

MAANDBLAD
VAN DE
WIARDI
BECKMAN
STICHTING

JAARGANG 55

I
1998



Technologie en
politiek. *Over ficties van
sturing en democratisering
in een technologische
cultuur*

H. HARBERS

Artsen: de spanning
tussen maatschappelijke
normen en persoonlijke
moraal

M. TRAPPENBURG

Een déjà vu?
Privatisering in de
Nederlandse sociale
verzekering

M. HOOGENBOOM

De veelkleurige
transformatie van
Oost-Europa

J. QUAK-STOILOVA

BOEKEN

De inrichting van Nederland
De verpoldering van de PvdA

HOOFDEN & ZINNEN

Dienstplicht voor vijftig-plussers

DOCUMENTATIECENTRUM
NEDERLANDSE POLITIEKE
PARTIJEN

SOCIALISME
&
DEMOCRATIE

MAANDBLAD
VAN DE
WIARDI BECKMAN
STICHTING

JAARGANG 55
NUMMER 1
1998

ISSN 0037-8135

INHOUD

G. VERRIPS

Onderscheid 1

H. HARBERS

Technologie en politiek *Over ficties van sturing en
democratisering in een technologische cultuur* 3

M. TRAPPENBURG

Professionele of persoonlijke verantwoordelijkheid?
Naar een nieuwe voortplantingsmoraal 10

M. HOOGENBOOM

Privatisering in de Nederlandse sociale verzekering 16

J. QUAK-STOILOVA

Het transformatieproces in Oost-Europa *De diversiteit
verkend* 22

Poëzie 30-31

Boeken *De inrichting van Nederland onderbelicht* 32

De verpoldering van de PvdA 39

Hoofden & Zinnen *Soldaten van zestien en de vrijheid* 43

Pen op papier *Solidariteit zonder kleren: Oele versus Van
Stokkom* 45

Het vooroorlogse, door boeren en walvisvaarders bewoonde Ameland kende drie groepen godsdienstigen: in het Oosten katholieken, in het Westen gereformeerden, daartussen remonstranten. Anders dan op het verzuilde vasteland was men eeuwenlang vertrouwd met gemengde huwelijken en op tolerantie gebaseerde tradities. Een boerenzoon uit Oost-Ameland, Johannes de Jong, kwam tijdens de Duitse bezetting, als aartsbisschop van Utrecht, niet alleen op voor de vervolgte joodse landgenoten die zich tot het christendom hadden bekeerd, waartoe de leiders van de protestantse kerken zich beperkten, maar voor allen die door de Duitse nationaal-socialisten als "Jude" werd beschouwd. Hij is de enige gebleven in de hoge rangen van de katholieke geestelijkheid in Europa die op deze wijze stelling nam; het wachten is nog steeds op een verklaring van het Vaticaan waarin de Nederlander eer wordt gedaan en verantwoording wordt afgelegd voor de kerkelijke standpunten en gedragingen die vele eeuwen lang het antisemitisme hebben gevoed.

Nergens in West-Europa woonden zoveel joden zonder geloof, zonder geld en illusies over rekeningen op Zwitserse banken als in Amsterdam. Zij zochten Het Beloofde Land niet in de dromen die voor de Palestijnen tot nachtmerries leidden, maar in sociale en democratische strijd en schreven belangrijke hoofdstukken in de historie van de arbeidersbeweging in dit land; mede door hun verzet tegen sociaal onrecht schoot de solidariteitsgedachte wortel. In Amsterdam en omstreken leidde het in februari 1941 tot een massale proteststaking tegen de jodenvervolging, een in geheel Europa unieke verzetsdaad tegen de raspolitiek van de Duitse nationaal-socialisten. Hoewel een aantal communistische arbeiders in Amsterdam het onmisbare initiatief hadden genomen en de landelijke CPN-leiding zich na de oorlog een organiserende rol toeëigende en er het hoogtepunt in de partijhistorie van maakte, vervalste men vanuit het Kremlin ook dit fragment in de Europese geschiedenis door elk verband met het Nederlandse verzet tegen het antisemitisme van de Duitse nationaal-socialisten te ontkennen.

Voor zover er sprake is geweest van vergelijkend historisch onderzoek naar de concrete gang van zaken bij de uitvoering van Hitlers raspolitiek in het door Duitsland overheerste Europa enerzijds en het verzet daartegen anderzijds, blijft dit tot dusver wijzen in de richting van een relatief gunstig oordeel over de weerstand die in ons land is geboden. Nederland onderscheidde zich niet in voorbeelden van medeplichtigheid, maar in voorbeelden van moed tot protest en verzet.

Dat neemt niet weg dat ook hier velen tekort zijn geschoten, vooral jegens weerloze, panisch ontredderde en murw geraakte overlevenden en hun nabestaanden tijdens de eerste decennia na de bevrijding. Bij elk nieuw voorbeeld van onbegrip en onwil toentertijd vlamt terechte verontwaardiging op. De aangewezen manier om rust voor telkens weer bloedende wonden te scheppen, is deugdelijk onderzoek naar en volledige openbaarheid omtrent de toedracht van een en ander. Algemene veroordelingen en pathetische oproepen tot 'nationaal gewetensonderzoek' zijn even misplaatst als vage beschuldigingen van een algemeen gangbaar racisme.

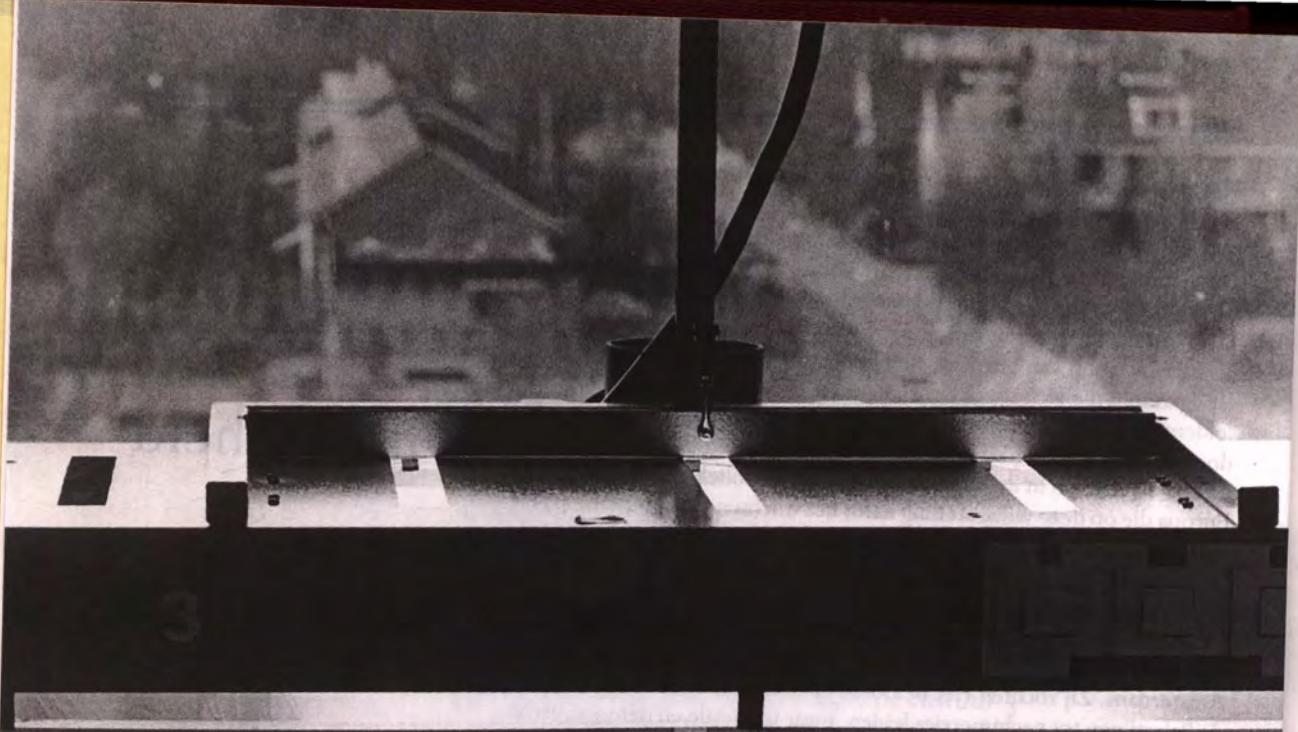
Waar heden terechte zorg over problemen op de weg naar een tolerante multiculturele samenleving bestaat, wordt niemand gediend door onjuiste beelden van het verleden.

Onderscheid



GER VERRIPS

Redacteur S & D



Technologie en politiek

Over ficties van sturing en democratisering in een technologische cultuur

HANS HARBERS

Faculteit Wijsbegeerte, Rijksuniversiteit Groningen

Dat wetenschap en technologie een steeds belangrijker plaats zijn gaan innemen in de ontwikkeling van onze samenleving is inmiddels een gemeenplaats. Economische groei is thans in belangrijke mate afhankelijk van kennisgroei. Investeren in wetenschap en technologie is dan ook een veel gehoord devies. Het onlangs gehouden 'nationale kennisdebat' was doordrenkt van deze gedachte; en pleidooien voor 'Nederland *brainport*' treft men niet alleen in de stukken van Niet Nix aan. Zulke ideeën worden echter minder onschuldig zodra men bedenkt dat de ontwikkeling van wetenschap en technologie geen neutrale aangelegenheid is, maar in hoge mate bepalend voor het soort samenleving dat ons te wachten staat – ook in de normatieve zin van 'het goede leven'. Ter regulering van zulke, wat is gaan heten, maatschappelijke en ethische aspecten van wetenschap en technologie wordt nogal eens een beroep gedaan op de overheid. Echter, wat men ook moge vinden van de politieke mores en modes inzake deregulering, privatisering en vermarkting, de overheid is niet meer wat zij geweest is; of beter, waarvoor zij een tijd lang gehouden werd: de cockpit van de samenleving. Het zijn deze inzichten inzake *de morele geladenheid van wetenschap en technologie* respectievelijk *de verplaatsing van de politiek* die ten grondslag liggen aan de steeds vaker gehoorde roep om publieke reflexie op of zelfs controle over wetenschap en technologie. De vlag waaronder die roep vaart varieert van *constructive technology assessment*¹, via democratisering van technologie², tot sociaal

leren³. De lading verschilt echter niet zoveel: de ontwikkeling van wetenschap en technologie dient onderwerp te zijn van maatschappelijk, politiek en/of ethisch beraad.

Aan de hand van een voorbeeld, ontleend aan de medische technologie, wil ik de analyse die aan deze roep om publiek beraad inzake wetenschaps- en technologieontwikkeling ten grondslag ligt nog eens expliciteren; om vervolgens – in het licht van diezelfde ana-

lyse – een aantal bezwaren te opperen tegen de concrete invulling die er veelal aan gegeven wordt.

Zwangerschapstechnologie

Het voorbeeld betreft de ontwikkeling en introductie van een nieuwe screeningstechniek binnen de prenatale diagnostiek, de zogenaamde *triple-test*.⁴ Met deze test kan tamelijk eenvoudig de kans op een kind met een Down Syndroom (een 'mongooltje' in de volksmond) of met een Neuraal Buisdefect (een 'open ruggetje') worden berekend. Daarvoor is alleen een buisje bloed van de zwangere vrouw nodig. Wie op grond van deze test een hoge kans blijkt te hebben op een van deze afwijkingen zou dan in aanmerking komen voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld vruchtwaterpunctie of een vlokcentest. Algemene beschikbaarstelling van de triple-test zou de huidige, nogal grove selectiecriteria voor deze vormen van prenatale diagnostiek (ouder dan 36 jaar of een genetisch belast familieverleden) overbodig maken. In deze optiek is de triple-test een neutraal instrument, dat de selectie voor vruchtwaterpunctie en vlokcentest optimaliseert, maar verder

de bestaande praktijk inzake prenatale diagnostiek onverlet laat. Nadere analyse leert echter dat deze techniek zo onschuldig niet is.

