijk, soms zeer opzettelijk ingesteld op het ondermijnen van de in onze wereld vigerende idealen en waarden, heeft een anarchisme willen prediken en heeft thans, na meer dan 50 jaar activiteit, mede het revolutionaire klimaat waarin wij nu leven bepaald.

Een citaat ter verduidelijking: „The artistic revolution: Great subverter of the hollow society. Mass your media - you are helpless before our skills. You don't know whether we are parodying you or you are parodying us anymore. Beatles, Dylan, happenings, pop. Rock & Roll great continent. The Box will destroy you!

Our bodies are opening. A thousand penises will bloom. Cunts too! We will force you to support us - to support the artists who are digging your dark grave. Join us before it is too late.

Do not die! There is life enough for everyone! When the mode of the music changes the walls of the city shake."

Dit schreef Tuli Kupferberg - een dichter die ook teksten schreef voor een van de meest „far-out" beat-groepen in de U.S.A. - in een artikel getiteld „When the mode of the music changes, the walls of the city shake", International Times, London, febr./maart 1967. Men denke niet dat dergelijke ideeën slechts bij enkele kleine groepjes leven, integendeel, dit citaat formuleert op inderdaad crue wijze wat bij vele zgn. avant-garde groepen leeft en het moderne culturele leven aandrijft.

En het is zeker niet een verschijnsel dat alleen tot die kringen is beperkt. Deze soms zeer extreme moderne kunst heeft op allerlei wijze invloed uitgeoefend, en is zo van de uiting van een aanvankelijk wel beperkte groep medebepalend geworden voor allerlei 20ste-eeuwse kunstuitingen, waarin gebruik gemaakt wordt van nieuwe vormen ontleend aan de moderne kunst, ook al worden ze daar gematigd gebracht. Het gaat daarbij inderdaad om niet anders dan gematigde en aanvaardbaar en verstaanbaar gemaakte moderne ideeën - heel wat litteratuur, films, tv- en radioprogramma's, alsook de reclame kan hier genoemd worden. Onschuldig lijkend amusement kan zo, juist doordat het minder extreem c.q. minder expliciet zich uitdrukt, uiteindelijk diep-revolutionerende uitwerking hebben.

Inderdaad zijn wij van mening dat men de invloed van allerlei kunstuitingen niet mag onderschatten - waarbij men beslist niet alleen moet denken aan museum-stukken, maar ook aan belletrie, zwaardere en lichtere films en tv-stukken, moderne muziek maar ook, en vooral, populaire muziek als beat of pop. Statistische of dergelijke bewijzen zijn moeilijk te geven. Veelal mislukken dergelijke onderzoekingen omdat men de tijdspanne te kort neemt en zich te weinig realiseert dat er tussen het gebodene (dat is dat wat aangeboden *kan* worden omdat het, al is het op het randje, aanvaardbaar is) en de beschouwer of luisteraar, de ontvanger dus, wellicht maar een kleine afstand zal zijn - als de afstand te groot is „komt het niet aan", en als men de richting van de verandering onderkent, zal men zich verweren. Maar het is onmiskenbaar dat tussen het midden der vorige eeuw, toen een boek als Flaubert's Madame Bovary als onzedelijk kon worden aangeklaagd, en hetgeen in onze dagen gezegd en vertoond mag worden een zeer grote weg is afgelegd, die, zij het op een zekere afstand, door de publieke moraal wordt gevolgd.

De grote invloed van film en tijdschrift op mode kan een indicatie zijn hoe

ook ideeën, in welk een diffuse vorm ook, worden overgedragen. De invloed welke de vele zeer eenzijdig gerichte tentoonstellingen van extreem moderne kunstenaars in bv. het Stedelijk Museum op een jongere generatie hebben, allereerst die, welke in de stad zelf woont, valt niet licht te overschatten. Provo's hebben indertijd in een discussie toegegeven dat zij in hun denken mede sterk bepaald worden door hetgeen in het Stedelijk Museum te zien was geweest. Door deze kunst, op allerlei wijzen en op verschillende niveaus gebracht, wordt zeer direct het denk- en leefklimaat bepaald, nog veel sterker dan door allerlei verhandelingen en beschouwingen.

Nogmaals, men denke hierbij zeker niet alleen aan museumkunst, maar ook bv. aan beat-muziek. Men komt teksten tegen als: „The times are a-changing", „Eve of destruction", „Fighting in the streets". Wie oren heeft, kan hier heel veel klanken horen gericht tegen de huidige „establishment". Ook al moge het in directe zin politiek niet altijd relevant zijn, het bepaalt wel degelijk een „moderne mentaliteit" van revolutionaire aard.

Wij willen niet ontkennen dat er ook 20ste-eeuwse kunst is - we denken aan Rouault, Kokoschka, Tolkien bv. - die wel een hedendaagse stijl hanteert maar toch geen in bovenbedoelde zin moderne boodschap uitdraagt.

Daarnaast is er ook nog veel traditionele kunst. Natuurlijk de kunst die ons via het museum, uitvoeringen van oude kunst, heruitgaven van oude meesterwerken etc. bereikt. Maar ook het werk van mensen die niet modern denken, en daarom traditioneel blijven in hun werk. In deze categorie zijn heel wat meer kunstenaars te vinden dan men vaakt denkt. Zelden echter wordt hun werk positief beoordeeld en „officieel" geëerd. Zelden echter, moeten wij eraan toevoegen, is het werk van waarlijk grote kwaliteit.

I, 4. *Hoewel we in een „pluriforme" wereld leven, begint zich toch een nieuwe consensus (algemeen aanvaard grondidee) te vormen: die der normloosheid, welke diep in het maatschappelijke leven zal invreten. Kunst in zijn vele verscheidenheid van vormen is hierbij vaak een belangrijke verbreider der ideeën.*

Wij willen op nog een verschijnsel wijzen dat samenhangt met de onder I, 1 aangeduide geestelijke omwenteling. Terecht is er vaak op gewezen dat allerlei scheidsmuren die het maatschappelijke leven van enkele decennia geleden nog bepaalden, doorbroken worden of reeds zijn. De massamedia hebben hier ongetwijfeld een grote rol gespeeld. Hierdoor echter hebben de moderne ideeën des te meer vat kunnen krijgen en dreigt ontworteling van grote groepen van mensen. Temeer daar de bedoelde geestelijke omwenteling met zich mee heeft gebracht dat iedere norm beschouwd wordt als uiteindelijk niet meer te zijn dan een sociale afspraak, als zodanig door de mens zelf gevormd. Niet alleen resulteert dit alles in een diep geworteld relativisme, maar nog verder, wordt iedere norm ten diepste ontkend of zelfs als een bedreiging van 's mensen vrijheid gezien.

Terry Southern, de bekende schrijver van pornografische boeken - hij schrijft ze welbewust om bestaande zeden en normen te doorbreken in anarchistische zin -, heeft gezegd dat we in een eeuw leven „zonder misdaad", niet in die zin dat de statistieken niet een verontrustende verhoging van percentages op dit gebied doen zien, maar dat misdaad ten diepste niet meer bestaat: er zijn slechts minder goed aangepaste mensen, en wie durft zeggen wat echt kwaad is (om van het begrip zonde maar te zwijgen). In de affiches voor de film „Blow up" van Antonioni - en de film is wel een van de meest belangrijke kunstuitingen heden ten dage - kon men in Londen lezen: „a film in which love is sex and murder no crime".

Men realisere zich goed dat kunst - op allerlei niveaus, van velerlei aard - voor de huidige jongere generatie van veel belangrijker betekenis is dan vroeger. Daar dit alles bijdraagt tot zeer diepgaande verschuivingen in het denk- en leefklimaat, en als zodanig ook diepgaande maatschappelijke en politieke veranderingen met zich mee zal brengen, kan men er niet meer ongeacht aan voorbijgaan, noch ook, ongegrond optimistisch, menen dat het „slechts" om „culturele verschijnselen" gaat of uitingen van een kleine groep extreme lieden. Het feit dat het bohemien uiterlijk van kunstenaars mede de mode der jongeren heeft bepaald - lange haren -, moge een indicatie zijn.

Er is op deze wijze een nieuwe consensus (algemeen aanvaarde grondidee) groeiende, die der normloosheid. Vroeger heette het: „ieder zal op zijn eigen wijze zalig worden" - dat was al de idee in de 18de eeuw, inderdaad betrokken op de godsdienst -, nu heet het dat „ieder op eigen manier naar de hel kan gaan" - betrokken op leef- en denkwijze van het individu. Het vrij algemene verzet tegen filmkeuring en iedere vorm van censuur, bv. tegen pornografie, is hiervan het gevolg - iedere beslissing wordt namelijk door anderen als vrijheidsbeperking, of inmenging in strikt persoonlijke zaken gezien, en derhalve als een soort dictatuur.

Wij beperkten ons hier tot deze algemene verschijnselen - hoewel wij van mening zijn dat politiek-revolutionaire bewegingen als bv. de vraag om „democratisering", alsmede de ook anderszins soms positief te waarderen belangstelling voor bv. Vietnam en de ontwikkelingslanden allerminst los staan van het aangeduide protest tegen onze westerse „establishment".

II. OVERHEID EN CULTUUR

II, 1. *Het kan en mag de taak van de overheid niet zijn het cultuurprobleem zelf op te lossen. Wel kan zij stimuleren, en mogelijkheden scheppen voor culturele activiteiten. Het is echter van groot belang op te letten dat zij daarbij niet eenzijdig te werk gaat, en inderdaad de vrijheid waarborgt.*

Indien het huidige cultuurprobleem opgelost moet worden, is een diepgaande

geestelijke omwenteling - inderdaad anti-revolutionair in de zin van Groen van Prinsterer - nodig. Een dergelijke activiteit valt echter buiten de competentie van de overheid, en kan ook niet door enige partij geëist worden. De overheid kan alleen pogen de gevolgen van een en ander te beperken of tegen te houden.

Haar taak is echter zeker niet een positie te kiezen en een bepaalde stroming, bv. die der moderne kunst, te pousseren - hetgeen veelal, paradoxaal genoeg, gebeurt omdat men de kunst neutraal en als menselijke tegenpool tegen de verzakelijking ziet, het boven behandelde dualisme aldus aanvaardend. Men wil alleen maar de cultuur stimuleren, en ziet niet dat men in feite een revolutionaire stroming steunt.

II, 2. *Bij de taak van de overheid ten aanzien van de cultuur stuit men op allerlei spanningen die deze schier ondoenlijk maken, en men kan eigenlijk alleen maar pogen zo min mogelijk fouten te maken. Allereerst is er de vraag of de overheid kunst moet steunen.*

Wij zouden geneigd zijn te antwoorden: liever niet. Dat late men bij voorkeur over aan particulier initiatief. Maar zonder een helpende hand van de overheid zal het vaak niet gaan, en zullen wezenlijke mogelijkheden ongerealiseerd blijven. Wellicht kan de overheid haar taak het beste verrichten door het ruim verstrekken van opdrachten voor publieke kunstwerken - entrée's van flatgebouwen, kinderspeelplaatsen, hallen van publieke gebouwen, plein-, straat- en gebouwovergangen, plantsoen- en tuinarchitectuur, etc. - waarbij het niet mag gaan om ongeïntegreerde franje; daarnaast kan zij het particulier initiatief stimuleren. Negatief geformuleerd dient het overheidsbeleid zo te zijn dat het niet een bepaalde stroming of richting boven andere steunt. Die kunstenaars die dreigen buiten spel te raken doordat zij worden uitgestoten als gevolg van de monopoliserende tendenzen van de zich vormende consensus der moderniteit, moeten gesteund worden, wellicht allereerst door hun de gelegenheden te bieden hun kunst tot het publiek te brengen.

II, 3. *In de praktijk betekent het stimuleren en steunen van kunst vaak het steunen van kunstenaars.*

Ook hier is er een grote moeilijkheid. Wil men doeltreffend helpen dan zal men vooral jonge kunstenaars door de eerste moeilijke jaren, nodig om naam te maken (in een free-lance beroep altijd van groot belang), moeten heenhelpen. Maar juist het feit dat ze nog geen naam hebben, maakt het kiezen uit gegadigden, het uitziften van het kaf onder het koren, zo moeilijk - men wil immers niet would-be kunstenaars die het om steun te doen is, helpen, noch derderangs mensen, die „het nooit zullen halen", stimuleren vooral een carrière in deze richting te zoeken.