In de eerste plaats is de triple-test onlosmakelijk verbonden met een medisch program gericht op het voorkómen van gemankeerd leven. Tegen dat doel zullen weinigen bezwaar maken, hoewel men zich ook hier al kan afvragen of zo niet via de achterdeur van de techniek een voorschot wordt genomen op een samenleving waarin het niet langer vanzelfsprekend is een kind met een aangeboren handicap te krijgen en te moeten verzorgen. Tegen het in dit geval enige ter beschikking staande middel om dat doel te bereiken, namelijk een vroegtijdige abortus, bestaan al meer bezwaren. Toch ligt deze therapie van meet af aan opgesloten in de diagnose die de triple-test mogelijk maakt. Maar nog afgezien van zulke eventuele bedenkingen, brengt de triple-test een eigen, nieuw element in de wereld van zwangerschap en voortplanting: de mogelijkheid om kinderen met NBD en DS op grote schaal op te sporen en uit te sluiten – dus niet op basis van individuele diagnose, maar op basis van massale prognose. De hele klinische organisatie van de triple-test, zowel in termen van standaardisering van testmethoden als in termen van procedures van voorlichting vooraf en informatie verstrekking achteraf, wordt daarop afgestemd. Zo ontstaat een nieuw 'zwangerschaps-netwerk', waar uiteindelijk niemand meer omheen kan. Ook de keuze er niet aan deel te nemen moet gemaakt worden, met alle vormen van 'geanticiperde beslissingsspijt' van dien, zoals de medisch-socioloog Tijmstra zo treffend heeft aangeduid.⁵

Kortom, de ontwikkeling en introductie van nieuwe biomedische kennis en technieken zoals de triple-test is geen neutrale, strikt technisch-wetenschappelijke aangelegenheid. Integendeel, zulke technieken grijpen in op het zwanger zijn zelf en alles wat daar bij hoort. Niet alleen de 'randvoor-

waarden' – de regels, de voorzieningen en de procedures van zwangerschap veranderen erdoor, maar ook de beleving, de betekenis en de emoties van het zwanger zijn. De triple-test gedraagt zich, om het zo te zeggen, als een *technonormatief artefact*, als een techniek met een normatief handelingsrepertoire. Omdat de wens tot het op grote schaal opsporen en eventueel aborteren van foetussen met DS en NDB is 'ingeschreven' in de triple-test en neergeslagen in de handelingsroutines die met dit artefact gestalte hebben gekregen, gaat er van deze techniek een politieke werking uit.⁶ Het genereert nieuwe vragen, nieuw te nemen beslissingen en nieuwe betekenisstructuren – een nieuwe wereld-in-wording van zwanger zijn die niet voor niets door sommige betrokkenen bezorgd wordt getypeerd met de term 'medisch-technologisch moederschap'.

In politiek Den Haag heeft dat geleid tot een discussie over de wenselijkheid en mogelijkheid om prenatale diagnostiek, in casu het op grote schaal inzetten van de triple-test juridisch aan banden te leggen. Daarnaast wordt in bredere kring van artsen, beleidsmakers, medisch sociologen, en niet te vergeten betrokken vrouwen een debat gevoerd over individuele keuzevrijheid: wordt die nu vergroot met de introductie van de triple-test of raken zwangere vrouwen juist steeds verder verstrikt in een medisch-technologisch netwerk?

De Haagse discussie spitst zich bestuurlijk toe op de vraag of de triple-test nu wel of niet onder de bestaande regels inzake bevolkingsonderzoek valt. Uiteindelijk wordt die vraag positief beantwoord. De overheid beschikt daarmee over een juridisch instrument om grenzen te stellen aan de algemene beschikbaarstelling van serumscreening. Echter, dit politieke resultaat ten gunste van overheidsinmenging wordt pas bereikt nadat de interpretatie van de wettelijke definitie van het begrip 'bevolkingsonderzoek' aanmerkelijk is opgerekt – zozeer zelfs

1. Arie Rip, Thomas J. Misa and Johan Schot (eds.), *Managing Technology in Society. The Approach of Constructive Technology Assessment*, London and New York: Pinter Publishers 1995.

2. Wiebe E. Bijker, *Democratisering van de Technologische Cultuur*, oratie Universiteit Maastricht, 1995. Richard E. Sclove, *Democracy and Technology*, New York and London: The Guilford Press 1995.

3. Brian Wynne, Risk and Social Learning: Reification to Engagement. In S. Krimsky and D. Golding (eds.), *Social*

Theories of Risk, Westport, Conn.: Praeger 1992.

4. Voor een uitvoeriger analyse, zie Marcus Popkema, Toine Pieters en Hans Harbers, *Technologie en zwangerschap*. De politiek van een prenatale screeningstest. *Kennis & Methode. Tijdschrift voor empirische filosofie XXI* (1997)2, 97-123.

5. Tj. Tijmstra, Het imperatieve karakter van medische technologie en de betekenis van 'geanticiperde beslissingsspijt'. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde 131* (1987), 1128-1131.

6. Voor het idee dat maatschappelijke relaties en normatieve richtlijnen zijn 'ingeschreven' in technologische artefacten, zie Madeleine Akrich, *The Description of Technical Objects*. In W.E. Bijker and J. Law (eds.), *Shaping Technology / Building Society*, Cambridge Mass.: MIT-Press 1992; alsmede Bruno Latour, *De Berlijnse sleutel, en andere lessen van een liefhebber van wetenschap en techniek*, Amsterdam: Van Gennep 1997.

dat er van het onderscheid tussen onderzoek op individuele aanvraag en collectief aangeboden bevolkingsonderzoek, cruciaal voor dat juridische instrument, weinig overblijft. Het is precies dit grijze gebied tussen individuele vraag en collectief aanbod dat met de opschaling van de triple-test – intern aangedreven door eisen van standaardisering, extern door een toenemende vraag naar zwangerschapstests – steeds drukker bezet raakt. Terwijl bestuurders en politici voortdurend debatteren en herformuleren, breidt zich het netwerk van zwangerschapsroutines, inclusief de triple-test, steeds verder uit. De grenzen van wat kan en mag verschuiven daarbij van beide kanten. Kortom, de parlementaire democratie doet haar werk, maar de marges blijken weer eens smal.

Ook het debat over keuzevrijheid en autonomie van zwangere vrouwen toont de complexiteit en de dubbelzinnigheid van onze technologische cultuur. Sommigen beschouwen de triple-test als nuttig instrument in de verdere rationalisering van de prenatale diagnostiek. Onnodige medicalisering, bijvoorbeeld als gevolg van een foutdiagnose, kan ermee worden voorkomen. Het vergroot bovendien de keuzevrijheid, doordat elke vrouw nu individueel kan bepalen of haar risico dusdanig groot is, dat een vruchtwaterpunctie te overwegen is. Anderen zijn minder optimistisch. De gestage uitbreiding van prenatale technologie, zo redeneren zij, leidt ertoe dat elke gezonde zwangere vrouw wordt gezien als een potentieel risicogeval. Dat legt een druk op de vrouw, bijvoorbeeld tot deelname aan testprogramma's, die niet weggepoetst kan worden door haar keuzevrijheid te idealiseren. Het begrip 'autonomie' wordt hier juist in omgekeerde zin ingezet: hoe kunnen vrouwen zoveel mogelijk gevrijwaard blijven van een verdere technologisering van zwangerschap? De Gezondheidsraad verwoordt deze dubbelzinnigheid treffend:

'Deelname aan de test moet niet zo vanzelfsprekend zijn dat afzien ervan moet worden verdedigd. Zo moet worden vermeden dat vergroting van keuzemogelijkheden een beperking van de individuele vrijheid tot gevolg zou hebben. Hierbij is echter sprake van een precair evenwicht.'⁷

Standaardoplossing voor dit probleem, ook volgens de Gezondheidsraad en daarin gesteund door betrokken artsen en medisch ethici, is het geven van gedegen voorlichting vooraf. Informeer de zwangere vrouw optimaal, opdat zij volledig weet wat ze doet – of ze de test nu ondergaat of juist niet. De keuzevrijheid en autonomie van vrouwen zou dan gegarandeerd blijven. Op die redenering is echter nogal wat af te dingen. Natuurlijk, de zwangere vrouw krijgt er met de triple-test, mits daarover goed voorgelicht, een keuzemogelijkheid bij: ze kan kiezen of ze een kind met DS of NBD geboren wil laten worden of niet. Maar naarmate deze test en het zich daaromheen ontwikkelende zwangerschapsnetwerk verder verspreid raakt, normaler en steeds routinematiger wordt, kan zij zich er ook steeds minder gemakkelijk aan onttrekken. Sommige handelingsroutes worden steeds vanzelfsprekender, 'natuurlijk' welhaast, andere verdwijnen ongemerkt van de zwangerschapskaart. 'Niet-weten' en 'niet-willen-weten' zijn van die handelingsopties die steeds verder gemarginaliseerd raken. En paradoxaal genoeg, want haaks op de bedoelingen van de pleitbezorgers ervan, draagt voorlichting juist bij aan deze druk van het netwerk. Routinisering is nu eenmaal inherent aan de dynamiek van voorlichting: iedereen gaat het steeds gewoner vinden.

Bovendien heeft voorlichting nog een ander, al dan niet bedoeld effect. De verantwoordelijkheid voor de in de test ingeschreven norm en de nieuwe keuzemogelijkheid die daarmee gepaard gaat, wordt eenzijdig verschoven naar de zwangere vrouw. Zij beslist immers en dient dus ook de gevolgen van die beslissing te dragen. Alle andere elementen in het netwerk worden zo tot faciliterende schakels. Ingenieurs, artsen, verpleegsters, ziekenhuizen, medische apparaten – zij bieden slechts gelegenheid. De uiteindelijke keuze en aansprakelijkheid komt bij de vrouw te liggen. De suggestie om met behulp van voorlichting de belasting van de vrouw te minimaliseren leidt onvermijdelijk ook tot een toename van verantwoordelijkheden van zwangere vrouwen. Daar is op zich niets bijzonders aan: meer keuzevrijheid impliceert altijd meer aansprakelijkheid. Maar het gaat om de verdeling van een en ander: wie beslist en moet derhalve ook

7. Rapport van de Commissie screening erfelijke en aangeboren aandoeningen, *Genetische screening*, Den Haag: Gezondheidsraad 1994, p. 77.

de verantwoordelijkheid dragen? De pleitbezorgers van voorlichting leggen niet alleen de beslissing, maar ook de verantwoordelijkheid voor de mogelijke consequenties van die beslissing geheel en al in de schoot van de vrouw. Andere betrokkenen, bijvoorbeeld wetenschap en techniek, worden zo bijvoorbeeld vrijgepleit. Hun vermeende neutraliteit ligt niet in de aard der zaken, maar is resultaat van een actieve toeschrijving. Door de keuze én de verantwoordelijkheid exclusief bij de vrouw te leggen, worden andere betrokkenen in een en dezelfde beweging ontlast. Zij worden actief geneutraliseerd. De scheiding van wetenschappelijke feiten en technologische instrumenten aan de ene kant en keuzes, normen, waarden en verantwoordelijkheden aan de andere kant, kortom van wetenschap en politiek, is zelf een politieke daad van de eerste orde, zo blijkt eens te meer.