De beoordeling is daarom zeer moeilijk, vooral ook in onze tijd van geestelijke

verwarring, waarbij de normloosheid schier wet is. In het algemeen kan men van kunstbeoordeling zeggen dat men zich richt c.q. dient te richten op technische kwaliteiten, die nauw samenhangen met de „diepere" eis van integriteit, eerlijkheid: heeft de kunstenaar waarlijk zijn visie gestalte weten te geven, waarbij zowel de nadruk valt op die visie in zijn creatieve eigensoortigheid als op het gestalte geven op adequate wijze. Nu kan men het met die visie niet eens zijn - zij zal des te duidelijker spreken naarmate het werk beter, kwalitatief hoger is - maar men kan het nooit verwerpen als nietswaardig. Het blijft altijd het werk van een medemens, wiens persoonlijkheid wij zeker als christenen in het bijzonder moeten achten - tegen ontmenselijkende, verzakelijkende tendenzen in. En indien wij als mens aan het werk van een ander mens al niet minachtend of voor niets achtend voorbij mogen gaan, des te minder een overheid.

Het is duidelijk dat de overheid een verantwoordelijkheid heeft voor de gelden die zij beschikbaar stelt voor kunstenaars. Zij doe dat liever in de vorm van opdrachten dan als steun vergelijkbaar met werklozensteun, daar een sterk negatief aspect hieraan onlosmakelijk verbonden is - op dit punt is het vaak geuite bezwaar van de zijde der kunstenaars inderdaad steekhoudend. Het is echter ook duidelijk dat een overheid, juist in haar karakter als overheid, geen keuze mag maken. Daarom is de haast voor de hand liggende weg die van het instellen ener commissie - die beter werk kan doen als ze concrete opdrachten moet geven, en concrete werken met het oog op de vervulling van die opdracht moet beoordelen, dan als zij los van enige situatie haar aangeboden werken met het oog op steun moet beoordelen.

De samenstelling van een dergelijke commissie echter is zeer moeilijk. Enerzijds moet men ervoor waken dat ze door een zeer brede samenstelling zo „neutraal" geworden is dat ze alleen maar de middelmatigheid kan steunen - een voor de hand liggend gevaar bij alle overheidsbemoeiing met zaken waarin alles in beweging is en het creatief nieuwe zijn kans moet krijgen. Maar anderzijds zal die commissie niet eenzijdig mogen zijn of te werk gaan door bepaalde richtingen te steunen. Clique-vorming - een ander voor de hand liggend gevaar - dient vermeden te worden.

II, 4. Een enkel woord moge hier volgen over *de wensen van de kunstenaars* zoals die enige tijd geleden met veel revolutionair élan werden gepresenteerd.

Het kwam er in het kort op neer dat kunstenaars zelf de beoordelenden wilden zijn, en zelf orde in eigen huis wilden stellen. Enkele bedenkingen zijn daartegen wel in te brengen.

Allereerst is het een notoir feit dat kunstenaars in de geschiedenis nooit in staat zijn geweest een kunstgroepering blijvend bijeen te houden. De reden zoeke men liever niet in hun onzakelijkheid, maar in de voor de hand liggende oorzaken van beroepsijver, richtingenstrijd, individualisme - in onze tijd nog sterker dan ooit - en dergelijke meer. Het gevaar is verre van denkbeeldig dat als men kunstenaars het heft in eigen hand geeft zij zeer bepaalde - vandaag progressief geoordeelde - richtingen vrijwel exclusief zullen steunen. Een der-

gelijke opzet vraagt gewoon om clique-vorming en vriendjespolitiek, terwijl de indertijd ook gelanceerde idee dat de directeur van het bureau bij echte of vermeende tekortkomingen onmiddellijk „democratisch" weer ontslagen zou kunnen worden, het naar de ogen zien van leidende, dat wil zeggen zich op de voorgrond dringende, figuren slechts in de hand kan werken.

Nog afgezien van de vraag of inderdaad kunstenaars de ideale beoordelaars van kunst zijn - wij menen van niet; kunst wordt immers niet voor kunstenaars gemaakt - menen wij dat wel het grootste bezwaar ligt in de inherente dictatuur. Niet alleen wordt het publiek, c.q. de opdrachtgever, i.c. de staat, kunst min of meer dwingend opgedrongen - wat bij het acute gevaar van eenrichtingsverkeer dubbel onaanvaardbaar is -, maar nog meer: het betekent dat aan een bepaalde publieke sector volkomen carte blanche gegeven wordt de gelden naar eigen believen te besteden. Een dergelijke situatie lijkt ons altijd volkomen onmogelijk en in strijd met de verantwoordelijkheid van de overheid, ook tegenover het parlement. In naam van de democratie worden hier volmaakt ondemocratische eisen gesteld.

Ten overvloede zij hier gezegd: dit alles onverkort de bezwaren die inderdaad aan de bestaande steunregelingen zitten.

En tenslotte: het is een utopie in een tijd waarin de ganse cultuur in de crisis is, waarin een revolutionair klimaat aanwezig is, wel het sterkst juist in de wereld van de kunst, en waarin er wel een nieuwe groeiende consensus bestaat die echter nog veel oudere opvattingen naast zich heeft, en die in zich een grote mate van „wetteloosheid" aanvaardt, te menen dat men een soepel lopend systeem zal kunnen ontwerpen en een gemakkelijke oplossing voor de grote problemen zal weten te vinden. Wijsheid, tact, praktische oplossingen zonder wezenlijke principes uit het oog te verliezen, zijn hier noodzakelijke eisen.

III. PRINCIPES VAN CULTUURBELEID

Onder dit punt willen wij enkele punten aanstippen, die o.i. het werken en denken, kortom het streven, van de christen in de wereld van vandaag moeten bepalen. Steeds meer vormen christenen een minderheid, steeds meer worden zij omringd door een niet-meer-christelijke wereld. Wat onze roeping „zoutend zout te zijn" mede betekent, ook voor de christen-politicus, en zeker op het brede cultuurterrein, willen wij hier kort aanduiden.

Indien wij hieronder de nadruk leggen op het opkomen voor vrijheid en menselijkheid, gaat het niet om een loze leuze, noch mag het een vrome doch onpraktische wens blijven. Ieder pragmatisme is uit den boze. De vrijheid loopt gevaar als wij uit het onder I gestelde zouden concluderen dat bepaalde soorten van kunst gecensureerd zouden moeten worden. Zij loopt ook gevaar als wij bepaalde stromingen boven andere zouden stimuleren en steunen. De menselijkheid is inderdaad in geding, waar veel te veel uitsluitend of bij prioriteit economische en technische aspecten bij beslissingen de doorslag geven. Veel zou

gewonnen zijn als wij niet vanuit de boven onder I geanalyseerde dualiteit zouden denken, maar inderdaad „culturele" en artistieke aspecten de aandacht gaven die ze nodig hebben met het oog op de „geestelijke volksgezondheid".

III, 1. *Eerbiediging van de vrijheid*

Het beleid moet zijn gericht op de verdediging van de vrijheid. Dit impliceert de strijd tegen alle monopolisering, tegen alles wat zichzelf exclusief acht, zich tooit met termen als „vandaag", „vooruitgang", „progressief" e.d. meer, in opzettelijke depreciatie van ieder die, op welke wijze dan ook, bedenkingen heeft. Vrijheid is meer dan alleen politieke of juridische vrijheid, in de zin van „niet-verboden"; het is veeleer een positief te begrijpen aangelegenheid, een innerlijke vrijheid, die de mens niet door sociaal ostracisme of meedogenloze kritiek mag ontnomen worden.

Dit punt is van groot belang, omdat cultuur, ook in de enge zin van het woord, niet neutraal is. De sterke tegenstelling tussen meer traditionele waarden in de nieuwe groeiende revolutionaire consensus dient bewust onder ogen gezien te worden, hetgeen onherroepelijk met zich mee moet brengen een confrontatie met, of een geestelijke - zo nodig ook politieke - strijd tegen de totalitaire tendenzen in de zich nieuw vormende consensus der normloosheid.

De vrijheid die verdedigd moet worden, is niet alleen de vrijheid van scheppen en publiceren, de vrijheid van de kunstenaar dus, maar ook de vrijheid van het publiek om te kiezen.

Ten opzichte van alle kunstuitingen moet het publiek de vrijheid en de mogelijkheid hebben, datgene geboden te krijgen waarnaar het zoekt. Het is niet de taak van de overheid opvoeder te zijn, noch mag iemand een ander iets opdringen of, juist andersom, het voor hem onbereikbaar maken. Dit houdt mede een richtlijn in voor het vaststellen van radio- en tv-programma's, voor het inrichten van musea en tentoonstellingen, het aankoopbeleid etc.

III, 2. *Strijd voor menselijkheid*

De erkenning van de waarde van de persoonlijkheid, van de mens als beelddrager Gods, moet bij de christen ingeworteld zijn. Zonder de hierboven genoemde vrijheid krijgt de mens, in zijn individueel mens-zijn, geen kans zichzelf te zijn. Dat betekent niet, dit tussen haakjes, dat een extreem-individualisme in de hand gewerkt dient te worden, want dat leidt slechts tot eenzaamheid, ook een vorm van onvrijheid waaraan onze tijd zo rijk is. Terecht poogt men door allerlei sociaal werk deze in onze cultuur zo sterk werkende ontbindende kracht tegen te gaan.

De strijd voor de menselijkheid dient erop gericht te zijn te verhinderen dat de mens wordt gezien als een nummer, als een partikel in een groter geheel, of als een uitsluitend economische entiteit - of wat voor specialistische entiteit ook. Indien zij, kunstenaars of hun publiek, dreigen van hun mogelijk-

heden beroofd te worden door totalitaire tendenzen op cultureel terrein, dienen deze „verdrukten" beschermd te worden - of ze nu christen zijn of niet.

III, 3. *Kritische houding tegenover de wereld van nu*

Hoewel het christelijk-politieke leven in ons land zijn oorsprong vond in Groen van Prinsterers boek „Ongeloof en Revolutie", dat zich zeer kritisch tegenover zijn eigen tijd opstelde, krijgt men thans wel eens de indruk dat te veel christenen zich wel kritisch willen opstellen tegenover extreme groeperingen, maar vaak om de status quo, de aangevochten situatie te verdedigen. Wij dienen echter nog meer dan de radicalen vanuit extreem linkse hoek ons kritisch op te stellen tegenover de wereld waarin wij leven, waarbij men bedenke dat hun kritiek soms terecht is, en een onuitgesproken verwijt inhoudt dat wij niet eerder - zij het op onze, antirevolutionaire, wijze - die feilen signaleerden, bv. op het punt van de ontmenselijking, op het punt van de overwaardering van economische argumenten etc.

Deze kritische eis houdt mede in, dat het cultuurbeleid nooit mag worden opgevat als een zuiver budgettaire kwestie. Men moet allerlei zich met kunst e.d. bezig houdende organisaties niet alleen tegen elkaar afwegen op grond van invloed en grootte, maar men betrekke daarin ook een afwegen van doel en streven.

III, 4. *Geestelijke strijd*

Indien wij willen strijden tegen de verzakelijking, die in wezen vaak secularisatie, ont-geestelijking, is, en vaak een pragmatisch-utilitaristische instelling verraadt, zal het nodig zijn geestelijke waarden en normen in het geding te brengen. Dit houdt evenals bij de andere genoemde punten een geestelijke strijd in, een radicalisering van streven, werken en spreken - waarmee we niet bedoelen dat steeds ons christen-zijn expliciet erbij genoemd hoeft te worden, al kan dat wel eens nodig zijn.

Deze radicalisering kan het enige antwoord zijn op de levensbeschouwelijk-geladen radicaliteit van belangrijke groepen op cultureel terrein. De neutraliteit die deze groepen claimen, betekent in feite immers niet anders dan dat de godsdienst, in het bijzonder de christelijke, voor hen een overleefd standpunt betekent waartegen men zich moet verzetten.

Kortom, wij dienen ons steeds te realiseren dat juist op het dusgenaamd culturele vlak - door te velen als een bijzaak en luxe beschouwd - de geestelijke strijd fel wordt gevoerd, met als inzet de totale cultuur, politieke, maatschappelijke en economische aspecten allerminst uitgesloten.

NOTA: STEDELIJK EN LANDSCHAPPELIJK LEEFKLIMAAT*

Inleiding

De woonplaats die de mens zich maakt, is door de moeite die hij zich ervoor geeft, geven moet, vaak een duidelijke uitdrukking van en wordt door de duurzaamheid ervan tegelijk ook meebepalend voor zijn cultuur (in de brede zin van het woord).

De economische, sociale en godsdienstige ontwikkeling van ons land heeft door de eeuwen heen een breed spoor van kristallisaties achtergelaten in de vorm van individuele bouwwerken, gevelwanden en pleinen en verkavelingen van open land, dorpen en steden.

Zowel de planning als de begeleiding van de totstandkoming van deze objecten is in vroeger eeuwen vaak zeer nauwgezet geweest: ofwel er waren ongeschreven regels waardoor ieder wist hoe het hoorde dan wel er waren zeer precieze en bindende voorschriften. In beide gevallen speelden de traditie en de mode, persoonlijke, kerkelijke en overheidsambities, waardering voor kerk en staat, kosten, maatschappelijke rang en stand, de veiligheid voor de burger enz. elk hun eigen rol.

Het resultaat was, en dat is nog zichtbaar, een duidelijk lokaal of regionaal bepaald, rijkgeschakeerd *leefmilieu dat in harmonie was met het denken en voelen, met de spanningen en de dynamiek van het leven.*

In de vorige eeuw is deze integratie van denken en bouwen van beide zijden aangevallen, nl. door de filosofische resp. industriële ontwikkelingen, en aan het eind van die eeuw was het leefmilieu, zowel sociaal als fysiek, niet anders dan chaotisch te noemen.

Stedebouwkundigen uit de twintiger jaren van de eeuw probeerden enige greep te krijgen op althans het fysieke aspect ervan door een globale indeling van het maatschappelijke leven in wonen, werken, recreatie en verkeer. Deze onderscheiding echter heeft door letterlijke toepassing ervan in stedebouwkundige plannen vaak geleid tot ruimtelijke scheiding. Dit bleek inderdaad zinvol waar het ruimte-extensieve en hinderveroorzakende functies betrof als industrie en snelverkeer.

De consequenties echter zijn gecompliceerder. De werkgebieden zijn nl. als „Fremdkörper" uit het stadslichaam uitgestoten en liggen daar na de werktijden leeg en onherbergzaam; evenzeer eenzijdig zijn de moderne woonwijken door hun uitgesproken „slaap-functie", terwijl de parkeerbehoefte ook nog groen en recreatieruimte eruit dringt, naar „eigen", d.w.z. eveneens separate locaties; de verkaveling van de woonwijken sluit op geen enkele wijze aan op

* Zie noot op blz. 489.

het naastgelegen landschap; het landschap wordt bovendien aangetast door de „Fremdkörper" autowegen en deze autowegen, in de stad aangekomen, verdringen, versterkt met zebra's en parkeerplaatsen, de voetganger, voor wie de stad oorspronkelijk was gebouwd. Door deze en soortgelijke afzonderlijke behandeling van functies dringt zich nu een *desintegratie van het leefmilieu* aan ons op.

In zulk een tijd is het dan ook niet verwonderlijk dat algemeen de behoefte wordt gevoeld maatregelen te treffen ter bescherming van oude (en eventueel recente) architectuur, stedebouw en landschapsinrichting; om hun artistieke en historische waarde, maar vooral omdat de harmonie van leefwijze en gebouwde omgeving daarin vaak metterdaad gestalte heeft gekregen. Zij betekenen voor miljoenen een bewuste of onbewuste confrontatie met de leefwijze en artistieke vormgeving, impliciet de daarbij behorende geestelijke achtergronden, van vroegere generaties en, hoezeer daarvan wellicht losgegroeid, wil men niet dat het nieuwe, dat vaak als onbevredigend wordt ervaren, het oude zal verteren.

De zorg voor deze „monumenten" betreft dan behalve individuele gebouwen of gebouwgroepen van hoge artistieke kwaliteit ook straten, grachten en pleinen die als zodanig, als stads- of dorpsgezicht, bescherming verdienen. Daarbij gaat het niet om een „bewaren" zonder meer, maar om het bewaren en scheppen van specifiek, veelal lokaal bepaald, leefmilieu en wel door middel van selectie, sanering en restauratie èn bruikbaarmaking voor eigentijdse en toekomstige functies. Te denken ware bovendien aan de planning van „culturele kernen" door restauratie, reconstructie, eventueel verplaatsing en inrichting voor specifiek gebruik van een heel stadsdeel of dorp.

De zorg voor het fysieke leefmilieu betreft in deze gedachtengang evenzeer de in welk tijdperk ook gebouwde omgeving als de nieuw te bouwen omgeving en de continuïteit en harmonie daarin. Een duidelijke disharmonie bijvoorbeeld is het vrij spel laten van massaal autoverkeer met alle implicaties daarvan in een oude stadsstructuur; een andere veel voorkomende disharmonie is een moderne woonwijk in het zo kwetsbare hollandse polderlandschap. In sommige gevallen moet een totale keuze worden gemaakt, voor het oude dan wel voor het nieuwe. In veel gevallen echter is heel goed een functionele synthese te vinden, zij het ten koste van extra zorg en geldmiddelen.

Het leefmilieu is deze extra inspanning echter waard. Het kinderspeelplaatsje, het trapveldje en de winkelstraat, de dagelijkse gang van en naar het werk, alles wat zichtbaar is uit de auto of uit het huiskamerraam, het kan niet anders of de desintegratie dan wel de harmonie daarin heeft invloed op de bewoners. Flatneurose is een, zij het simplistisch, voorbeeld ervan.

In het bijzonder vragen daarbij de aandacht de oude centra, het landschap en de nieuwe woonwijken.

Oude stadscentra

Een stadscentrum kan een belangrijke sociale functie vervullen als het kan

fungeren als ontmoetingsplaats voor mensen, als het door een concentratie van economische en sociaal-culturele activiteiten, door vorm en door menselijke schaal gevarieerd en boeiend is, als het een „plek" kan zijn om te slenteren, om te zien en gezien te worden.

Een geparkeerde auto echter of een zebra-met-stoplicht is „grof" ten opzichte van een voetganger of een koffie-bar. Een vierstrooks-stadsautoweg werkt als kloof in het centrum, terwijl dit juist een ontmoetingsplaats had moeten zijn. Het verhuizen van economische activiteiten naar buiten de stad neemt, mee door congestie-verschijnselen, een grote vlucht, met soms ernstige gevolgen voor de achterblijvende activiteiten.

Zo lijkt het of de maatregelen ten behoeve van de bereikbaarheid en de snelheid enerzijds materieel de economische belangen niet voldoende tegemoetkomen, terwijl anderzijds ruimtelijk de sociaal-culturele aspecten zelfs worden geschaad; met andere woorden, de alom genoemde „schaalvergroting" blijft verkeerstechnisch achter bij de verkeers-aantrekkende activiteiten, maar is reeds zó ver vooruit op de menselijke schaal dat de mens haast zijn plaats in de stad verliest.

Rigoureuze, en tegelijk tere, oplossingen zijn nodig (anders moet ervan afgezien worden) om de centra voor het publiek, om de ontmoetingsplaats voor de mensen te bewaren.

Het landschap

Veel landschap, met welke akker-, weide- of tuinbouwbestemming ook, is recreatief waardevol, hetzij door zijn schoonheid, hetzij eenvoudig door de nabijheid van een grote stad of agglomeratie (strekkende kilometers recreatieberm!).

Gevolgen van verzilting en lucht- of waterverontreiniging zijn vaak, met name voor de fauna, heel ernstig, evenals ruilverkaveling dat is door het „recht trekken", „vermatematiseren", van bodemgesteldheid en cultuur losmaken, van het landschap (hierna, onder ad c., nog een opmerking hierover).

Ook functieverandering heeft soms grote invloed. Bij voorbeeld: het zuidelijk deel van het zg. „groene hart" van de Randstad dreigt door grote uitbreiding van de glascultuur een „glazen hart" te worden (zie de betreffende, goedgekeurde, streekplannen) en daardoor recreatief waardeloos; de streekplan-voorzorgen zijn volstrekt ontoereikend. Het gaat daarbij niet om het bewáren van het landschap maar om het kunnen gebruiken ervan, het in zijn eventueel nieuwe situatie tot zijn recht doen komen.

Een andere aanval hierop komt soms indirect. Het zg. „coulissen-landschap", vlak polderland met verspreide boerderijen en boomgroepen, heel algemeen in Holland, kan al zijn aantrekkelijkheid verliezen door de hoge gebouwen, op zelfs grote afstand, omdat nl. deze „grens-coulissen" buiten proportie zijn en zich voortdurend aan de recreant opdringen. De door de A.N.W.B. aanbevolen Midden-Delfland-route zal, gezien de, gedeeltelijk reeds gerealiseerde, bebouwingsplannen van Delft en Schiedam, door deze oorzaak weldra opge-

heven worden, tenzij ook het lándschap wordt behandeld, veredeld, geïntensiveerd met extra boomgroepen, recreatie-bermen, concentratie-punten en dergelijke middelen.

Ook is het landschap nodig voor bebouwing. Dit mag echter niet inhouden dat een daartoe uitverkoren gebied wordt behandeld als een witte vlek op de kaart.

Bij voorbeeld: de wijk Omoord (Alexanderpolder) is gebaseerd op een logisch stedebouwkundig schema, dat voor alle wijken, die even groot en even vol moeten worden en evenveel haltes voor openbaar vervoer kunnen krijgen, zou mogen gelden, omdat het een goed algemeen schema is. De situering van Omoord echter is allerminst algemeen, maar éénmalig, uniek en bovendien mooi door het riviertje de Rotte en de kronkelweggetjes met bekoorlijke boomgroepen. Het heeft er echter de schijn van dat, door het hele gebied een meter op te hogen (dat zal ook nodig geweest zijn) deze natuurlijke gegevens onbruikbaar en daardoor overbodig zijn geworden. Omoord zoals het op het ogenblik in aanbouw is, lijkt dan ook op een in beton en baksteen gefixeerd schema; het bestaande milieu, het is totaal opgeheven, als was een witte vlek op de kaart eindelijk ingevuld. Dit is gebrek aan zorg voor landschappelijk en stedelijk milieu.

En het aangrenzende landschap, zal het aangepast geïntensiveerd worden als boven omschreven, of zal het nieuwe, schematische woongebied het overige landschap ruimtelijk, visueel usurperen?

Wijk en woning

De woning, uitgevoerd in hoog- of laagbouw maakt nauwelijks verschil, lijkt gereduceerd tot een optelsom van afzonderlijke ruimten, waarin door contact- en tappunten de plaats voor eethoek, gasfornuis, t.v. en echtelijk bed al zijn gedicteerd, m.a.w. het ónderscheiden van woonfuncties heeft geleid tot ruimtelijke scheiding ervan en fixatie in ruimtelijk onsamenhangende, schoenedoosvormige vertrekken en vertrekjes.

Evenzo lijkt de wijk een optelsom van hoge en lage woonblokken, rijwegen-plus-stoep-plus-parkeerstrook-en-rest. Deze „rest" wordt dan verdeeld over gazon, speelplaatsje, bloempark en vijver.

De zorg voor overgangen tussen en samenhang van de onderdelen met elkaar ontbreekt.

In de woning is behoefte aan ruimtelijke samenhang van de vertrekken onderling en overgangen van klein naar groot, van donker naar licht en aan de mogelijkheid van andere ruimte-inrichting dan gedicteerd, bv. in verband met veranderende leefwijze of gezinssamenstelling.