Kennis, macht en moraal

Wat leert ons dit voorbeeld? Allereerst, ik zei het al, dat de ontwikkeling van technologie geen vrijblijvende kwestie is. *Indeed, artifacts do have politics*, om Winners retorische vraag toch van een antwoord te voorzien.⁸ Ingenieurs zijn eigenlijk de beste sociologen – veel beter dan die machteloze ploetersaars die zich met dit etiket tooien, zo verwoordde Callon⁹ eens dezelfde gedachte. In het laboratorium en aan de tekenafel wordt de bestaande wereld gerepresenteerd en worden nieuwe werelden ontworpen. Hier wordt politiek bedreven, zij het met heel andere middelen dan in de traditionele politiek.¹⁰ Op die andere middelen kom ik straks terug. Nu gaat het om de vaststelling dat de ontwikkeling van wetenschap en technologie van a tot z verbonden is met de inrichting van onze samenleving. Juist in een kennisintensieve maatschappij als de onze zijn kennis, macht en moraal onlosmakelijk met elkaar verbonden. Onze technologische cultuur kenmerkt zich door de gelijktijdige ontwikkeling van haar cognitieve, haar sociaal-culturele en haar politiek-normatieve orde, aldus het

leerstuk van de co-evolutie van wetenschap, technologie en samenleving. Wetenschappers en technologen 'doen dus aan politiek', of ze dat nu erkennen of niet. En ze dragen daarmee, om het eens ouderwets moraliserend uit te drukken, een publieke verantwoordelijkheid, ook al willen ze en zullen ze daar ook misschien, op grond van het aloude idee van de scheiding van wetenschap en politiek, niet op worden aangesproken. De maatschappelijke rol van wetenschap en technologie beperkt zich niet tot het domein van toepassing en implementatie. Ook in eerdere fasen van ontwikkeling en onderzoek zijn morele en sociaal-culturele kwesties reeds ingebakken, zo leert zelfs een vluchtige blik op de geschiedenis van een eenvoudige medische techniek.

Waar de wetenschap dus minder onschuldig is dan de these van de waardevrijheid wil doen geloven, is omgekeerd de politiek, in casu de centrale overheid, minder machtig dan ze volgens diezelfde these zou moeten zijn. Zij kan het alleenrecht op normatieve kwesties, zoals ze die krijgt toebedeeld met de scheiding van wetenschap en politiek, helemaal niet waarmaken. Habermas en Beck parafraserend: gegeven de nieuwe onoverzichtelijkheid van de risicomaatschappij waarin wij leven, moet de traditionele politiek wel bezwijken onder een dergelijke loden last.¹¹ Ze is dan ook uiteen gespat en de politiek heeft zich verplaatst – van haar klassieke instituties (de overheid en het parlement) naar allerlei andere domeinen: het ziekenhuis, de rechtszaal, de bureaucratie, het onderwijs, maar vooral ook de wetenschap en het laboratorium.¹² Let wel, deze diagnose is niet alleen beschrijvend van aard, maar heeft ook een normatieve pointe. Daar waar de politiek in traditionele zin onderworpen is aan regels en procedures voor controle en inspraak, is dat in geval van deze zogenaamde 'subpolitieken' niet het geval. Hier wordt politiek bedreven zonder zulke democratische garanties. Vandaar ook de roep om democratisering van de subpolitiek, in casu van de technologie. Ik kom daar zo op terug.

8. Langdon Winner, *Do Artifacts Have Politics?*. In idem, *The Whale and the Reactor*, Chicago: Chicago University Press 1986.

9. Michel Callon, *Society in the Making: The Study of Technology as a Tool for Sociological Analysis*. In W.E. Bijker, Th.P. Hughes and T. Pinch, *The Social Construction of Technological Systems*, Cambridge Mass.: MIT-Press 1987.

10. Voor de stelling dat wetenschap (en technologie) politiek is, voortgezet met andere middelen, zie Bruno Latour, *Give Me a Laboratory and I Will Raise the World*. In K.D. Knorr-Cetina and M. Mulkay (eds.), *Science Observed. Perspectives on the Social Studies of Science*, London: Sage 1983.

11. Jürgen Habermas, *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt am Main:

Suhrkamp 1985; Ulrich Beck, *Risk Society. Towards a New Modernity*, London: Sage 1992.

12. Zie Ulrich Beck, *Die Erfindung des Politischen. Zu einer Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1993; alsmede Mark Bovens et al., *De plaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*, Amsterdam: Wiardi Beckmanstichting 1995.

In het licht van deze dubbele demontage van (de scheiding tussen) wetenschap en politiek zijn voor betrokken onderzoekers twee traditionele vluchtweegen uit discussies over maatschappelijke en ethische aspecten van hun werkzaamheden geblokkeerd: enerzijds het beroep op de neutraliteit van wetenschap en techniek, anderzijds de afschuiving van zulke vraagstukken richting 'Den Haag'. Gegeven de adequaatheid van deze demontage, (eventueel aangevuld met het inzicht uit de politieke en bestuurswetenschappen dat ook beleidsprocessen geen eenduidig patroon kennen, gebaseerd op heldere normatieve uitgangspunten en rationale besluitvormingsprocessen — het zogenaamde incrementele karakter van politiek en beleid), zijn ook alle *top-down* benaderingen van het vraagstuk van maatschappelijke sturing van wetenschap en technologie gedoemd te mislukken. Aangrijpingspunten voor sturing en democratisering van onderzoek en technologieontwikkeling moeten daar gezocht worden waar ook feitelijk technologiepolitiek bedreven wordt: *down-under* in het laboratorium en aan de tekentafel. Hetzelfde geldt ten slotte voor elke vorm van *technology assessment* gebaseerd op de scheiding tussen technologieontwikkeling aan de ene kant en maatschappelijke implementatie daarvan aan de andere kant. Deze tweetrapsraket miskent de coproductie van technologie en haar maatschappelijke effecten. Geen scheiding dus tussen enerzijds technische kwesties in de ontwerpfase van een techniek, op te lossen door onderzoekers en technuten, en anderzijds sociale, politieke, culturele en ethische kwesties in de toepassingsfase van die techniek, te beslissen door politici na of in overleg met betrokken sociale groeperingen, consumenten en eventueel een professionele ethicus. Integendeel:

'Realistic strategies for managing technology in society [...] must consider impacts already during the development of technology, involve users and other impacted communities and contain an element of societal learning in how to co-produce technology and its impacts.'

aldus de inleiders van een boek over maatschappelijke sturing van technologie.¹³ Het zijn deze inzichten en ideeën die ten grondslag liggen aan pleidooien voor democratisering van de technologische cultuur, voor *constructive technology assessment*, en

voor vormen van sociaal leren in verband met risico-vraagstukken. Onderlinge nuanceverschillen daargelaten wordt hier gekoerst op een situatie waarin technische ontwikkeling en democratische regulering van technologie permanent verweven zijn: in principe moeten in alle ontwikkelingsfasen van een technologisch traject alle aspecten van de betreffende technologie door alle betrokkenen op de agenda geplaatst kunnen worden. Sturing van de technologische cultuur is in deze optiek een permanent leerproces waarbij niets bijvoorbeeld vaststaat: de techniek niet, de politiek-maatschappelijke instituties en machtsrelaties niet, de identiteit van de betrokkenen niet (bijvoorbeeld in termen van expertise), en zelfs de normatieve uitgangspunten voor sturing niet. Ook die zijn onderwerp van democratisch beraad.

Openheid, democratie, publiek debat, het slechten van grenzen — dat zijn de steekwoorden in de pleidooien voor een sociaal leerproces inzake ethische en maatschappelijke aspecten van wetenschap en technologie. Democratisering van de technologische cultuur is geboden, juist omdat de ontwikkeling van wetenschap en technologie, de inrichting van de samenleving en de vormgeving aan het goede leven hand in hand gaan. Het voorbeeld van de zwangerschapstechnologie indachtig kunnen we een en ander moeiteloos onderschrijven. En toch heb ik zo mijn bezwaren en bedenkingen.

Proliferatie van praktijken

Allereerst wordt aan dat democratische leerproces een nogal eenzijdige invulling gegeven. Dat gaat namelijk altijd in de richting van meer publiekparticipatie: hoorzittingen, brede maatschappelijke discussies, *science courts*, scenario workshops, publieke debatten, consensus conferenties, en ga zo maar door. Alsof democratisering-van-deze-snit ('meepraten' om het zo maar even te noemen) de gulden route is voor de oplossing van allerlei vraagstukken rond technologie en samenleving. Alsof er niet ook andere instrumenten voor sociaal leren bestaan. Bv. beroepscode's, onderwijsprogramma's, t.v. documentaires, klachtenprocedures, etc. etc. Bovendien, ook op dat ene instrument, publiekparticipatie, valt nogal wat af te dingen. Er kleven een aantal problemen aan waar de voorstanders van democratisering van technologie volgens mij al te makkelijk aan voorbij gaan. Ik noem er vier, die allen te

13. Zie Rip et al., 1995, *op.cit.*

maken blijken te hebben met de vraag hoe democratie en politiek eigenlijk te definiëren.¹⁴

1. Sociaal leren is een gebed zonder end. Immers, ook de einddoelen ervan zijn onderdeel van dat leerproces, en dus altijd weer open voor discussie. Dat is een principiële gezien fraaie gedachte ter voorkoming van voortijdige afsluiting van het leerproces op basis van vermeende objectiviteit van wetenschap en techniek, op basis van schijnbare consensus, of op basis van machtsongelijkheid. Echter, zo werken leerprocessen niet en zullen ze ook nooit werken. In die zin is het ideaal van sociaal leren nogal onrealistisch. Voer dit ideaal dan liever op als contrafactische utopie, om vervolgens in detail te analyseren waar de realisering ervan geblokkeerd wordt.

2. Wie geen concrete einddoelen voor leerprocessen wil stellen, rest maar één criterium ter beoordeling van dat proces: is iedereen tevreden met het resultaat. Pleidooien voor een participerende deliberatieve democratie komen daar altijd weer op neer: draagvlak, gezamenlijkheid, consensus. Dat zijn mooie idealen, maar zeker in de context van het zo bejubelde Hollandse poldermodel, kunnen die ook gemakkelijk verworden tot het blubberige resultaat van ondoorzichtige corporatistische overlegstructuren; onder miskenning van botsende idealen, tegenstrijdige belangen en ongelijke machtsverhoudingen. Een ons medezeggenschap en een pond verantwoordelijkheid noemde Arie Groenevelt dat ooit, en hij ging liever het conflict aan dan het volgende overleg in.

3. Het concept van sociaal leren, nader vorm gegeven in termen van publieksparticipatie is nogal optimistisch over de leerbereidheid, niet alleen van de betrokken deskundigen, maar ook van het lekenpubliek. Alsof iedereen altijd overal over mee wil praten en beslissen. In onze indirecte, parlementaire democratie kiezen we niet voor niets professionele woordvoerders en uitvoerders – om zo onze feitelijke betrokkenheid bij technologische (en andere maatschappelijke) ontwikkelingen juist *niet* hoeven om te zetten in deelname aan de politieke deliberatie daarover. Aanhangers van de directe, participerende democratie miskennen dit recht op politieke luiheid.

4. Het participatieve democratieconcept loopt tot slot wel erg gemakkelijk heen over het probleem

van de ongelijkheid van de deelnemers aan diverse vormen van publiek beraad – ongelijkheid niet alleen in traditionele termen van macht, geld, eigendom, en dergelijke, maar ook in termen van kennis en expertise. Dit probleem heeft altijd al gegolden in de politieke arena. Elke indirecte democratie genereert problemen van representatie, woordvoerderschap en de vorming van politieke elites – dat is de professionalisering van politiek eigen. Directe democratie moge daar een anti-dope tegen zijn, het lost het probleem van ongelijkheid in termen van kennis en kunde niet op – zeker niet als het gaat om ingewikkelde technologische kwesties. Het proces van specialisatie, d.w.z. de vorming van ongelijke competenties, is nu eenmaal relatief onomkeerbaar.

Kortom, het idee van een democratisch leerproces, uitgewerkt in diverse vormen van publieksparticipatie, steunt op een nogal betwistbare invulling van begrippen als democratie en politiek. Politiek wordt onnodig ingeperkt tot vrije deliberatie over het goede leven. Democratie impliceert dan de proliferatie van zoveel mogelijk botsende ideeën over dat goede leven, om daar vervolgens in communicatie tot consensus over te komen. Met deze inperking wordt, merkwaardig genoeg, een van de peilers in de analyse die leidde tot het pleidooi voor democratisering van de technologische cultuur geheel miskend: het idee namelijk dat de *verplaatsing* van de politiek ook een *verandering* van de politiek met zich meebrengt. In de subpolitiek van de wetenschap en het laboratorium wordt politiek, zo constateerde ik reeds in het voetspoor van Beck en Latour, bedreven met andere middelen – met kennis, apparaten, statistieken, procedures, handelingsvoorschriften, etc. Hier wordt niet vrij gedeliberereerd over de waarheid van uitspraken en over de werking van apparaten, laat staan over het goede leven. Aan die waarheid, die werking en daarmee aan ideeën over het goede leven wordt hier actief, materieel en institutioneel gestalte gegeven. Politiek is hier dus veeleer een kwestie van *materiële vormgeving aan* dan van *ideële deliberatie over* het goede leven. In het verlengde daarvan kan men democratie hier ook veel beter definiëren als de proliferatie van praktijken dan als de proliferatie van ideeën. Niet de sturing en controle van één enkele technologische cultuur is dan in het geding, maar de

14. Zie ook Hans Harbers, Politiek van de technologie. *Kennis en Methode* XX(1996)3, 308-315.

vorming van rivaliserende technologische culturen.

Wat zou deze amendering van de roep om democratisering van de technologische cultuur in de richting van rivaliserende praktijken in plaats van botsende ideeën concreet kunnen betekenen? Uiteraard, het creëren van voorwaarden voor de vrijheid van de consument om de producten van een specifieke technologie wel of niet aan te schaffen – bijvoorbeeld door het verstrekken van correcte informatie. Die vrijheid is van essentieel belang – juist ook om het mogelijk te maken dat mensen niet altijd hoeven mee te denken en te discussiëren om toch invloed te kunnen uitoefenen op de ontwikkelingsrichting van technologie en samenleving. Dat bleek eens te meer in de Brent Spar affaire. Shell ging om, toen zelfs Kohl elders benzine ging tanken. Het recht om 'te stemmen met de voeten' is dan ook een belangrijke aanvulling op het recht op inspraak. In dit geval kunnen markt en politiek elkaar goed aanvullen.

Maar net als bij de triple-test mag die accentuering van keuzevrijheid van de gebruiker niet leiden tot een eenzijdige afschuiving van de verantwoordelijkheid op diezelfde gebruiker. Dat miskent de normerende en sturende kracht van technologische netwerken – ook op het punt van wat er feitelijk te kiezen valt, en wat veelal juist niet. Technologiebeleid, zeker als het gaat om ethische en maatschappelijke aspecten van technologische ontwikkelingen, heeft nog al te vaak een defensief karakter: is die ene technologie wel veilig genoeg, zijn de risico's voldoende onderkent, is ze ethisch aanvaardbaar? Dat resulteert dan in regelgeving inzake veiligheid, risicobeperking, zorgvuldigheid van procedures, etc. Dat is niet onbelangrijk, maar zo loopt de traditionele politiek wel altijd achter de

technologische feiten aan. Waarom niet wat offensiever geredeneerd? En dan niet in de gebruikelijke zin van stimulering van toch al dominante technologieën, maar door ondersteuning en entamering van alternatieve technologieën, opdat deze wellicht kunnen uitgroeien tot waarlijk concurrerende technologische trajecten met bijbehorende levensvormen.

In Denemarken kennen ze daarvan een aardig precedent. Windenergie maakt daar thans een substantieel deel uit van de totale energievoorziening. Dat het zover is gekomen blijkt niet het resultaat van een of andere brede maatschappelijke discussie, maar van de gestage, decennia lange opbouw van een hecht netwerk van producenten en consumenten van windmolens, inclusief bijbehorende wetenschappelijke en technologische kennis, economische infrastructuur, sociale relaties en ruimtelijke ordening. Niet de democratische botsing van ideeën, maar de proliferatie van een rivaliserende praktijk ligt ten grondslag aan dit succes.¹⁵ Zo zou wellicht ook het relatief geringe succes van vrouwen-zelfhulpgroepen uit de jaren zestig en zeventig verklaard kunnen worden. Deze hadden een in hoge mate anti-technologisch karakter, in plaats van dat een nieuw bondgenootschap met andere, meer 'vrouwvriendelijke' medische technologieën werd aangegaan. En zo zou ook de triple-test benaderd kunnen worden. Niet blijven steken in klaagzangen over en het intomen van 'medisch-technologisch moederschap', maar entameren van nieuwe, concurrerende praktijken van zwangerschap en technologie.¹⁶ Omdat technologie een vorm van politiek is, voortgezet met andere middelen, moet ook technologie-politiek met andere middelen bedreven worden.

15. Zie Ulrik Jørgensen en Peter Karnøe, *The Danish Wind-Turbine Story: Technical Solutions to Political Visions?* In A. Rip et al., *op.cit.*

16. Zie hierover ook Bernike Pasveer en Madeleine Akrich, *Hoe kinderen geboren worden: Technieken van bevallen in Frankrijk en Nederland*, *Kennis & Methode XX*(1996)1, 118-145.

Professionele of persoonlijke verantwoordelijkheid?

Naar een nieuwe voortplantingsmoraal

MARGO TRAPPENBURG¹

*Verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen
van de R. U. Leiden en gedetacheerd bij de Vakgroep
Medische Ethiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam;
redacteur S & D*

Met enige regelmaat bereiken ons tegenwoordig berichten over artsen die menen persoonlijke grenzen te moeten stellen aan wat patiënten wel en niet zouden mogen vragen. Zij verklaren dat zij heus niet zomaar bewilligen in ieder verzoek om levensbeëindiging, zij gaan niet klakkeloos mee met alle mogelijkheden die de moderne voort-

plantingstechnologie biedt, zij doen niet aan abortus en prenatale diagnostiek op verzoek en zij praktiseren al helemaal geen 'wensgeneeskunde'. Eén huisarts meende zelfs zover te moeten gaan verstokte rokers behandeling te weigeren.

Op het eerste gezicht lijkt er iets sympathieks te zitten in dergelijke argumentaties. Artsen houden er blijkbaar geen u-vraagt-wij-draaien mentaliteit op na, zij beschikken over een geweten en hanteren morele normen in de spreekkamer. Je bent snel geneigd dergelijk gedrag positief te interpreteren. Kritisch blijven nadenken is natuurlijk altijd goed en morele grenzen in acht nemen klinkt zelfs nog beter. Zou er ooit oorlog komen, dan zouden deze artsen mogelijk nog collaboreren uit angst, maar niet uit gedachteloosheid, zo denk je bij jezelf.

Maar klopt dat eerste oordeel wel? In dit artikel wordt de stelling verdedigd dat artsen zich moeten laten leiden door maatschappelijke normen met betrekking tot de gezondheidszorg, niet door hun persoonlijke moraal. Op het terrein van de voortplantingstechnologie bestaan thans te weinig algemeen aanvaarde normen. Daar vallen artsen noodgedwongen terug op hun privé-overtuiging. Dit is geen goede zaak en dus zullen voor dit terrein enkele mogelijk plausibele gezondheidszorgnormen worden voorgesteld.

Als burger, incidentele en potentiële patiënt lijkt het mij wenselijk als artsen zich in hun professionele leven laten leiden door hun professionele moraal. Die professionele moraal is idealiter niet alleen het product van beraadslaging tussen artsen onderling, die is geen dictaat van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter Bevordering van de Geneeskunst,

die is als het goed is de resultante van een discussie waaraan ook patiënten, burgers en politici hun steentje hebben bijgedragen. Strikt medische kwesties mogen artsen natuurlijk onderling uitmaken, maar veel vragen en problemen in de gezondheidszorg zijn geen strikt medische kwesties, dat zijn tevens maatschappelijke vraagstukken. De normen die de oplossing vormen voor deze vraagstukken kunnen misschien beter worden aangeduid als 'normen in en over de gezondheidszorg' dan als 'professionele moraal'. Het gaat dan om vragen als 'Mogen werknemers met voorrang worden behandeld in ziekenhuizen via speciale bedrijvenpoli's?' Over dergelijke vragen doet de KNMG verstandige uitspraken (de KNMG heeft zich ertegen verklaard, zij vindt dat de maatschappelijke status van patiënten voor de arts geen gewicht in de schaal mag leggen), maar daaromheen wordt ook nog een bredere discussie gevoerd en daarin blijkt dan bijvoorbeeld dat politici meestal ook vinden dat voorrang in de gezondheidszorg niet kan, tenzij om medische redenen.² Belangrijke professionele normen hebben een veel breder draagvlak dan de professe alleen.

Een ander goed voorbeeld van hoe het moet is de recente discussie over levensbeëindigend handelen bij wilsonbekwame patiënten (pasegeborenen, coma-patiënten, demente bejaarden). Ook over

deze kwesties heeft de medische professie discussie-nota's opgesteld en hierover wordt inmiddels in brede kring gediscussieerd en gezocht naar verstandige oplossingen die passen in de gezondheidszorg, aansluiten bij de medische praktijk en aanvaardbaar zijn voor burgers in onze politieke gemeenschap.

Met de persoonlijke moraal of de politieke overtuiging van de arts hebben we, in deze twee schoolvoorbeeld van hoe het eigenlijk moet, niets te maken. Best mogelijk dat deze of gene arts een grote afkeer heeft van de verzorgingsstaat en van mening is dat alle werklozen luiakken zijn die liever leven op kosten van de gemeenschap dan dat zij werken voor de kost. Zodra de betreffende werkloze zich echter meldt als patiënt in de spreekkamer hoort de arts die politieke overtuiging buiten beschouwing te laten. Op dat moment tellen alleen nog de medische behoeften van de patiënt en kan er geen sprake zijn van een voorkeursbehandeling voor andere patiënten die 60 uur per week werken en daarmee naar het oordeel van deze arts nuttiger zijn voor de gemeenschap. Een arts die deze vanzelfsprekende distantie ten opzichte van zijn eigen politieke overtuiging niet op kan brengen had geen arts moeten worden. De normen van en over de gezondheidszorg en zijn eigen medische beroepscode horen voor een arts automatisch zwaarder te wegen.