Ook de overgang van binnen naar buiten is heel belangrijk, vanwege het gevaar dat het er een is van klein naar té groot, bv. een voordeur in een oneindig lang lijkend woonblok aan een oneindig lang lijkende straat. Reeds ingeburgerde, zij het lapidaire, middelen in dit geval zijn het muurtje naast de voordeur, hekje om de tuin en bomen op het trottoir. Zo moet ook trapportiek

of lifthal van flatgebouwen direct samenhangen met het trottoir, trottoir ook in de zin van verblijfsruimte voor kinderen in de máát van die kinderen, en met de looproute naar bushalte of buurtwinkel.

De buitenruimte tenslotte moet, door gevoelig gebruik van tegenstellingen en overgangen, groot-klein, open-gesloten, steen-groen, in de eerste plaats zijn afgestemd op het functioneren van trapveldje of schoolplein, op de wandeling met de hond of naar de winkel, op het gebruik door en de maat van de bewoner dus. Vaak zijn buitenruimten nl. „maatloos", te wijd, tochtig in ruimtelijke zin en onherbergzaam door de grove maat van woongebouwen, des te sterker o.a. door de dwangmatigheid waarmee wordt vastgehouden aan de eis van parkeerruimte vlak voor de deur en door de volstrekte afwezigheid van kleine, schone bedrijven en enige kantoren-vestiging.

Zulke woningen en woonwijken zijn a-sociaal; ze geven de bewoner een gevoel van eenzaamheid en verlorenheid in plaats van een plaats te verschaffen voor een spelend kind, een moeder met een kinderwagen, een „plek" die past bij de kleinheid en kwetsbaarheid van die persoon.

Bestuurlijke onmacht

Het probleem „leefmilieu" is echter door meer dan een oorzaak moeilijk aan te vatten voor het bestuurlijk apparaat zoals dat op de verschillende niveaus en in de verschillende sectoren functioneert; het bestuurlijk apparaat nl.

a. is in zichzelf verdeeld door haar houding;
b. wordt gefrustreerd door haar inrichting;
c. is er niet tegen opgewassen door onbekendheid met het probleem.

Ad a.: Het bestuurlijk apparaat is in zichzelf verdeeld door haar houding. Die houding kan aldus kort worden samengevat: „verhoging van de welvaart". Ook al bedoelt men wellicht wel-zijn, toch wordt, omdat dit begrip nu eenmaal moeilijk definieerbaar en subjectief is, de toevlucht genomen tot welvaart: dat zou namelijk de absolute voorwaarde zijn voor welzijn. Vandaar dat economische en technische expansie en groei van bevolking of althans van arbeidsplaatsen zo'n zwaar stempel drukken op het beleid.

Daartegen is op zich geen bezwaar. Het is echter keer op keer aanleiding tot het negeren of bagatelliseren van waarschuwende stemmen van deskundigen van buiten de beleidssfeer betreffende luchtverontreiniging, (uit-)sterven van planten- en diersoorten (zie hieronder ad c.) en stedelijk-culturele verpaupering (ook een manier van sterven).

De geschiedenis die de beleidsadviezen betreffende de leefbaarheid in de Rijnmond hebben doorgemaakt, is een beschamend voorbeeld. Na diepgaande bestudering van de situatie ter plaatse was een van de conclusies, dat het woonklimaat in Rijnmond beneden peil was. Alvorens tot publikatie over te gaan [1] is deze conclusie sterk afgezwakt - en daarmee de klem van de beleidsadviezen

[1] In *Wonen, werken en leven in het Rijnmondgebied,* uitgegeven door de Stichting Onderzoek Arbeidssituatie Rijnmondgebied, juli 1969.

- met de kennelijke bedoeling het imago van het Rijnmondgebied, dat werknemers zo hard nodig heeft, te beschermen.

Een ander voorbeeld: de economische en technische „noodzaak" bedreigt het middengebied van de Randstad, enerzijds, als reeds opgemerkt, door geweldige uitbreiding van de glascultuur in het zuidelijk deel, anderzijds door een rijkswegennet dat zo fijnmazig is, dat de „mazen", het oppervlak tussen de wegen, meestal te klein zijn om nog waarde te hebben op Randstad-schaal.

Een neveneffect echter is nog ernstiger: de door de nieuwe rijkswegen verbeterde verkeersontsluiting zal nl. de suburbanisatie van het middengebied nog versnellen. Deze ontwikkeling moet niet onderschat worden: van 1960 t/m 1968 is het aantal arbeidsplaatsen in het middengebied gemiddeld twee en een half maal zo snel toegenomen als in de stedenring; de bevolking in het middengebied nam met ongeveer 22% toe, maar bleef in de stedenring vrijwel stationair. Wat wil men eigenlijk: een open middengebied of niet?

Tenslotte: als de monumentenzorg, in het algemeen de zorg voor bestaand, verantwoord en inspirerend leefmilieu, werkelijk relevant is voor welzijn, dan moet toch, gezien de miljarden op de nationale rekening, het jaarbudget van ongeveer 42 miljoen gering geacht worden. Dit te meer daar soms de meerkosten aan nieuwbouwprojecten vanwege een „monument" in de omgeving, ook ten laste komen van dit budget.

Ad b.: Het bestuurlijk apparaat wordt gefrustreerd door haar inrichting. Met inrichting wordt hier gedoeld op zowel de wettelijke weg waarlangs plannen tot stand komen als op de organen die volgens de wet geacht worden de plannen te doen maken.

De stedebouw in Nederland is pas in het begin van deze eeuw op gang gekomen, vooral met plannen tot in detail voor bv. een woonwijk, uit te voeren in één bouwstroom, als eenmalige creatieve daad.

Deze aanpak, in feite die van een architect, heeft zich gehandhaafd toen later plannen nodig waren voor een hele stad of streek, welke plannen zich ook uitstrekten over een lángere termijn. Bij deze werkwijze echter waren, en zijn nog vaak, beslissingen en aannamen onsamenhangend door het fragmentarische van de plannen of aprioristisch en voortijdig door de lange maar niet overzienbare termijn. Maar wijzigingen van eenmaal door Burgemeester en Wethouders, Gedeputeerde Staten of de Kroon vastgestelde plannen waren en zijn, ondanks argumenten als „snelle verandering" e.d., steeds weer politieke échecs. Dit is frustrerend voor de politicus, maar ook voor de plannen zelf: het werkt èn bij voorbaat èn achteraf verstarrend op beslissingen waardoor achterhaalde standpunten gestalte krijgen, nieuwe vondsten voorlopig blijven liggen.

Het is echter ook onmógelijk, en zinloos, om voor een hele stad of streek of voor een landsdeel éénmalige gedetailleerde plannen te maken, want het gaat niet om te bereiken eindfasen op kortere termijn, zoals bij een woonwijk; *het gaat om het steeds voortgaande maatschappelijk proces en het begeleiden daarvan.*

De Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965, die in 1970 definitief in werking treedt, voorziet grotendeels in deze moeilijkheid: voorgeschreven zijn voortgaand, integraal onderzoek betreffende het maatschappelijke proces en herziening na hoogstens tien jaar van zowel het algemene lange-termijn-plan als het meer gedetailleerde korte-termijn-plan van de gemeenten.

Echter noch de „architecten-mentaliteit" als boven omschreven, noch de houding van vele bestuurderen die „willen weten waar ze aan toe zijn", noch recente publikaties in de vakpers doen voorkomen dat er nu inderdaad openheid is gekomen voor het sturen naar per definitie zich wijzigende, vervloeiende doelen, m.a.w. voor „procesbegeleiding". Het heeft er eerder de schijn van dat de wet vóór is op de mentale ontwikkeling in de diverse betrokken disciplines.

Een nog ernstiger frustratie overigens, die slechts zeer ten dele wordt verholpen door deze wet, is die tengevolge van de klein-schaligheid van de plannen: het gemeentelijk- of agglomeratie-niveau.

Als onder a. gesignaleerd, speelt „groei" de eerste viool bij planning. Weliswaar produceert de regering Nota's Ruimtelijke Ordening en moeten streekplannen opgesteld worden door Provinciale Planologische Diensten; maar de in Nederland op handen gedragen gemeentelijke autonomie laat toch toe dat gemeéntelijke plannen niet alleen voorgeschreven, maar ook, eventueel via juridische omwegen, soms onderling of met provinciale plannen zeer tegenstrijdig zijn.

Bijvoorbeeld het eindeloze geharrewar over provinciale of rijkswegen, die alle kleinere gemeenten wel in de buurt, maar niet over eigen terrein willen hebben. Bijvoorbeeld het principe: wij breiden uit en trekken industrie aan en recreatie „kan in de omgeving". Bijvoorbeeld het vasthouden van een jaarlijks woningcontingent waarvan de omvang op grond van het inwonertal van de gemeente wordt vastgesteld in plaats van per strook.

Het is ook moeilijk van een burgemeester te verwachten dat hij ernaar streeft dat zijn gemeente níet zal groeien bijvoorbeeld omdat die gemeente gelegen is in het middengebied van de Randstad of buiten de Brabantse stedenrij (hij en zijn ambtenaren worden n.b. per inwoner gehonoreerd).

Niet alleen op gemeentelijk niveau vindt dit klein-schalige denken plaats; ook op provinciaal niveau. Bijvoorbeeld blijkt uit vergelijking van de provinciale rekeningen 1968 dat op twee na alle provincies op immigratie en op toeneming van industriële arbeidsplaatsen en bijgevolg op steun uit Den Haag rekenen.

Tenslotte: dat de Randstad zich niet als (genadige of ongenaakbare) grote broer mag gedragen ten opzichte van overig Nederland behoeft geen betoog. Maar evenmin mogen het „Noorden, Oosten of Zuiden des Lands" zich met hun kiezers-potentieel gaan opwerpen als politieke pressiegroep en buiten hun economische, planologische enz. boekje eisen gaan stellen. Bijvoorbeeld zijn de „drie rijkswegen" die de minister van Verkeer en Waterstaat heeft „beloofd" aan het Noorden des Lands planologisch onverantwoord.

Drie concrete punten verdienen met name de aandacht:

— De traditionele rivaliteit tussen Amsterdam en Rotterdam blijve voortaan beperkt tot officiële speeches en boze-briefschrijvers en begonnen worde aan Randstad-planning.

De Randstad is nl., in tegenstelling tot hetgeen de term suggereert, geenszins een eenheid, maar het is een serie steden met slechts voor een deel gemeenschappelijke, voor een deel echter onsamenhangende en zelfs tegenstrijdige belangen, samen een ónbestemd middengebied omsluitend. Als niet op korte termijn een integrale Randstad-planning ter hand wordt genomen zal ze veranderen in een amorfe, zwaar gerande stedelijke vlek met half versteende, verbrokkelde stukken open landschap en met een onleefbare zuidvleugel.

Nog afgezien van bovengenoemde gemeentelijke expansie-drift zal dit vreselijk moeilijk zijn door de tegenstand bij individuele betrokkenen die het stopzetten, stimuleren, verbieden, om- en terugbuigen van bepaalde ontwikkelingen zal oproepen: er is (nog) geen bestuurlijk apparaat, zelfs niet voor onderdelen, waarin dit op Randstad-schaal besproken en beslist kan worden. Ook de onbekendheid met vele aspecten (zie onder c.) zal Randstad-planning ernstig in de weg staan.

— Het mag een gelukkige omstandigheid genoemd worden dat er slechts weinig Inspecteurs voor Ruimtelijke Ordening zijn in Nederland; daardoor heeft elk van hen overzicht over een groot, samenhangend gebied. Het is ook gelukkig dat zij tot taak hebben alle streek- en gemeenteplannen te toetsen, ook aan de hand van de monumentenlijst en de „landschappenlijst" (lijst van gebieden met meldingsplicht), want dit betekent althans een garantie voor afzonderlijke, bestáánde objecten.

Echter, bescherming en verbetering van milieu dat níet op een lijst staat, ontglipt vaak aan de aandacht, terwijl de kwaliteit van het nieuw te bóuwen milieu voor een belangrijk deel pas in het stadium van detaillering en uitvoering gestalte krijgt. Het ware denkbaar de taak van genoemde inspecteurs in deze zin uit te breiden. Ook zou het nogal verouderde en soms beruchte instituut „schoonheidscommissie" in deze zin veranderd, of beter nog, vervangen moeten worden.