Artsen zijn geen (groot)-grutters

Juist omdat de professionele moraal meer is dan het willekeurige oordeel van de medische professie, omdat zij als het goed is ook berust op de instemming van burgers, mag zij ook zwaarder wegen dan de wensen van individuele patiënten. Als een patiënt een bepaalde medische behandeling eist, terwijl de arts het naar professioneel medisch inzicht onjuist vindt die behandeling te verrichten mag de mening van de arts de doorslag geven. Een arts is geen kruidenier, hij is een *professional* met een eigen verantwoordelijkheid. We kunnen de arts op dit punt vergelijken met een docent of hoogleraar die geconfronteerd wordt met een hele zielige of hele lastige student, die een 6 eist voor zijn tentamen. Als de docent van mening is dat zijn student geen voldoende verdient, dan maakt het niet uit hoe

lastig of zielig die student is, dan hoort hij geen voldoende te krijgen. De professionele ethiek van het onderwijs staat niet toe dat voldoende worden toegekend op basis van criteria als lastigheid en zieligheid. De maatschappij ondersteunt deze professionele moraal, al was het maar omdat de waarde van cijfers en diploma's anders volstrekt onduidelijk zou worden. Met de professionele medische moraal ten opzichte van lastige patiënten is dat precies hetzelfde. De maatschappij kan zich niet veroorloven alle medische verlangens te honoreren; zij beperkt zich tot die verlangens die door professionals als medische behoeften worden aangemerkt.

Soms weten artsen beter te verwoorden wat de maatschappelijke normen rond de gezondheidszorg zijn dan de officiële vertegenwoordigers van de maatschappij in het parlement. Dat is bijvoorbeeld het geval als de politiek, in de ban van de collectieve lastendruk of het financieringstekort, besluit om allerlei medisch noodzakelijke voorzieningen te budgetteren, te laten betalen via eigen bijdragen of te schrappen uit het ziekenfondspakket. Medici en andere hulpverleners die zich verzetten tegen dergelijke maatregelen kunnen over het algemeen rekenen op grote sympathie bij de bevolking. Het is niet voor niets dat de vier grote politieke partijen, na een paar jaar bezuinigen op de zorg, nu allemaal hun best doen zo zorgvriendelijk te zijn als maar mogelijk is.

Op andere momenten ligt de zaak andersom en dat komt dan omdat medici hun professionele moraal soms verwarren met hun materieel eigen belang. Iets dergelijks deed zich voor toen medisch-specialisten zich via grote advertenciacampagnes verzetten tegen de plannen om het vrije beroep af te schaffen en hen voortaan in loondienst te laten werken. Op dergelijke momenten lijkt de medische professie zich op te stellen als representant van de normen van de gezondheidszorg ("als het vrije beroep wordt afgeschaft valt de patiënt in handen van kille rekenmeesters!"), maar is zij in feite bezig met arbeidsvoorwaardenbeleid. Op die momenten blijkt ook dat enige maatschappelijke betrokkenheid bij de medisch-professionele moraal niet alleen wenselijk is uit democratisch oogpunt, maar ook noodzakelijk is om die moraal zuiver te houden en

1. Deze tekst is een bewerking van een voordracht gehouden op het KNMG congres 'Professionele verantwoordelijkheid' (1 november 1997 in Egmond aan

Zee) en maakt deel uit van het BIOMED II project, gefinancierd door de Europese Commissie.

2. Vgl. Hans van Dartel, 'De wachtende

werknemer: voor welke gezondheid kiest de gezondheidszorg?', *Beleid & Maatschappij*, september/oktober 1997, pp. 221-230.

haar niet te laten vertroebelen door financiële belangen.

Voortplantingstechnologie

In het ideale geval wordt het medisch handelen bepaald door normen van de gezondheidszorg, tot stand gekomen in samenspraak tussen de medische professie en de maatschappij. Die ideale situatie doet zich echter niet altijd voor. Met name op het terrein van de voortplantingstechnologie opereren artsen en patiënten in een situatie van 'relatieve normloosheid'. Men wordt daar geconfronteerd met vragen als:

- Wie moeten er toegang hebben tot een ivf behandeling? Alleen getrouwde paren? Alleen heterosexuele paren? Ook alleenstaande vrouwen en lesbische stellen wanneer deze kampen met onvruchtbaarheid? Ook paren waarvan de vrouw wel maar de man verminderd vruchtbaar is?
- Mag je bij het nadenken over een ivf behandeling sociale factoren laten meewegen? Wat als het aspirant ouderpaar een weinig stabiele of weinig harmonieuze indruk maakt? Stel dat de man aan de drank is, moet je dan toch beginnen aan ivf? Of als de man juist is vrijgelaten uit de gevangenis? Als er in de geschiedenis van man of vrouw sprake is geweest van incest of kindermishandeling?
- Naar welk type aandoeningen moet of mag je prenataal zoeken bij een vruchtwaterpunctie? Naar alles wat op dat moment technisch op te sporen is? Of alleen naar die aandoeningen waarvan de onderzoekende arts persoonlijk vindt dat ze een selectieve abortus zouden rechtvaardigen?
- Moet of mag je meewerken aan ivf met eiceldonatie en de daarbij horende scheiding tussen biologisch en genetisch moederschap? Als je daar al aan meewerkt doe je dat dan alleen bij vrouwen in de vruchtbare leeftijd, of mag je, als dokter Antinori in Italië, ook vrouwen die de overgang achter zich hebben helpen op die manier zwanger te worden?

Over al dat soort vragen bestaat geen consensus, niet tussen politieke partijen, in veel gevallen niet eens binnen politieke partijen, niet onder burgers, niet binnen de vrouwenbeweging, niet bij patiënten en ook niet onder medici. Bij die eerste groepen is het ontbreken van een duidelijke normering geen acuut probleem. Zij slagen er meestal wel in het probleem te omzeilen, te ontwijken, te negeren of te delegeren aan een commissie.

Voor artsen en patiënten bestaat die mogelijkheid echter niet. Zij hebben in concreto met vragen rond voortplantingstechnologie te maken en zij moeten wel antwoorden geven. Door het gebrek aan consensus in medische kring zullen in de praktijk diverse, uiteenlopende oplossingen worden gezocht. In sommige klinieken geldt misschien een bijna volledige technologische imperatief: alles wat men technisch gezien kan onderzoeken wordt de patiënt aangeboden. In andere klinieken zal een terughoudender beleid worden gevoerd, mogelijk na goed overleg met een medisch-ethische commissie. In de ene ivf kliniek worden alleen getrouwde paren geholpen, in andere klinieken zijn de toelatingscriteria veel ruimer. De ene arts zal, als het gaat om prenatale diagnostiek en ivf, zich ongeveer persoonlijk mede-verantwoordelijk voelen voor de kinderen die wel en niet geboren worden, als een soort derde ouder. Een ander zal de kwestie veel afstandelijker bezien en zoveel mogelijk proberen de wensen van aanstaande ouders te honoreren. De voorlichting van deze twee artsen over de medische mogelijkheden en over leven met bepaalde handicaps zal ongetwijfeld verschillen. De ene zal zich strikt houden aan het ideaalbeeld van de "non-directieve counseling" (neutrale advisering), de ander zal zich meer laten leiden door zijn persoonlijke morele opvattingen en erop wijzen dat niet alles mag. Van u-vraagt-wij-draaien kan volgens deze laatste arts geen sprake zijn. De patiënt wordt aldus geconfronteerd niet met de normen van de gezondheidszorg of met de professionele moraal (die laat op dit punt simpelweg te wensen over); hij of zij wordt geconfronteerd met de levensbeschouwelijke normen van het ziekenhuis of met de persoonlijke morele opvattingen van zijn arts.

Dit lijkt mij een onwenselijke zaak. Geconfronteerd worden met de levensbeschouwelijke opvattingen van het ziekenhuis is onwenselijk, omdat je een ziekenhuis bij dit soort ingrepen op het terrein van de voortplanting niet kunt kiezen op basis van levensbeschouwing. Lang niet alle ziekenhuizen hebben een ivf afdeling en als jij in de buurt van Nijmegen woont ben je aangewezen op het Radboud-ziekenhuis, of je nu katholiek bent, boeddhist, New age aanhanger, of een doodgewone heiden. In een confrontatie met de persoonlijke morele opvattingen van de arts schuilt een nog grotere willekeur. Dat het Radboud-ziekenhuis bij ivf behandelingen selecteert op burgerlijke staat kun je als patiënt nog

wel verzinnen, maar dat gynaecoloog Y of Z voor zichzelf strakke grenzen heeft getrokken wanneer wel en wanneer niet prenataal te onderzoeken of selectief te aborteren, dat valt met geen mogelijkheid te voorspellen. Je komt in een ziekenhuis gewoon terecht bij een bepaalde specialist, je hebt geen idee wat voor iemand dat is, je hebt niet van tevoren kunnen kiezen. Je weet niet van tevoren of er bij de toegang tot IVF in een intake gesprek ook wordt gekeken naar de kwaliteit en de stabiliteit van je relatie en je weet ook niet goed hoe je je dan op zo'n intake gesprek moet voorbereiden (heel de tijd hand in hand gaan zitten suggereert misschien wel harmonie, maar toch ook misschien een nog te prille relatie om alle sores rond een reageerbuisbevruchting te kunnen verwerken. Wat moet je doen?)

De sociale antenne van de arts

Het is voor patiënten lastig te worden geconfronteerd met de persoonlijke moraal van de arts, maar het omgekeerde geldt tot op zekere hoogte ook. Je wilt als arts waarschijnlijk ook niet alle persoonlijke nargigheid van de patiënt te horen krijgen in een intake gesprek. Tussen arts en patiënt hoort een zekere afstand te bestaan, dat is voor beide partijen prettig. Ik bedoel natuurlijk niet dat een arts zijn patiënten als machines of als biologische organismen moet behandelen; bij de professionele moraal hoort dat men patiënten menselijk bejegt. Een arts hoort zich te realiseren dat de uitslag van bepaalde onderzoeken heel ingrijpend kan zijn, dat bepaalde behandelingen ook psychisch belastend zijn enzovoort. Dat is geen kwestie van persoonlijke sympathie, dat hoort tot de *bedside manners*. Een arts hoeft echter niet met de patiënt mee te leven alsof hij een goede vriend was. Dat is voor de arts veel te belastend, dan komt hij nooit meer aan zijn eigen leven toe.

Als de arts echter zijn of haar persoonlijke morele opvattingen laat meespelen in gesprekken over IVF of prenatale diagnostiek, dan ligt het voor de hand dat de patiënt daar haar volledige verhaal tegenover wil stellen, in de hoop de arts eventueel van mening te doen veranderen. Goed. Neem een verstandige gynaecologe die van oordeel is dat IVF alleen voorbehouden moet zijn aan heterosexuele paren die een stabiele relatie hebben. Zij vindt het het beste voor een kind om zo normaal mogelijk op te groeien. De gynaecologe is bovendien iemand die zich eigenlijk niet kan voorstellen dat mensen zo

verschrikkelijk veel willen doorstaan om zwanger te raken. Zij heeft zelf een mooie baan, kinderen zouden in haar bestaan heel leuk zijn, maar een leven zonder kinderen kan zij zich ook heel wel voorstellen als een gelukkig leven. Kortom: een heel respectabel standpunt. De gynaecologe zet dit uiteen in het gesprek met haar patiënte, zij legt uit waar wat haar betreft de grenzen liggen bij het gebruik van medische technologie.

De patiënte aan de andere kant van de tafel barst in snikken uit en stelt daar, als ze wat gekalmeerd is, haar persoonlijke verhaal tegenover. Zij heeft een moeilijke jeugd gehad (maak het zo triest als u wilt). Met moeite heeft zij de huishoudschool doorlopen en sinds haar zeventiende werkt ze, gedeeltelijk als werkster en gedeeltelijk bij de Hema achter de kassa. Ze is getrouwd geweest met een man wiens handen nogal los zaten. Na een huwelijk van vijf jaar is ze dan nu gescheiden. Eigenlijk is haar in haar leven nog nooit iets goeds overkomen. Nu had ze gehoopt op een kind. Ze is onvruchtbaar door een mankement aan de eileiders, dat heeft ze al ontdekt tijdens haar huwelijk. Tijdens haar huwelijk gaf dat niet, want met die bruit van een man van haar had ze kinderen toch niet aangedurfd. Maar nu is ze alleen, zij heeft veel liefde te geven en zij zou zo vreselijk graag een kind krijgen, maar volgens de gynaecologe komt zij nu weer niet voor in aanmerking voor een IVF behandeling. Waarom nou niet? Mag er nou nooit een keer iets goed gaan in haar leven? Verdient zij dan helemaal geen beetje geluk?

Moet nu het persoonlijke morele oordeel van de gynaecologe (hoe acceptabel ook) zwaarder wegen dan de belangen van haar patiënte?

We kunnen een soortgelijk verhaal vertellen over een arts die zijn persoonlijke opvattingen zou laten meespelen bij het nadenken over prenatale diagnostiek en selectieve abortus. Wat moeten we denken van een arts die zelf twee kerngezonde kinderen heeft en die van oordeel is dat een bepaalde afwijking niet ernstig genoeg is om een abortus te rechtvaardigen? Opnieuw een respectabel standpunt en best mogelijk dat de specialist in kwestie er ook zo over had gedacht als zijn kinderen niet gezond waren geweest. De patiënte die voor het dilemma staat bevindt zich echter in een heel andere situatie. Misschien heeft zij wel ongeveer alles gehad aan leed wat ze aan kan in dit leven en weet ze zeker dat nog meer ellende haar tot psychiatrisch patiënte zou maken of op z'n minst haar relatie volledig zou ver-

zieken. Misschien is zij alleen maar zwanger geworden omdat ze wist dat de mogelijkheid van prenatale diagnostiek bestond en zou ze anders het risico van een gehandicapt kind nooit hebben aangedurfd. Moet ze dat allemaal aan die arts gaan uitleggen, om voor prenataal onderzoek of voor een abortus in aanmerking te komen? En bedenk dat het hier niet gaat om haar eigen huisarts (die wel wat weet van haar achtergrond), het gaat om een specialist in het ziekenhuis die ze pas onlangs voor het eerst heeft ontmoet.

Het is onwenselijk om problemen rond vruchtbaarheids- en voortplantingstechnologie te laten voortbestaan als botsingen tussen de persoonlijke moraal van de arts enerzijds en de persoonlijke moraal van de patiënt anderzijds, omdat we anders in wensgeneeskunde en u-vraagt-wij-draaien-scenario's terecht zouden komen. Het alternatief voor u-vraagt-wij-draaien geneeskunde is niet artsen die hun persoonlijke morele verantwoordelijkheid nemen, het alternatief is een professionele morele normering. Waar die op het terrein van vruchtbaarheid en voortplanting nog onvoldoende bestaat moet zij ontwikkeld worden. Als zich dan een conflict voordoet is dat een conflict tussen de persoonlijke wensen en opvattingen van de patiënt aan de ene kant en de normen van de gezondheidszorg aan de andere kant. Bij een dergelijk conflict is het verdedigbaar dat de normen van de gezondheidszorg de doorslag geven.

Hoe zouden die normen van de gezondheidszorg er op het terrein van de voortplantingstechnologie uit moeten zien? Ik doe een voorstel.

- Eerste vraag die moet worden beantwoord is: gaat het bij voortplantingstechnologie om problemen van ziekte en gezondheid? Zo nee, dan zou de medische professe kunnen besluiten er überhaupt niet meer aan mee te werken, althans niet als *professionals*. Als de medische professe van mening zou zijn dat onvruchtbaarheid geen ziekte is en het voorkomen van handicaps door selectieve abortus geen echte geneeskunde, dan kan zij afspreken dergelijke behandelingen niet aan te bieden (niet ieder menselijk probleem hoeft tenslotte door medici te worden opgelost; woningnood, rassendiscriminatie, huwelijksleed en de varkenspest zijn problemen waar andere beroepsgroepen zich over moeten buigen). Zover ik kan inschatten bestaat voor de opvatting

dat voortplantingstechnologie geen echte geneeskunde zou zijn maar weinig enthousiasme, noch onder medici, noch in de maatschappij. Over het algemeen wordt onvruchtbaarheid gezien als een naar medisch probleem en het voorkomen van handicaps als een legitiem medisch doel. (Wel valt goed te verdedigen dat onvruchtbaarheid na de menopauze, als de vrouw een jaar of 50 is en de menopauze dus niet extreem vroeg is opgetreden, geen medisch probleem is en dat op die leeftijd geen behandeling meer plaatsvindt. Het is natuurlijk een grof schandaal van de schepper of van de natuur dat vrouwen beperkt en mannen onbeperkt vruchtbaar zijn, maar een medisch probleem kan dat niet worden genoemd.)

- Als onvruchtbaarheid een medisch probleem is en ivf geldt als geneeskunde, ligt het vervolgens voor de hand *medische* toelatingseisen te formuleren. Bij andere medische behandelingen wordt immers ook niet geselecteerd op sociale indicaties als een profijtelijke werkring en een gelukkig gezinsleven. En terecht. Dus, in geval van ivf: deze behandeling staat open voor een ieder met afwijking x aan de eileiders of afwijking z in het mannelijk zaad. Of mensen al dan niet getrouwd, heterosueel, rijk, arm, gelukkig, lief of vriendelijk zijn lijkt mij niet relevant (nog afgezien van de vraag of dat werkelijk kan worden vastgesteld in een of twee intakegesprekken). Het overgrote deel van de mensheid kan zich voortplanten zonder medische hulp en daar zitten een heleboel mensen tussen die beter geen ouders hadden kunnen worden. Het gaat niet aan om dat kleine deel van de mensheid dat aangewezen is op adoptie of op medische hulp bij de voortplanting door ongelooflijk veel rare hoepels te laten springen, waar iedereen die het zonder hulp kan, zich naar hartelust mag voortplanten. (Een kleine uitzondering hier is voorstelbaar, namelijk waar het gaat om mensen die men als arts ook normaal gesproken de voortplanting zou ontraden: zwakzinnige koppels, moeders die zwaar verslaafd zijn aan de drugs.)

- Ten aanzien van prenatale diagnostiek wordt vastgesteld welke ziekten en handicaps via vruchtwaterpunctie en vlokkentest kunnen worden aangetoond. Mochten er eigenschappen kunnen worden aangetoond die geen ziekte of medische aandoening zijn (homosexualiteit, agressie, haarkleur), dan is dat voor de patiënt niet relevant. Dat zijn naar alge-

meen maatschappelijk inzicht immers geen ziekten en daar gaat de medische professie dus niet over. Hier wordt van die professie enige zelfdiscipline gevraagd. Homosexualiteit en crimineel gedrag zijn geen ziekten en het worden ook niet opeens medische aandoeningen als er een gen voor wordt gevonden. Naar al die aandoeningen en ziekten die kunnen worden aangetoond zal worden gezocht als de patiënt dat wil. De patiënt bepaalt vervolgens of de zwangerschap zal worden voortgezet. Als de medische professie het voorkomen van ziekte en handicaps ziet als een aanvaardbaar doel van de geneeskunde, dan is het vervolgens, lijkt mij, niet aan de arts om uit te maken wat iemand wel en niet hoort te kunnen dragen.

Deze normen hoeven niet per se te worden neergelegd in formele wetgeving. Een groot deel van de maatschappelijke normen rond de gezondheidszorg wordt nageleefd door de medische professie en geaccepteerd door burgers en patiënten zonder dat daar een traject van parlementaire goedkeuring voor nodig is geweest. Het is echter wel dringend gewenst dat over de normen rond de voortplantingstechnologie consensus ontstaat binnen de beroepsgroep en vervolgens liefst ook daarbuiten. Het gaat niet aan patiënten uit te leveren aan de willekeurige preferenties van individuele artsen, zelfs niet als dat ethisch onderbouwde, respectabele preferenties zijn.

Privatisering in de geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering

Bij alle euforie over het Nederlandse 'Poldermodel' zou bijna worden vergeten dat de harmonische samenwerking tussen werkgeversorganisaties en vakbonden, die de kern van dit model vormt, de resultante is van een venijnig machtspeel tussen twee aartsrivalen. Na jaren van loonmatiging omwille van banengroei lijkt in het publieke debat over de Nederlandse arbeidsverhoudingen het idee te overheersen dat deze samenwerking vanzelfsprekend is, en hun belangen min of meer samenvallen. Dit idee komt ook tot uitdrukking in de discussie over de reconstructie van de arrangementen waarin de samenwerking tussen de 'sociale partners' is belichaamd, zoals de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen.

Tot voor kort werden de sociale verzekeringen (ww, wao en Ziektewet) bestierd door 'bedrijfsverenigingen', waarin werkgeversorganisaties en vakbonden gelijkelijk waren vertegenwoordigd. Het misbruik van de sociale verzekeringen (met name van de wao) door deze organen, met als doel de gevolgen van bedrijfsreorganisaties te verzachten, vormde enkele jaren geleden de aanleiding tot een discussie over, en de gedeeltelijke ontmanteling van deze organen. De nadruk die in deze discussie wordt gelegd op het falen van de bedrijfsverenigingen heeft echter het zicht ontnomen op de merites en bestaansredenen ervan. Zoals uit dit artikel zal blijken, was de totstandkoming van de bedrijfsverenigingen aan het einde van de jaren twintig het sluitstuk van een strijd tussen werkgevers en arbeiders om de machtsverhoudingen op de werkvloer; een strijd die de ontwikkeling van de sociale zekerheid in de eerste helft van deze eeuw lange tijd heeft gefrustreerd. Het is niet ondenkbaar dat de ontmanteling van de bedrijfsverenigingen in de toekomst

opnieuw de tegenstellingen zal oproepen die aan deze strijd ten grondslag lagen.