— Ook de recente voorstellen waardoor één procent van de nationale woningbouw zou worden gereserveerd voor experimentele woningbouw dienen te worden geïnterpreteerd in de zin van „experimenteel woon- c.q. leefmilieu".

Ad c.: Het bestuurlijk apparaat is niet tegen het probleem leefmilieu opgewassen door gebrek aan kennis; dit geldt overigens evenzeer voor de planologen.

Bijvoorbeeld: de groei van het autopark en daarmee de behoefte aan verkeers-infrastructuur is sinds de oorlog altijd ver boven de prognoses geweest; pas sinds enkele jaren is de „formule voor het auto-dichtheids-plafond" ontdekt en is wilde prognostiek op dit punt iets gekalmeerd.

Ook de bevolkings-toenemings-prognostiek heeft de laatste jaren een rede-

lijke perfectie, of althans bruikbaarheid bereikt, nl. doordat nu wordt afgezien van een vast getal voor de toekomst, maar een formule wordt gehanteerd waarin steeds opnieuw de laatste gegevens de uitkomst kunnen corrigeren („vloeiende doelen, proces", zie ad b.).

Ook de verdeling van de bevolking over Nederland, dat is het gezamenlijk effect van natuurlijke bevolkingsaanwas en migratie, is sinds kort in „formule" gebracht. Daarbij bleek o.a. dat de „drie miljoen inwoners in het Noorden des lands" volgens de tweede regeringsnota inzake de ruimtelijke ordening volstrekt onhaalbaar is, zelfs afgezien ervan dat deze nota van een grotere totale bevolking in het jaar 2000 uitgaat dan inmiddels reëel wordt geacht. Het nare is echter dat deze drie miljoen inmiddels een politieke rol is gaan spelen, is opgevat als belofte van hulp uit Den Haag en nu gebruikt wordt als referentiekader bij het formuleren van verlangens aan Den Haag.

Deze drie voorbeelden van planologisch onderzoek, autobezit, bevolkingsomvang en migratiestromen, zijn nog betrekkelijk eenvoudig, nl. min of meer mono-disciplinair. De vraagstukken hier ter sprake zijn echter van multi-disciplinair karakter en deze, ook internationaal, zijn nog lang niet transparant.

Bijvoorbeeld: als we weten hoeveel mensen waar wonen en hoeveel auto's ze hebben, komt de vraag: hoe zal het evenwicht tussen het gebruik van openbaar en privé-vervoer zich instellen? Met welke bestuurlijke, economische, planologische maatregelen is dit evenwicht in welke mate te beïnvloeden? Dit is hierom een centrale vraag omdat railvervoer een concentrerende en fixerende invloed heeft op woon-, werk- en vooral op centrum-functies, dit in scherpe tegenstelling tot massaal autovervoer, en dus van doorslaggevende invloed is op stedelijk en landschappelijk leefklimaat. Klemmend is deze vraag omdat reeds een vrij goed railnet voorhanden is, maar nog lang niet een autowegen-net dat de verwachte autodichtheid áán kan, en des te pregnanter omdat elke nieuwe autoweg landschap doorsnijdt.

Nieuwe wegen zijn natuurlijk onvermijdelijk. Echter, nog heel weinig is bekend over het landschap in de zin van biologisch milieu (zgn. eco-systeem: grondsoort, waterstand, neerslag, microklimaat, zout- en kalkgehalte, gevarieerdheid van flora en fauna, alle in onderlinge samenhang). Het is daardoor moeilijk te schatten hoe fataal het landschap wordt aangetast door een weg er dwars doorheen, met nog daarbij lawaai, luchtverontreiniging en bermtoerisme; ook bestaan vele systemen bij gratie van samenhang en omvang van het gebied; hoeveel doorsnijdingen zal een landschap verdragen en haar rijkdom bewaren?

Dit gebied van planologisch onderzoek is nog heel weinig ontwikkeld; in noodsituaties zijn incidentele onderzoekingen verricht: zo wordt voor het plassen-complex ten zuiden van de Haarlemmermeer het ergste gevreesd als de bouw van een electriciteitscentrale die het water als koel-water gebruikt ten n.o. van Leiden doorgaat (de bouw elders en dan de stroom per leiding aanvoeren zou te duur zijn), en zo is berekend dat door de aanleg van de zuidelijke Maasvlakte naast vele plantensoorten ongeveer veertig, waaronder zeer zeldzame, van de honderdtwintig vogelsoorten in de Voornse duinen zullen uit-

sterven. Onderzoek is gaande naar massale sterfte van mollen in het Westland en de Rijnmond, en van eekhoorns elders in het land.

Het probleem is: we weten niet precies het effect van wegenbouw en van industriële verontreiniging op het landschap, we weten niet hoe vèr het gaat, wat nog toelaatbaar is, voor de natuur zelf en voor mènselijk leefmilieu, we weten niet hoe effectief of haalbaar het plan Rotterdam 2000+ zal zijn (de berekeningen zijn zeer tegenstrijdig), we weten niet hoe effectief vroegere stedebouwkundige, vervoers- of industrialisatieplannen waren, want door hun fragmentarische, monodisciplinaire karakter kunnen we ze niet narekenen achteraf.

Juist door deze onbekendheid met zoveel aspecten, sterker nog waar het hun onderlinge samenhang betreft, is het zaak dat het bestuurlijk apparaat zich ten aanzien van haar houding rekenschap geeft om niet materiaal en kansen te verspillen, en dat het zich zodanig groot-schalig inricht, dat wat dat betreft de problemen haar niet boven het hoofd groeien.

En waar het leefmilieu reeds wèl formuleerbare eisen stelt (zo niet, dan is onderzoek geboden) is zorgvuldigheid en voorzichtigheid toch het minste wat verlangd mag worden, juist ook in de kleine dingen waarin de mens dagelijks wordt geconfronteerd met wat er voor hem wordt gedaan.

Uit voorgaande overwegingen moge blijken dat het inrichten van stedelijk en landschappelijk leefmilieu, des te sterker door de duurzaamheid der eenmaal tot stand gekomen werken, intens verweven is met de sociaal-culturele problemen van deze tijd, met het verliezen van het zicht op de menselijke persoonlijkheid en de wijze waarop deze tot zijn recht kan komen, met het verzakelijkt functioneel-economisch denken.

Ook moge blijken dat niet in de eerste plaats extra geldmiddelen maar wel extra zorg voor, zelfs bewogenheid over het milieu noodzakelijk zijn.

NOTITIES BIJ HET OMROEPBESTEL

door

drs. M. Geerink Bakker

Toen eenmaal het ontwerp van wet tot regeling van de omroep door de Tweede Kamer[1] en door de Eerste Kamer[2] was aangenomen, zal wel geen van de betrokkenen zich de illusie hebben gemaakt, dat het omroepvraagstuk nu was opgelost en dat men in Hilversum eindelijk rustig aan zijn eigenlijke taak kon werken: het maken van programma's voor radio en televisie van zodanige kwaliteit als waarop luisteraars en kijkers recht hebben.

De geschiedenis van de omroep in Nederland, voor en na de tweede wereldoorlog, heeft te veel verschillen van inzichten op essentiële punten van het omroepbestel opgeleverd dan dat men zou mogen rekenen op de eenstemmige keuze van welke conceptie dan ook. Bij de discussie over de Nota Omroepbestel[3] was reeds gebleken, dat zich tal van punten voordeden, waarover diepgaand meningsverschil heerste. Dat is zo gebleven tot na de behandeling van het wetsontwerp. Tot die punten behoren: het toelatingsbeleid, de zendtijdverdeling, de bestuurlijke en programmatische samenwerking, het toelaten van reclame in de ether, het recht van rectificatie, de auteursrechtelijke bescherming van de programma's, de regionale omroep, de instructieve radio en televisie, het instituut van het regeringscommissariaat, de invloed van de overheid, de bestemming van het zendernet Hilversum III, de omschrijving van het gezamenlijk programma.

Het is de bedoeling thans enkele punten in beschouwing te nemen, die het programma en de programmamaker in het bijzonder regarderen: de openheid, de zendtijd, de samenwerking, en het verschijnsel „Hilversum III'. Daarop volgt een korte nabetrachting.

De openheid

De uitgangspunten voor het huidige omroepbestel zijn geweest: de behoefte

[1] 18 januari 1967 met 91 tegen 38 stemmen.

[2] 28 februari 1967 1967 met 40 tegen 26 stemmen.

[3] 28 mei 1965: In dit stuk waren door minister Vrolijk de hoofdlijnen getrokken voor het overgangsbestel en voor het latere wetsontwerp tot regeling van de omroep.

In het overgangsbestel (1 december 1965-29 mei 1969) werd de NRU zendgemachtigde en kregen kroonleden en vertegenwoordigers van culturele organisaties zitting in het bestuur, de programmaraad en de programma-coördinatiecommissie. Men sprak van NRU-nieuwe stijl. De structuur van de NTS - die reeds zendgemachtigde was - werd met die van de NRU in overeenstemming gebracht. Het voorlopig bestel vond zijn grondslag in het Radiobesluit 1965 en het gewijzigd Televisiebesluit 1956.

aan *openheid* en de noodzaak van *samenwerking*. Aan de Memorie van Toelichting[4] ontlenen wij het volgende: „De openheid komt in de eerste plaats tot uiting in de toelating van nieuwe omroeporganisaties, voorzover zij voldoen aan de in de wet zelf vastgelegde criteria, die betrekking hebben op de doelstelling en de opzet, alsmede op het ledental van de betrokken organisaties. Daarbij wordt de toelating tot het omroepbestel vergemakkelijkt door het instituut van de aspirant-omroeporganisaties, die aan dezelfde criteria betreffende opzet en doelstelling moeten voldoen, doch met een geringer ledental kunnen volstaan. Verder komt de openheid van het bestel tot uiting in de mogelijkheid van toewijzing van zendtijd aan kerken, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en - in bepaalde gevallen - aan andere instellingen, die geen volledige omroeptaak nastreven".

Nu enige ervaring is opgedaan met het nieuwe bestel, is wel reeds duidelijk geworden wat de openheid programmatisch uitricht. Op twee en een halve radiozender is een gedrang ontstaan van 34 zendgemachtigden, waarvan er 26 nagenoeg uitsluitend gesproken woord leveren. Op de twee televisie-kanalen zitten er 31. Wat er op deze wijze bijvoorbeeld van een goede programmacoördinatie terecht moet komen, is een open vraag. Het lijkt een enigszins ongerijmde taak te moeten zorgen voor „een evenwichtig en harmonisch geheel" en erop te moeten toezien, dat „op de zendinrichtingen zo min mogelijk programma's van gelijksoortige inhoud tegelijkertijd worden uitgezonden" (art. 45, lid 2 Omroepwet), terwijl men in feite muurvast zit met een overstelpend aantal „verplichte nummers".

Dit klemt temeer, omdat met een goede programmacoördinatie het aanzien van de omroep staat of valt, voorzover althans in deze warwinkel nog van enig „aanzien" kan worden gesproken. De openheid, alom met instemming begroet, heeft zich al lang gekeerd tegen de belangen, die luisteraars en kijkers hebben bij een goed en gevarieerd opgebouwd radio- en televisieprogramma. In dit verband gaat de motie-Schakel met betrekking tot art. 36 („ . . . opdat, mede gelet op het bepaalde in artikel 35 (d.i. het volledige programma van de omroeporganisaties), een evenwichtig totaalbeeld oplevert") eigenlijk nog niet ver genoeg. Want wat wint men bij een goed evenwicht tussen de programma's van de NOS en omroeporganisaties, indien kerken, genootschappen op geestelijke grondslag, politieke partijen en „andere instellingen" aan het geheel bijna alleen en uitsluitend gesproken woord toevoegen? Het „harmonisch geheel" (art. 45) en het „evenwichtig totaalbeeld" (art. 36) zijn ficties, waarin onder de gegeven omstandigheden bij de omroep geen mens serieus gelooft.