MARCEL HOOGENBOOM¹

*Amsterdamse School voor
Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek*

'Zelf-doen'

De parlementaire geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering wordt meestal beschreven aan de

hand van de strijd tussen drie politieke groeperingen: die van de katholieken, de orthodox-protestanten en de sociaal-democraten.² Deze groeperingen zouden na grote verdeeldheid in de eerste decennia van de twintigste eeuw elkaar in de jaren dertig en veertig hebben gevonden en vervolgens het omvangrijke sociale stelsel hebben opgebouwd dat we nu kennen. Een enkele auteur roept ook nog de rol van de vooruitstrevend-liberalen in herinnering, maar bijna niemand besteedt aandacht aan de zogenaamde conservatief-liberalen, in zekere zin de erfgenamen van het negentiende-eeuwse Nederlandse liberalisme.³ Nu is deze verwaarlozing niet zo verwonderlijk: mede door de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht sinds de late jaren tachtig van de negentiende eeuw vormde deze groep in het parlement een uitstervend ras. Van de 44 Tweede-Kamerzetels (van de 100) die zij in 1888 bezat, waren er in 1918, toen het algemeen kiesrecht in Nederland van kracht werd, nog maar 10 over. Waar de conservatief-liberalen echter wel over beschikten, waren zeer nauwe contacten – via familiebanden, zakelijke verbindingen en het sociale milieu waarin zij verkeerden – met het overheidsapparaat, met de pers, en vooral met de grote liberale werkgevers, die tot in de jaren twintig in en buiten de politiek als de belangrijkste vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven werden gezien. Deze werkgevers hadden op zichzelf geen principiële bezwaren tegen de verplichte verzekering van hun arbeiders tegen een aantal risico's van het werk-

zame leven – sommigen van hen, zoals de fabrikanten Stork en Van Marken, hadden aan het einde van de negentiende eeuw voor dit doel zelfs eigen ondernemingskassen in het leven geroepen.⁴ De liberale werkgevers wilden echter de dagelijkse uitvoering van landelijke sociale regelingen zoveel mogelijk in eigen hand houden, omdat, zoals zij en hun conservatief-liberale bondgenoten in het parlement telkens opnieuw benadrukten, de uitvoering door overheidsorganen veel duurder zou zijn en tot een oncontroleerbare bureaucratisering zou leiden. Hoe invloedrijk de conservatief-liberale politici en de grote liberale werkgevers waren, bleek al direct bij de totstandkoming van de eerste sociale zekerheidsregeling, de Ongevallenwet-1901. Met een geraffineerde combinatie van petitie en persoonlijke beïnvloeding wisten zij het parlement zover te krijgen om naast de Rijksverzekeringsbank (een overheidsinstelling) ook de werkgevers het recht te geven de wet uit te voeren.⁵ Daarmee was het principe van 'zelf-doen' in de sociale verzekering geboren.

Bij het verwerven van het recht op eigen uitvoering voor de werkgevers kregen de conservatief-liberalen in het parlement onverwachte steun van de orthodox-protestantse partijen ARP en CHU (tot 1902 'vrij-antirevolutionairen' geheten). In de historiografie zijn deze partijen altijd opgevoerd als de kampioenen van de idee van 'zelf-doen', waarbij meestal wordt gewezen op hun strijd voor de autonomie en subsidiëring van het bijzonder onderwijs. De idee van 'zelf-doen' in de sociale verzekering was echter geen uitvinding van de orthodox-protestanten, en zeker niet van de ARP. Wat de vertegenwoordigers van de 'kleine luyden' voor ogen hadden met de uitvoering van de sociale verzekeringswetgeving was een corporatistische organisatie, waarin arbeiders, werkgevers en ambtenaren, liefst op lokaal niveau, in grote harmonie met elkaar samenwerkten. Deze idee, die door de grote antirevolutionaire voorman Abraham Kuiper aan het einde van de negentiende eeuw uitvoerig was beschreven, werd door de orthodox-protestantse

parlementariërs tijdens de debatten over de Ongevallenwet echter plotseling losgelaten.⁶ In plaats daarvan gaven ARP en CHU (en enkele conservatieve katholieken) hun steun aan de optie van de conservatief-liberalen, die daarmee een meerderheid achter zich kregen. Zoals we later zullen zien, zou dit tafereel zich in de jaren die volgden nog verschillende keren herhalen.

Centraal Beheer

De liberale werkgevers maakten ondertussen werk van hun voornemen de uitvoering van de Ongevallenwet in eigen beheer te houden. In korte tijd werden overal in het land verenigingen opgericht waarbij werkgevers zich konden herverzekeren tegen het risico waarmee de wet hen had belast. Een groot aantal van deze verenigingen sloot zich in 1902 aan bij een landelijke, coöperatieve organisatie die de administratie en de coördinatie van het beleid van de verenigingen op zich nam. Centraal Beheer, zoals deze coöperatie in 1909 ging heten, toonde zich vanaf het begin een uiterst agressieve en expansieve organisatie. Onder leiding van haar voorzitter F.E. Posthuma bestreed zij met vrijwel alle middelen die haar ter beschikking stonden haar grootste rivaal bij de uitvoering van de Ongevallenwet, de Rijksverzekeringsbank. Daarnaast probeerde het bestuur van Centraal Beheer het werkkerrein van de organisatie uit te breiden naar sectoren die nog niet binnen het bereik van de wet lagen, zoals de landbouw en visserij. Zodoende hoopte zij het 'zelf-doen' in deze sectoren wortel te laten schieten voordat nieuwe wetgeving de uitvoering aan een staatsorgaan zou opdragen. Deze strategie wierp al snel haar vruchten af. In 1913 verwierven de liberale werkgevers, opnieuw dankzij een parlementaire meerderheid van conservatief-liberalen, orthodox-protestanten en enkele conservatieve katholieken, het recht om ook de uitvoering van de nieuwe Ziektewet en Invaliditeits- en Ouderdomswet zelf ter hand te nemen. Twee jaar later wist Posthuma, die het inmiddels tot minister van Landbouw, Nijverheid en Handel (1914-1918) had gebracht,

1. Met dank aan Joop van den Berg en Marc van der Meer voor suggesties en commentaar.

2. De ontwikkeling van de uitvoering van de werkloosheidsverzekering laat ik hier verder buiten beschouwing. Deze vergt een andere analyse.

3. De conservatief-liberalen waren georganiseerd in de Liberale Unie en de Bond

van Vrije Liberalen die in 1921 samen zouden opgaan in de Vrijheidsbond.

4. R.J.S. Schwitters, *De risico's van de arbeid – Het ontstaan van de Ongevallenwet-1901 in sociologisch perspectief*, Groningen 1991, 172-178.

5. W. de Vries, *De invloed van werkgevers en werknemers op de totstandkoming van de eerste sociale zekerheidswet (de Ongevallenwet*

1901), Deventer 1970.

6. J. Mannoury, 'Enkele legislatieve aspecten van het groot-amendement-Kuiper op de Ongevallenwet-1901', in: P.A.J.M. Steenkamp & G.M.J. Veldkamp, *Sociale politiek opnieuw bedacht – Opstellen voor prof. dr F.J.H.M. van der Ven*, Deventer 1972, 111-117.

het parlement zelfs zover te krijgen om de uitvoering van een ongevallenvet voor zeelieden geheel aan de werkgevers in die sector over te laten. In beide gevallen was het 'feit' dat 'het zelf-doen zijn grote waarde in de praktijk had bewezen', zoals Posthuma het tijdens de debatten over de laatstgenoemde wet uitdrukte, voor de meerderheid van het parlement het doorslaggevende argument.⁷

Deze laatste observatie werd niet door iedereen onderschreven. Met name de sociaal-democraten van de SDAP en het NVV werden niet moe te wijzen op de grote nadelen van het 'zelf-doen'. Zij meenden dat de overheid de arbeiders in bescherming diende te nemen tegen de werkgevers, en pleitten dan ook voor de volledige uitvoering van de sociale wetgeving door staatsinstellingen als de Rijksverzekeringsbank. Al tijdens de parlementaire debatten over de Ongevallenwet in 1901 had SDAP-leider P.J. Troelstra de vrees uitgesproken dat de arbeiders (nog) niet mondig genoeg waren om eventueel misbruik van de grote vrijheid die het 'zelf-doen' de werkgevers zou laten, te bevechten of publiekelijk aan de kaak te stellen. In de jaren na de aanvaarding van de Ongevallenwet was het vooral het SDAP-kamerlid J. E. W. Duys die het 'zelf-doen' van Centraal Beheer onder vuur nam. Volgens Duys was het streven van de liberale werkgevers naar eigen uitvoeringsorganisaties niet zozeer ingegeven door vrees voor hoge kosten en ambtenarij, maar veeleer door angst voor de doorbreking van de 'patriarchale relatie tussen patroon en arbeider'. Door pottenkijkers als de overheid en de vakbonden van hun bedrijfsterrein te weren zouden de werkgevers zich bijna alles tegenover hun arbeiders kunnen permitteren. In de praktijk zouden zij volgens Duys via allerlei vormen van dwang en intimidatie op grote schaal hun arbeiders beletten om van hun recht op een uitering in geval van een bedrijfsongeluk gebruik te maken.⁸

De beschuldigingen van Duys waren niet helemaal uit de lucht gegrepen. Al in de eerste jaren na de invoering van de Ongevallenwet werd door verschillende instanties melding gemaakt van een tamelijk wijdverbreide praktijk van wetsontduiking en ongevalverzwijging door de werkgevers. Bestrafing

van dergelijke overtredingen was bijna onmogelijk, omdat er nauwelijks arbeiders waren te vinden die tegen hun eigen patroon wilden getuigen. Zo hoefden bijvoorbeeld in 1906, ondanks berichten over grootschalige wetsontduiking, slechts drie werkgevers voor de rechter te verschijnen: één van hen werd vrijgesproken; de twee anderen werden veroordeeld tot een boete van 50 cent.⁹

Deze en andere berichten deden het wantrouwen tegen het 'zelf-doen' groeien, ook in katholieke en antirevolutionaire kring. Onder druk van de eigen arbeidersaanhang zagen ARP en RKSP zich in de loop van de jaren tien gedwongen hun periodieke steun aan het 'zelf-doen' verder achterwege te laten, en hun fraaie theoretische opvattingen over een corporatistische uitvoeringsorganisatie een praktische uitwerking te geven. Deze geleidelijke positiewisseling van ARP en RKSP leidde in het parlement tot een verdere complicatie van het debat en een patstelling tussen drie kampen met drie vrijwel onverenigbare opvattingen over de uitvoering van de sociale verzekering. Van de oorspronkelijke voorstanders van het 'zelf-doen' waren alleen de conservatief-liberalen en de CHU nog over. Deze partijen die, behalve waar het religieus-zedelijke zaken betrof, in politieke stellingname en electorale achterban nauwelijks van elkaar verschilden, namen in het parlement echter een machtige positie in: zonder hun steun was een 'rechtse' parlementaire coalitie voorlopig ondenkbaar. En omdat de voorkeuren van de beide andere confessionele partijen (een corporatistische uitvoeringsorganisatie) en de sociaal-democraten (uitvoering door staatsorganen) onverzoenlijk waren, kwam de sociale wetgeving aan het einde van de jaren tien krakend tot stilstand. Zelfs een eenvoudig 'invoeringsbesluit', noodzakelijk om de in 1913 door het parlement aanvaarde Ziekte-, Invaliditeits- en Ouderdomswetten in werking te laten treden, kon door de grote verdeeldheid de Tweede Kamer niet passeren.

De Proeve-Posthuma-Kupers

De grote verliezers van dit politieke spel waren de arbeiders. Na 20 jaar van verbeterd strijd in en buiten het parlement was vrijwel het enige dat was bereikt

7. J. Schoonenberg, *Particulier initiatief in de arbeidersverzekering - Ontwikkeling van de positie der bijzondere uitvoeringsorganisaties in de wetgeving*, Parijs 1930, 69-70.

8. J.E.W. Duys, *Het mislukken van het "particulier initiatief" en de "risico-overdracht" in zake sociale verzekering*, Amsterdam 1908, 5-7.