In de Nota Omroepbestel zijn de gevaren van een onbeperkte toelating van zendgemachtigden in beginsel wel onderkend: de minister wijst erop, dat dit zou leiden „tot een onaanvaardbare programmaverbrokkeling" (blz. 3). Kwade geesten zouden uit dit pleonasme kunnen afleiden, dat vanuit het begin geen be-

[4] (op het wetsontwerp) blz. 13.

zwaar zou hebben bestaan tegen programmaverbrokkeling als zodanig. In ieder geval is zij er, ten detrimente van kijkers en luisteraars. In de Tweede Kamer is verschillende malen over het toelatingsbeleid gesproken. De heer Baeten - overigens voorstander van een soepel toelatingsbeleid - zei onder meer: „De toelatingseisen zijn bijzonder licht, het toelatingsdrempeltje is bijzonder laag en gemakkelijk te overstappen . . ." [5]. Wat de heer Kikkert bepleit heeft: een hogere toelatingsdrempel en een langere aspirantentijd, heeft geen weerklank gevonden. Men heeft misschien gedacht, dat de „openheid" daardoor gevaar zou lopen, maar de heer Kikkert voorzag eenvoudig, dat de voorgestelde toelatingsdrempel (aanvankelijk 15.000 voor de radio en 10.000 voor de televisie) voor een goed geordend geheel te laag was. Dat hij de belangen van nieuwe zendgemachtigden daarbij niet uit het oog verloor, blijkt uit de suggestie de aspirantentijd van twee op vier jaar te brengen. „Men moet zich wel bewust zijn, dat elke intrekking van een zendmachtiging gepaard gaat met pijn en een zekere deining in ons volksleven" [6].

Het risico niet alleen voor aspiranten, die het niet of net niet halen, maar ook voor omroeporganisaties, die in de buurt van het getalscriterium afzakken of daar juist onder belanden, brengt de rechtszekerheid van de omroepmedewerkers, voorzover in dienst van omroeporganisaties, aan het wankelen. Velen werken onder de dreiging van het verlies van de zendmachtiging of van inkrimping van het bedrijf door het terugvallen bijvoorbeeld van de status A-organisatie naar B-organisatie [7]. Hoe men onder deze omstandigheden een goed programmabeleid op langere termijn zou kunnen voeren, is een vraag, die nu eenmaal aan het bestel inherent is.

Aan het toelatingsbeleid zit dus, behalve het politieke, ook een programmatisch en sociaal aspect. Men kan de toelating tot het omroepbestel „vergemakkelijken" (M.v.T.) zoveel men wil, dit betekent tevens, dat velen het risico hebben te nemen van een schadeloosstelling, verminderd met het bedrag van de ontvangen uitkering krachtens de werkloosheidswet.

Degenen, die geheel buiten schot zitten, zijn de medewerkers van de grote „Januskop met dubbele tronie" (Koenen): de NOS, service-apparaat en zendgemachtigde, zonder leden, zonder achterland, en met colleges en raden, waarvan de meeste leden opereren zonder last of ruggespraak.

De zendtijd

De minister wijst zendtijd toe aan: omroeporganisaties, aspirant-omroeporganisaties, de NOS, de kerkgenootschappen, genootschappen op geestelijke grondslag, de politieke partijen (voorzover vertegenwoordigd in de Tweede Kamer), „andere instellingen" en de Reclamestichting. Als het op de verdeling

[5] Handd. Tweede Kamer, 1964-1965, blz. 1755.
[6] ib., blz. 1752.
[7] A: tenminste 400.000 leden; B: tenminste 250.000 leden;
C: tenminste 100.000 leden (houders van een omroepkaart).

aankomt, staan de omroeporganisaties niet, zoals in de wet, op de eerste plaats, maar - daarentegen - op de laatste plaats. Zij vormen de sluitpost en moeten, wanneer ieder zijn deel gekregen heeft, met de rest genoegen nemen volgens de formule A : B : C = 5 : 3 : 1.

Een omroeporganisatie C (zoals TROS en VPRO) mag nooit minder hebben dan 2½ uur per week. Indien hierdoor, gelet op het onaantastbare percentage van de NOS, onvoldoende ruimte overblijft voor de omroeporganisaties A, dan moeten deze zich maar behelpen met minder. Dat gebeurt dan ook. Op de televisie hebben AVRO, KRO, NCRV en VARA niet 5 maal 2½ uur = 12½ uur, doch 8 uur per week, d.i. 64% van het hun normaal toekomende deel. Indertijd, toen de televisie nog slechts over één kanaal beschikte, is vastgesteld, dat de NTS 40% kreeg van de zendtijd[8].

De motivering van die 40% is nooit duidelijk geworden. Er was wel een verhaal met drie punten:

a) het programma moest voor zoveel mogelijk kijkers aanvaardbaar zijn (en zo min mogelijk „gekleurd");
b) er moest zoveel mogelijk gemeenschappelijk gedaan worden om doublures te vermijden;
c) als bijdrage in de uitwisseling met het buitenland moesten programma's worden gebracht, waar Nederland als geheel achterstond[9].

Aangezien de uitzendingen van NOT en TELEAC binnen de zendtijd van de NOS plaatshebben, beschikte de NOS voor haar eigen programma's over 38,7% van de gehele televisie-zendtijd.

De Omroepwet geeft de grenzen aan voor de zendtijd, bestemd voor het NOS-programma. Het maximum voor radio en televisie is 40%; het minimum voor televisie is 25% en voor radio 15%. Aanvankelijk lagen de minima gelijk. Door een motie-Schakel is de grens voor radio verlaagd. Minister Klompé kon daarmee akkoord gaan: „Ik zou hier onderscheid tussen beide media willen maken. Immers, de zendtijd waarover de radio beschikt is zoveel groter dan die voor de televisie, dat het gevaar, dat ten aanzien van de gezamenlijkheid tekort zal worden gekomen, zich daar niet zo gauw voordoet. Ik zou dus niet zo'n grote moeilijkheid hebben met het terugbrengen tot 15% voor de radio, wanneer maar eerlijk wordt afgesproken dat het minimum tot maximum wordt gemaakt"[10].

Hoe het met het vertrouwen in „Hilversum" was gesteld, was ook reeds gebleken in de Memorie van Antwoord. Voorgesteld was de zendtijd voor het gezamenlijke programma te doen vaststellen door het bestuur van de NOS.

„De ondergetekenden achten evenwel een delegatie van deze aard voorlopig nog niet verantwoord" (blz. 5).

[8] De geschiedenis van de zendtijdtoewijzing aan de televisie, mede in verband met het gezamenlijke programma, is zo ingewikkeld, dat van een resumé moet worden afgezien.

[9] Vgl. J. de Jong Czn.: Over het Televisiebesluit 1956 (in A.R.S. 26e jaargang, 1956, blz. 168).

[10] Handd. Tweede Kamer, 1966-1967, blz. 1038.

De heer Baeten heeft op 6 juli 1965 in de Tweede Kamer een merkwaardige coup voorbereid. Hij heeft bepleit, dat uitzicht zou worden geboden aan grote omroeporganisaties om ook boven de 400.000 leden nog te kunnen groeien in zendtijd. Hij zei o.a.: „Ik meen, dat men moet streven naar een duidelijke proportionaliteit, die ook werkt boven de 400.000. In politicis heeft nooit iemand beweerd, dat een politieke kamerfractie niet groter zal mogen worden dan dertig leden, omdat zij ook met dertig leden voldoende haar eigen geluid in de Kamer kan laten horen". Welnu, deze gedachte is gehonoreerd in art. 31: „Van het bepaalde in de artikelen 27, 28 en 30 (o.a. betreffende de zendtijd van de omroeporganisaties) kan worden afgeweken, indien de toepassing daarvan zou leiden tot een onevenredige verdeling van de zendtijd, mede gezien de in het volk levende culturele, godsdienstige dan wel geestelijke behoeften" [11].

De eerste, die wellicht van dit katholiek initiatief gaat profiteren, is de AVRO. Het is zeer de vraag, of *dit* effect de heer Baeten voor ogen heeft gestaan. Het is overigens duidelijk, dat de meerdere zendtijd van een eventuele super-omroeporganisatie A geleverd moet worden door de „gewone" omroeporganisaties.

Het is niet oninteressant voor ogen te zien, hoe het gegaan is met de radiozendtijd van de omroeporganisaties. Een chronologisch overzicht geeft aan, dat de groei van de organisaties gepaard ging met een gestage teruggang in zendtijd, met name onder de vigeur van het Radiobesluit 1965 en de Omroepwet. Bij de NCRV vinden wij deze getallen:

aantal leden		*zendtijd per week*	
		Hilv. I/II	Hilv. III vanaf 11 okt. 1965
1948	145.452	52 uur	
1965	469.535	49,5 uur	
			14,5 uur
1970	471.688	38,4 uur	11,15 uur
1971	(zomer)	38,1 uur	11,15 uur

De komst van Hilversum III heeft wel meer zendtijd meegebracht, maar geen grotere gelegenheid om zich naar eigen aard zo duidelijk mogelijk te profileren. (Daarover meer in een volgend hoofdstuk.)

De herkenbaarheid van de NCRV kan eigenlijk alleen worden afgelezen aan de kolom Hilv. I/II.

Programmatisch gezien voltrekt zich achter deze cijfers een drama. In het programmaschema is de muziek sluitpost geworden. De bewegingsvrijheid voor de andere programma-afdelingen wordt steeds beperkter. Voor nieuwe initiatieven is geen plaats, tenzij ten koste van bestaande programma's. En niets weerhoudt de minister, met de wet in de hand, de schroef verder aan te draaien.

Wanneer nu nog de AVRO super-omroeporganisatie A zou worden en de

[11] Handd. Tweede Kamer, 1964-1965, blz. 1758.

TROS omroeporganisatie B, blijft zelfs een organisatie met b.v. 500.000 leden weinig anders over dan in te stemmen met het derde deel uit de sonate op. 35 in bes kl. t. van Frédéric Chopin [12].

De samenwerking

Het is met de samenwerking in de omroep een vreemde zaak. Bestond vroeger een vrijwillige, federatieve samenwerking, thans moet men zich voegen in een opgelegde samenwerking van niet-federatieve aard.

De NOS is het wettelijk samenwerkingsorgaan met een bestuur, raden en commissies van zodanige samenstelling, dat de omroeporganisaties tezamen er een minderheid in vormen. In het bestuur, de raad van beheer en de programmacoördinatiecommissies bezetten de omroeporganisaties tezamen de helft min één van de zetels; in de programmaraden leveren zij éénderde van de stemgerechtigde leden. De NOS vindt haar steunpunten dus niet in de eerste plaats *in* de omroep, maar daarbuiten. De extranei worden deels benoemd door de Kroon, deels door de representatieve culturele en maatschappelijke organisaties. De leiding van het bestuur berust bij een door de Kroon benoemde voorzitter, die tevens voorzitter is van de raad van beheer.

De programmaraden geven richtlijnen en aanwijzingen ten aanzien van de gezamenlijke programma's ten behoeve van de leden van de raad van beheer, die belast zijn met de behartiging van programmazaken (radio resp. televisie). De bedoeling is, „dat de programmaraden het beleid bepalen, hetwelk bij de samenstelling van het gezamenlijk programma gevolgd zal worden, zulks onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van het bestuur. In hoeverre de raden bij het bepalen van dat beleid in details willen gaan, ware in eerste aanleg aan de colleges zelf over te laten. Daarom is ... sprake van richtlijnen én aanwijzingen, hetgeen bovendien wil uitdrukken, dat de uitspraken van de programmaraden méér zijn dan adviezen, die de programmacommissaris al dan niet kan volgen" [13].

Aangezien de programmaraad geen relaties onderhoudt met de programmastaf van de NOS, laat staan met de programmastaven van de omroeporganisaties, en de praktijk van het gezamenlijk programma zowel als het beraad over punten, die allen gelijkelijk regarderen, regelmatig overleg vergen, zijn allerlei officieuze organen in het leven geroepen (voorzover ze niet reeds sinds 1946 bestonden), waar dit overleg kan plaatshebben. In de Memorie van Antwoord (Nota Omroepbestel) [14] had minister Vrolijk hierop reeds gezinspeeld: „De ondergetekende acht het ... geen ver ideaal, dat de programmastaven van N.R.U. en N.T.S. in samenwerking met de staven der omroeporganisaties waar nodig en mogelijk overgaan tot de instelling van werkgroepen, gekwalificeerd naar bepaalde programmasoorten; voorzover deze groepen aan het ge-

[12] De Marche funèbre, waarvan het trio geïnspireerd heeft tot een tekst uit de volksmond.

[13] Memorie van Antwoord, blz. 17.

[14] 29 juni 1961.

zamenlijk programma meewerken, zullen zij verantwoordelijk zijn aan één heer, t.w. het bestuur van de N.R.U. of de N.T.S." (blz. 7).

Vanouds bestonden niet alleen werkgroepen (commissies genoemd), maar ook colleges van programmaleiders en programmadirecteuren. In de nieuwe situatie bleven deze organen van programma-overleg uiteraard bestaan. Er zijn juist op programmaterreinen tal van onderwerpen te bespreken, ook en vooral op het beleidsniveau, waar NOS en omroeporganisaties gelijkelijk bij betrokken zijn. Wanneer het gaat over de uitgangspunten voor de zendtijdindeling, de plaats van de actualiteitenrubrieken, de verhouding tussen muziek en gesproken woord in de vooravond, het beleid ten aanzien van het programma Hilversum III (om maar enkele voorbeelden te noemen), dan betreft het zaken, die op het hoogste programmaniveau in onderling overleg opgelost worden. Het bestuur van de NOS is hier in zoverre bij betrokken, dat ook het gezamenlijk programma in het geding kan zijn. Voor het overige behoeven de besluiten van de programmabeleidscolleges uiteraard niet de sanctie van het NOS-bestuur, daar de omroeporganisaties althans één ding hebben behouden: hun programma-autonomie.

Het gezamenlijk programma zoals in de wet (art. 36) aangeduid, is vanaf de instelling van de programmaraden in het overgangsbestel voortdurend punt van discussie geweest. In de programmaraad radio, onder voorzitterschap van Drs. L. J. M. van de Laar, heeft dit filosoferen over wat de wet nu eigenlijk bedoelt, het meest vrucht gedragen.

De formulering, die tenslotte tot nader order althans enig houvast bood (de zgn. Basis-richtlijn ten aanzien van het gezamenlijk programma) [15], is de kern geworden van de latere Nota Werkgroep Uitgangspunten gezamenlijk programma in radio en televisie [16].

Tot juist begrip van de moeilijkheden is het nuttig nog eens achter elkaar te zetten wat de wet zegt over de programmatische taak van de omroeporganisaties en die van de NOS:

> Iedere omroeporganisatie is verplicht haar zendtijd te gebruiken voor uitzending van een volledig programma, dat in redelijke onderlinge verhouding tenminste omvat onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard (art. 35, lid 2).
> De gezamenlijke programma's zullen ontmoetingspunten zijn voor de geestelijke en maatschappelijke stromingen in het volk, ook van die, welke niet door een gerechtigde tot het gebruik van zendtijd zijn vertegenwoordigd; zij zullen voorts uitzendingen bevatten, die zich bij uitstek voor een gezamenlijke voorbereiding, samenstelling en uitvoering lenen, opdat, mede gelet op het bepaalde in artikel 35, het programma

[15] 19 april 1968.
[16] 13 maart 1969.

van de Stichting met de programma's van de andere omroeporganisaties een evenwichtig totaalbeeld oplevert (art. 36, lid 2).

Kort gezegd: de omroeporganisaties brengen een *volledig* programma, de NOS *ontmoetingspunten* en programma's, die *bij uitstek geschikt* zijn voor een gezamenlijke aanpak.

Er is weinig fantasie voor nodig om hier allerlei vragen te zien opdoemen. Wat betekent b.v. die volledigheid, als er blijkbaar toch nog taken overblijven? Zijn ontmoetingspunten alleen voorbehouden aan de NOS? Wat moet men verstaan onder „bij uitstek": „in het bijzonder" of „uitzonderlijk"? En waarop heeft dat „bij uitstek" betrekking: op de programmastof zelf of op de omstandigheden, waaronder? Suggereert de wet een complementaire taak voor de NOS? Zo neen, wat dan wel?

Het is duidelijk, dat men alleen tot samenwerking in de zin van de wet kan komen, indien partijen de wetstekst welwillend uitleggen en dezelfde interpretatie kiezen. Er is dan ook drie jaren gestudeerd en gedebatteerd voordat de Nota Uitgangspunten als voorlopig charter voor de programmatische samenwerking door alle partijen werd aanvaard.

Het spreekt overigens wel vanzelf, dat zich in de praktijk tal van gevallen kunnen voordoen, die telkens opnieuw vragen oproepen. Prinsjesdag - om een enkel voorbeeld te noemen - kan allerlei interne spanningen teweeg brengen. Wanneer men de troonrede en de toelichting van de minister van financiën op de miljoenennota „bij uitstek geschikt" noemt, en de interviews met fractievoorzitters, vakbondsleiders en allerlei deskundigen in en buiten het parlement „ontmoetingen", dan betekent dit, dat de omroeporganisaties op de derde dinsdag in september geen taak hebben en hoogstens wat mankracht kunnen leveren om de gezamenlijkheid te dienen. Het vereist in zulke gevallen ernstig overleg tussen alle betrokkenen om tot een taakverdeling te komen, die alle partijen recht doet en in hun waarde laat. Wanneer men - zoals bij Prinsjesdag - alle tijd heeft om ruim van tevoren zo breed mogelijk te overleggen, zit men natuurlijk op rozen vergeleken bij alarmerende situaties, die zich volkomen onverwachts voordoen en (soms midden in de nacht) de allersnelste actie vergen. Dan biedt ook de „Nota Uitgangspunten" geen uitkomst.

Deze Nota laboreert uiteindelijk aan dezelfde kwaal als de wet: zij is niet doorzichtig en heeft hoogstens de wetstekst opnieuw, maar dan uitvoeriger en meer gedetailleerd geformuleerd. Wanneer de relatie tussen NOS en omroeporganisaties dan ook in de „Nota Uitgangspunten" telkens afhankelijk wordt gesteld van „een goede verstandhouding", „een hartelijke samenwerking", „tegemoetkomendheid" en het voorkomen van „nodeloze touwtrekkerij", is onder woorden gebracht hoe het in feite werkt: telkens wanneer op velerlei gebied een welwillende samenwerking plaats heeft, berust deze op de redelijke verhoudingen in menselijk en collegiaal opzicht, maar niet op de wet of de Nota. Bij de televisie ligt dit element nog veel gevoeliger dan bij de radio, omdat

het televisieprogramma in de produktiesector een zeer gecompliceerd apparaat vereist. Daarop is de invloed van de omroeporganisaties uiteraard gering. En de spanning tussen wat de programmamakers willen en wat het produktie-apparaat toelaat is groot. Het zou onjuist zijn te menen, dat de NOS-programmastaf van alle moeilijkheden verschoond zou zijn. Integendeel: het is steeds weer een raadsel, waar de programmamakers - met zulk een vage opdracht - de normen vandaan halen om dagelijks bezig te kunnen zijn. Voortdurend rumoer om hun werk is dan ook hun deel.

Het verschijnsel „Hilversum III"

Met het programma „Hilversum III" had minister Vrolijk aanvankelijk hooggestemde bedoelingen. In de M.v.A. (Nota Omroepbestel) zegt de minister: „De ondergetekende vertrouwt, dat de uitbreiding van de zendtijd voor de radio-omroep, die het derde FM-net zal brengen, de gelegenheid zal bieden bijzondere aandacht te besteden aan programma's van hoog cultureel niveau" (blz. 8).

Bij de behandeling van het ontwerp-omroepwet blijkt (uit de M.v.T.) de situatie zodanig veranderd te zijn, dat de minister - sprekend over de coördinatie - opmerkt: „Ten aanzien van de radio beoogt coördinatie bovendien - op grond van de gebleken behoefte - te bewerkstelligen, dat zoveel mogelijk gedurende de gehele dag een programma van verstrooiende aard te beluisteren is" (blz. 16). De minister spreekt in dit verband niet over het derde zendernet, maar het werd al spoedig bekend, dat het programma Hilversum III op verzoek van de regering „aanvankelijk in hoofdzaak een ontspannend karakter" zou dragen[17]. A. B. R(oosjen) distantieerde zich van deze ontwikkeling in de Omroepgids van 25 september 1965: „Wij willen er echter met nadruk op wijzen dat, wat straks op het derde net geboden zal worden, geen weerspiegeling is van hetgeen door de omroeporganisaties indertijd voorgesteld is geworden".

Aangezien het programma Hilversum III voorlopig onder de vlag van de NRU (oude stijl) zou uitgezonden worden, nam de heer Roosjen - die drie maanden later als voorzitter van de NRU-nieuwe stijl uit de bus zou komen - ook reeds vanuit zijn toekomstige positie enige afstand van Hilversum III: „Men moet niet denken dat de start van het derde programma het eerste levensteken betekent van de Nederlandse Radio-Unie-nieuwe stijl". Overigens bleek de NCRV bereid de door de regering gevraagde medewerking te verlenen. A. B. R. schrijft: „Dat de VPRO bericht heeft, ten deze geen medewerking te zullen verlenen, achten wij spijtig. In moeilijke ogenblikken, zoals nu in de omroep worden beleefd, moet men trachten in onderling vertrouwen de moeilijkheden gezamenlijk te overwinnen". Wat die moeilijkheden precies

[17] Ten onrechte schrijft H. Schaafsma in zijn Geschiedenis van de omroep (Informatie 3, cahiers over massacommunicatie, Amsterdam 1970), dat Hilversum III begonnen zou zijn op 1 maart 1966 (blz. 120).
De juiste datum is: 11 oktober 1965.

waren, wordt gedeeltelijk uit de doeken gedaan: „de beperkte financiële middelen"; maar deze motivering is niet voldoende, want een licht programma is niet goedkoper dan een ernstig programma, tenzij men volstaat met het draaien - de gehele dag - van lichte plaatjes zoals de piratenzenders dat doen.

Het was in Hilversum een publiek geheim, dat op de achtergrond van de reuzenzwaai, die de minister gemaakt had, de ondertekening van het Verdrag van Straatsburg stond, waardoor het mogelijk zou worden op te treden tegen b.v. Radio Veronica. Zo werd de popmuziek op Hilversum III de enige programmacategorie, waarvan de minister in de wet gegarandeerd wilde zien, dat men er de ganse dag op getracteerd zou kunnen worden. Mevrouw Van Someren sprak dan ook - toen het ging over art. 45 (betreffende de programmacoördinatie) - honend over „het Veronica-artikel" [18]. De VVD stemde tegen lid 3 van art. 45, „overwegende, dat het niet de taak van de wetgever is om de inhoud van de programma's te bepalen, tevens overwegende, dat in dit artikel een merkwaardige discriminatie bestaat tussen de zgn. programma's van verstrooiende aard - wat die dan ook wezen mogen - en een derde programma, zoals wij (VVD) dat al eens hebben bepleit, op hoog cultureel niveau . . ." [19].

Inmiddels zit men in Hilversum reeds vijf jaren te wachten op het einde van de „tijdelijke noodvoorziening", waardoor voor weinig geld lichte muziek aan de lopende band moest worden geleverd, terwijl Radio Veronica hoe langer hoe meer gelegenheid kreeg zich te ontpoppen als „concurrent", die van de vroege morgen tot de late avond (Hilversum III loopt nog altijd van 9.00 tot 18.00 uur) een publiek bedient op de wijze zoals van piratenzenders wordt verwacht. En in Hilversum duren de „moeilijke ogenblikken", die we gezamenlijk in onderling vertrouwen moesten zien te overwinnen, voort. Vertrouwen op wie en waarop eigenlijk?

Er was een tijd, dat ernstige bezwaren bestonden tegen reclame in de ether. Die tijd is voorbij. Er was een tijd, dat ernstige bezwaren bestonden tegen piratenzenders. Of die tijd voorbij is, weten wij niet. Voor de inmiddels door deze zenders gecreëerde programmabehoeften zou men overigens een oplossing moeten zoeken, waarbij „Hilversum" buiten schot blijft. Geen van de huidige zendgemachtigden heeft zich immers ten doel gesteld een bepaald kwantum van een bepaalde programmacategorie af te zonderen en met soortgelijke kwantums van anderen te doen verwerken in een homogeen programma-aanbod. Dat kan immers alleen door een gezamenlijke gedragslijn, waardoor de herkenbaarheid van het programma in zijn geheel in de plaats komt van de herkenbaarheid van de zendgemachtigden afzonderlijk. Met andere woorden: wat de omroeporganisaties doen om Hilversum III in zijn soort zo goed moge-

[18] Handd. Tweede Kamer, 1966-1967, blz. 1100.
[19] ib., blz. 1099.

lijk te laten functioneren, stempelt dit programma in wezen tot „bij uitstek geschikt" voor een gezamenlijke aanpak. Maar dat was natuurlijk niet de bedoeling van het „Veronica-artikel".

Ten slotte

De *openheid* heeft op de kortste termijn geleid tot een onaanvaardbare verbrokkeling van de zendtijd. Dat ligt niet aan de openheid als zodanig (het bestel is altijd open geweest), maar aan het toelatingsbeleid. Wanneer de invloed van de overheid op de gang van zaken in Hilversum bij de behandeling van het omroepbestel ter sprake kwam, werd steeds gewezen op de *beperkte* zendmogelijkheden, waardoor een ander regiem gewenst was dan b.v. ten aanzien van de pers. Het vergemakkelijken van de toelating tot de ether is op de wijze zoals dat thans geschiedt in strijd met deze beperkte mogelijkheden. Hierdoor zullen steeds meer programmatische en sociale frustraties ontstaan, waarvan kijkers, luisteraars en omroepmedewerkers het slachtoffer zijn. Wanneer men in het gedrang niet meer weet wie wie is, functioneert de openheid niet meer en keert de wet tegen zichzelf.

De *zendtijd* is ten gevolge van de mateloze openheid versplinterd. Het NOS-aandeel is onevenredig groot, de „ontmoeting" en het „bij uitstek geschikt" zijn beperkende condities, hetgeen in de zendtijdtoewijzing aan de NOS zeer onvoldoende tot uitdrukking komt.

Het zou in ieder geval gewenst zijn de zendtijd van de NOS te *fixeren*. In de Nota Uitgangspunten is dat voor de televisie voorgesteld: „De verhouding tussen de hoeveelheid zendtijd voor het gezamenlijk programma en de hoeveelheid zendtijd voor de omroeporganisaties A als 2 : 1 ware verder als richtsnoer in acht te nemen bij de verdere uitbreiding van de zendtijd". Bij de radio zou deze verhouding - om dezelfde redenen als waarom de minimumgrens lager gesteld is dan bij de televisie - 1 : 1 kunnen zijn, zolang althans art. 36 overeind blijft.

De *samenwerking* is van boven af opgelegd. Door de samenstelling van de officiële colleges zijn de democratie en het professionalisme in de omroep niet zozeer bevorderd. De constructie is zodanig gemaakt, dat de minderheid (NOS: hoogstens 40% van de zendtijd) de grootste stem in het kapittel heeft gekregen.

Wat *Hilversum III* betreft: dit zendernet zou spoedig geheel ter beschikking van het programma moeten komen, zonder allerlei beperkingen, die verband houden met de politiek inzake piratenzenders. Het „Veronica-artikel" is een smadelijk element in de wet. Ook zonder dergelijke dwangmaatregelen is men in Hilversum in staat een evenwichtig en harmonisch totaalprogramma te ontwerpen.

Men heeft de omroepwet vaak een „compromis" genoemd. (Jkvr. Wttwaal van Stoetwegen sprak zelfs van „een slecht compromis")[20].

De minister wilde dit woord liever vermijden en gaf de voorkeur aan de term

[20] ib., blz. 1016.

„synthese" [21]. Hoe dit ook zij, het woord „compromis" lijkt in zoverre van toepassing, dat het hier een voorlopige en ondanks haar noodzaak onbevredigende oplossing is. Bij een compromis is echter ook sprake van een in de grond onoplosbare situatie. Of hiervan werkelijk gesproken kan worden, is een politieke vraag. Mevrouw Van Someren heeft duidelijk uitgesproken niét tegen een pluriform omroepbestel te zijn. De VVD wil echter óók een alternatief gerealiseerd zien.

Over de richting, waarin deze gedachten gaan, heeft de heer Schakel bij de behandeling van de Nota Omroepbestel duidelijke dingen gezegd. Hij herinnerde eraan, dat prof. Oud reeds in 1930 een systeem bepleitte, waarbij de ene zender een algemeen programma zou brengen, de andere het programma van de „gerichte" omroepen. In 1965 bleek de voorzitter van de AVRO nog dezelfde mening te zijn toegedaan. De heer Schakel zegt hierover: „Wij wensen niet opgeborgen te worden in een met andere sectariërs te verkavelen hoek!" [22].

De situatie van vandaag is echter zo, dat KRO, NCRV en VARA met elkaar nauwelijks één zender kunnen bezetten (Hilversum III buiten beschouwing gelaten). Op de andere zender zouden dan paraisseren: AVRO, NOS, TROS en VPRO. Toevallig is de verdeling op dit moment anders, maar het zou per eerste gelegenheid omgewisseld kunnen worden als hierboven aangegeven. Bij uitbreiding van de zendtijd van AVRO en TROS zouden de „gerichte" omroepen inderdaad in de hoek gezet worden: op een deel van één zender (of navenant in de grote hoop).

Het „compromis" heeft al lang de wensen van de VVD voorkómen, voorzover het althans het terugdringen betreft van KRO, NCRV en VARA. En in *dit* bestel behoeven deze omroepen niet op enig soelaas te hopen. Het lijkt wel, of de voorstanders van een nationale omroep langs de omweg van deze Omroepwet aan hun trekken komen. Men is in Hilversum niet vergeten, dat het Hoofd van de afdeling Radio en Televisie van het departement van CRM daags voor zijn pensionering (31 januari 1968) tegenover de pers verklaarde, dat hij altijd een nationale omroep had voorgestaan en ook in die zin verschillende ministers was blijven adviseren. Hoe ver de invloed van deze ambtenaar reikte, is moeilijk na te gaan. Hij heeft zijn ideeën bij de ministers, die hij laatstelijk diende, niet kunnen doorzetten, maar merkte op er toch trots op te zijn, dat er een wet gekomen was met sterke tendenties naar een nationale omroep. Dit laatste is - gelet op de verregaande bevoogding door de overheid en de zeer bevoorrechte positie van de NOS - moeilijk te ontkennen.

Op 17 januari 1967 zei de minister in de Tweede Kamer, dat er over 5 of 8 jaar wellicht allerlei aanleidingen zouden zijn het wetsontwerp, als het wet geworden was, eens kritisch te bekijken [23]. Welnu, de aanleidingen stapelen zich op.

[21] ib., blz. 1034.
[22] ib., 1964-1965, blz. 1750.
[23] ib., 1966-1967, blz. 1059.

BOEKAANKONDIGINGEN

Dr. G. van Roon, *Van Rosa Luxemburg tot Stauffenberg.* Uitg. Kok Kampen. Twee deeltjes van resp. 35 en 48 blzz. Prijs *f* 2,95 resp. *f* 2,65.

Een tweetal bij elkaar behorende boekjes met dezelfde titel, waarvan in het eerste deel de hoofdlijnen van de duitse geschiedenis tussen 1918 en 1945 worden behandeld. Het tweede deel bevat historische teksten die alle betrekking hebben op wat in het eerste deel besproken wordt. Uiterst handzaam voor degene, die zich globaal en snel wil oriënteren.

Drs. P. D. 't Hart, *Abraham Kuyper.* Uitg. J. H. Gottmer Haarlem 1970; 46 blzz.

In de serie „Spoorzoekers", bronnenboeken voor het geschiedenisonderwijs, wordt o.a. gewerkt aan een serie boekjes over de grondleggers van nederlandse politieke stromingen. Het deel betreffende Kuyper is nu verschenen. Nog in voorbereiding zijn de delen handelende over Thorbecke, Domela Nieuwenhuis, Troelstra en Schaepman.

Alternatieve dienstplicht, rapport van een commissie van de PvdA; 13 blzz.

Beknopt en helder rapport betreffende een in aktualiteit toenemend probleem.

M. Goote, *En de horizon bleef rood; 50 jaar wereldgeschiedenis.* Kok Kampen 1970; 477 blzz. Prijs *f* 39,75.

In 42 hoofdstukjes worden de belangrijkste politieke gebeurtenissen van de laatste 50 jaar behandeld. De schrijver zegt in het „Ten geleide" dat hij bij het schrijven van dit boek heeft gedacht aan hen, die zich bij hun lectuur of bij radio- en televisieuitzendingen afvragen: „Welke rol speelde Bonhoeffer in het duitse verzet, wat bedoelt men toch met de Poolse lente in oktober, hoe ontstond de Mau-maubeweging en hoe kwam Amerika in de Vietnamoorlog verzeild?"

Het boek bevat een schat aan gegevens, door de schrijver op boeiende wijze als verhaal gebracht.

Manipulatie; enkele beschouwingen over de sleutelpositie in de wetenschap. Uitg. Bosch & Keuning Baarn 1970; 119 blzz. Prijs *f* 7,50.

De studentenvereniging voor filosofie aan de V.U. heeft in oktober 1969 een congres georganiseerd met als thema „Wetenschap in sleutelpositie". Op het congres zijn voordrachten gehouden door de hoogleraren Vlijm, Euwe, Drenth en Van Melsen, die het thema vanuit resp. biologische, technische, psychologische en filosofische gezichtshoek hebben benaderd.

De voordrachten, een samenvatting der daaropvolgende discussies, alsmede een slotreactie van de hand van prof. Van der Hoeven zijn in dit interessante boek gebundeld.

H. Bouma, M. G. van der Graaf e.a., *Gezinsvorming.* Uitg. Geref. Soc. en Econ. Verband Delft 1970; 70 blzz. Prijs *f* 6,—.

Bundeling van referaten, gehouden door predikanten en artsen van vrijgemaakt gereformeerden huize.

Dr. G. A. Lindeboom, *Vrijere vruchtafdrijving?* Uitg. Buijten en Schipperheijn Amsterdam 1970; 160 blzz.

In het voorwoord zegt de schrijver in de eerste plaats kritiek te hebben willen uitoefenen op liberalisering van de zwangerschapsonderbreking, zoals door prof. Kuitert bepleit.

Daarnaast is in het boek een grote hoeveelheid informatief materiaal bijeengebracht met betrekking tot het abortus-vraagstuk.

Wat dunkt u van de mens? Uitg. Kok Kampen 1970; 198 blzz. Prijs *f* 16,95.

In dit boek, dat als ondertitel draagt „een reeks beschouwingen over de mens in bijbel en maatschappij", zijn de colleges over de anthropologie vervat, die in het kader van de theologische etherleergang door de N.C.R.V. zijn uitgezonden in het seizoen 1969/70. De redactie berustte bij de hoogleraren dr. H. Berkhof en dr. A. S. van der Woude.

L. Kalsbeek, *De Wijsbegeerte der Wetsidee.* Uitg. Buijten en Schipperheijn Amsterdam 1970; 288 blz.

Dit boek is verschenen als deel 16 in de serie „Christelijk Perspectief". Ge-

tracht wordt, zoals de schrijver het formuleert „om van de Wijsbegeerte der Wetsidee op verstaanbare wijze enig idee te geven aan hen, die wel wijsgerige voelhorens bezitten, maar voor wie niet alleen de grote werken van prof. dr. H. Dooyeweerd, de vader van deze wijsbegeerte, maar ook de inleidingen van diens volgelingen aanvankelijk te zwaar zijn." In het boek is tevens opgenomen een in 1964 door mr. G. E. Langemeijer voor *„Trouw"* geschreven artikel ter gelegenheid van Dooyeweerd's 70e verjaardag.

PERSONALIA

Drs. M. Geerink Bakker is adjunct-directeur radio bij de NCRV.