9. Jaarverslag der Rijksverzekeringsbank, Amsterdam 1906, 44.

een zeer gebrekkige ongevalleerregeling. Slechts een vierde van hen kon in geval van ziekte, invaliditeit of ouderdom aanspraak maken op onderlinge fondsen en bedrijfsregelingen; de rest was bij dergelijke tegenslagen nog steeds aangewezen op de voor hen zo vernederende armenzorg. Deze toestand leidde tot een groeiende frustratie in vakbondskringen. Steeds vaker werd de vraag gesteld of de strijd voor de uitvoering door overheidsorganen de grote verdragging van de wetgeving nog wel waard was.

Hier lag een uitgelezen kans voor de liberale werkgevers en Centraal Beheer om nieuwe steun te winnen voor een aanpassing van de Ziektewet (die nog steeds niet was ingevoerd) in de door hen gewenste richting. In de zomer van 1920 zocht Posthuma, die na zijn ministerschap weer bij Centraal Beheer was terug gekeerd, contact met nvv-secretaris Kupers met het verzoek deel te nemen aan een overleg over een nieuw voorstel van de werkgevers. Aan dit verzoek gaf Kupers gehoor, en zo kon na enkele onderhandelingsrondes, waarbij ook de katholieke en orthodox-protestantse vakbonden werden betrokken, in april 1921 een gezamenlijk ontwerp voor een ziektewet worden gepresenteerd, dat al snel de naam 'Proeve-Posthuma-Kupers' meekreeg. Met de ondertekening van het akkoord gaf het nvv min of meer zijn zegen aan de organisatievorm die de liberale werkgevers vanaf het begin hadden nagestreefd en ontwikkeld. Volgens het akkoord werd de dagelijkse uitvoering van de ziekteverzekering weliswaar overgelaten aan zogenoemde 'bedrijfsverenigingen' die door arbeiders en werkgevers gezamenlijk werden bestuurd, maar deze verenigingen bleven ressorteren onder de werkgeversorganisaties. In ruil voor deze concessie van vakbondszijde tastten de werkgevers diep in de buidel. In tegenstelling tot de reeds eerder aanvaarde Ziektewet waren de werkgevers volgens de Proeve verplicht de volledige premie voor hun rekening te nemen, terwijl de arbeiders bij ziekte 80% van het laatstverdiende loon zouden krijgen uitbetaald, tegen 70% in de wet van 1913.¹⁰ In zekere zin kreeg Duys daarmee alsnog gelijk: het was de werkgevers inderdaad in de eerste plaats te doen geweest om macht en niet om geld.

De eerste berichten over onderhandelingen tussen Kupers en Posthuma, en de latere publicatie van de Proeve gaven aanleiding tot grote commotie in kringen van de SDAP. In de sociaal-democratische pers werd schande gesproken van dit 'verraad' van het nvv, en kopstukken als Wibaut, Boekman en opnieuw Duys distantieerde zich openlijk van het door Kupers gesloten akkoord. Volgens E. Boekman was de ondertekening van de Proeve door het nvv een onverantwoorde 'sprong in het duister'. Net als Troelstra en Duys eerder hadden gedaan wees hij op het grote gevaar van een door werkgevers gedomineerde uitvoering. Wie garandeerde dat de arbeider zijn ziekgeld zou krijgen wanneer de baas uiteindelijk zelf de kas beheerde: 'Was zijn werkgever chikaneus, was hij onwillig, was hij onmachtig tot betalen, dan zou dit natuurlijk voor den arbeider geweldig veel moeite en verdriet betekenen en in heel veel gevallen hem waarschijnlijk zijn uitkeering en zijn werk bovendien kunnen kosten', aldus Boekman.¹¹ Ook binnenskamers werd grote druk op Kupers en de zijnen uitgeoefend, en toen na verhitte debatten in verschillende politieke fora tevens duidelijk werd dat de Proeve in het parlement niet op een meerderheid hoefde te rekenen, trok het nvv zijn steun voor het akkoord haastig weer in.¹²

Rooms-Rode Coalitie

Na de terugtocht van het nvv leek het politieke spel om de uitvoeringsorganisatie weer van voor af aan te kunnen beginnen. Op de achtergrond diende zich echter een nieuwe speler aan, die naarmate de jaren twintig zouden vorderen een steeds belangrijker rol zou gaan spelen: de katholieke werkgevers. Tot aan de Eerste Wereldoorlog waren deze industriëlen, die in meerderheid voor de binnenlandse markt produceerden, een politiek te verwaarlozen factor geweest. Niet alleen waren zij niet of nauwelijks georganiseerd, maar tevens hadden zij door de vrijhandelspolitiek van de Nederlandse overheid hun bedrijven amper tot ontwikkeling kunnen brengen, waardoor ook hun economische macht gering was. In deze situatie kwam onverwachts verandering toen het land tijdens de Eerste Wereldoorlog door

10. Proeve van een ontwerp Ziektewet, 1921.

11. E. Boekman, 'De Ziektewet-Talma - Is de invoering in het belang der arbeiders?', in: *Het Volk*, 24 en 30 november 1920.

12. In een recente bijdrage aan dit blad

suggereert Piet de Rooy, in navolging van een groot aantal andere historici, dat de Proeve de blauwdruk vormde voor de latere uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering. Hij vergeet echter te vermelden dat dit akkoord nooit door het parlement is geaccepteerd. Was dit

wel gebeurd dan had de Nederlandse sociale verzekering nu waarschijnlijk een geheel andere aanblik geboden. P. de Rooy, 'Het waarom van de complexiteit van de Nederlandse sociale zekerheid', in: *Socialisme & Democratie* 6 1997, 266-273.

Engelse en Duitse blokkades van de buitenwereld was afgesloten, en de bedrijven van de katholieke werkgevers, bij afwezigheid van buitenlandse concurrentie, een onstuimige groei doormaakten. In het sterk gewijzigde krachtenveld dat zodoende ontstond, konden de katholieke werkgevers na de oorlog eindelijk werk gaan maken van hun streven naar een actiever industriebeleid en een meer protectionistische handelspolitiek. Daarmee kwamen zij al direct lijnrecht te staan tegenover de grote protagonisten van overheidsonthouding en vrijhandel: de liberale werkgevers en de conservatief-liberale politieke partijen.¹³ Om tegenwicht te kunnen bieden aan deze machtige opposenten gingen de katholieke werkgevers in de loop van de jaren twintig op zoek naar nieuwe bondgenoten.

Met dit streven zouden de katholieke werkgevers uiteindelijk ook de patstelling in de strijd om uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekering doorbreken. Zonder de andere werkgevers daarin te kennen, sloten zij begin 1928 een akkoord met de katholieke vakbonden over de uitvoeringsorganisatie van de Ziektewet; een akkoord dat onder druk van verschillende zijden niet veel later door minister J.R. Slotemaker de Bruïne als wetsvoorstel bij het parlement werd ingediend.¹⁴ Daar kreeg het voorstel al direct de volle steun van de katholieke fractie. Opmerkelijker was dat ook de SDAP (en buiten het parlement het NVV) zich al snel achter het wetsvoorstel schaarde, waarmee voor het eerst sinds 15 jaar weer een meerderheid voor enigerlei wijze van uitvoering ontstond en de Ziektewet eindelijk het parlement kon passeren.¹⁵ De vrij plotselinge samenspanning tussen katholieken en sociaal-democraten betekende in politiek opzicht een kleine doorbraak. Voor het eerst durfden beide politieke groeperingen het aan om, buiten hun traditionele bondgenoten om, elkaars steun te zoeken in een belangrijke politieke kwestie. Daarmee was de kiem gelegd voor de later zo vruchtbare samenwerking in de naoorlogse Rooms-Rode Coalitie.

Het geheim achter deze eerste samenwerking was gelegen in de inhoud van het akkoord dat de katholieke werkgevers en vakbonden hadden gesloten. De oplossing die zij voor het uitvoeringsprobleem hadden bedacht was even inventief als fundamenteel. Net als in de Proeve was de uitvoering van de Ziektewet in het voorstel van de katholieke organisaties opgedragen aan 'bedrijfsverenigingen' van werkgevers en arbeiders. Om echter de angst van de vakbonden voor dominantie door de werkgevers weg te nemen, was in het voorstel een dubbele beveiliging ingebouwd. In de eerste plaats mochten alleen die bedrijfsverenigingen zich met de uitvoering van de Ziektewet bezighouden die door werkgevers en arbeiders gezamenlijk in het leven waren geroepen, en door beide partijen op voet van gelijkheid werden bestuurd. In de tweede plaats kwam het zwaartepunt van de uitvoering te liggen bij de centrale werkgevers- en arbeidersorganisaties: alleen de door hen opgerichte bedrijfsverenigingen konden door de minister van Sociale Zaken als uitvoeringsorganisaties worden erkend.¹⁶ De historische betekenis van deze laatste clausule is nauwelijks te overschatten. De aanvaarding ervan is niet alleen van grote invloed geweest op de verdere ontwikkeling van de sociale verzekering, maar ook, meer in het algemeen, op de wijze waarop de arbeidsverhoudingen in Nederland later hun vorm zouden krijgen. Niet de werkvloer maar de nationale politieke arena zou na de aanvaarding van de Ziektewet meer en meer de plaats worden waar werkgevers en arbeiders met elkaar over arbeidsvoorwaarden onderhandelden.

Niettemin zou de volledige centralisering van de ziekteverzekering langer op zich laten wachten dan de architecten van de Ziektewet hadden gehoopt. Als uitvloeisel van een overgangsbepaling, die op voorspraak van de CHU en conservatief-liberalen op het laatste moment in de wet was opgenomen en in de jaren dertig keer op keer werd verlengd, zouden enkele werkgeversverenigingen

13. P.E. de Hen, *Actieve en reactieve industrialisatiepolitiek in Nederland - De overheid en de ontwikkeling van de Nederlandse industrie in de jaren dertig en tussen 1945 en 1950*, Amsterdam 1980, passim.

14. Ik ben op het spoor gebracht van dit akkoord door de doctoraalscriptie van J. Eikema. Hij interpreteert het akkoord echter min of meer als een dubblure van de Proeve Posthuma-Kupers. J. Eikema, 'De invloed van werkgevers (organisaties) op de totstandkoming van twee

sociale verzekeringswetten in Nederland: de Ongevallenwet en de Ziektewet (ca 1900-1930)', ongepubliceerde doctoraalscriptie, Amsterdam 1980, 87.

15. E.B.F.F. Wittert van Hoogland, *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940*, Haarlem 1940, deel I, 487-510.

16. Daarnaast liet het voorstel de mogelijkheid open om zgn. 'afdelingskassen' (bestuurd door werkgevers en arbeiders)

op bedrijfsniveau in het leven te roepen, echter niet voordat de arbeiders in een geheim en schriftelijk referendum met de oprichting daarvan hadden ingestemd. Op dezelfde wijze kon een eenmaal bestaande afdelingskas door de arbeiders worden opgeheven. De kas stond onder het volledige toezicht van de bedrijfsvereniging, waarbij de arbeiders bovendien in beroep konden gaan tegen concrete beslissingen van de kas.

nog jarenlang het recht behouden zich met de uitvoering van de wet bezig te houden. Pas met de totstandkoming van de Organisatiewet Sociale Verzekering in 1953 zouden deze zogenaamde 'onvolledige bedrijfsverenigingen' definitief van het publieke podium verdwijnen.

Privatisering

Hoe definitief de uitschakeling van privaatrechtelijke organen bij de uitvoering van de sociale verzekering is, zal overigens in de komende tijd nog moeten blijken. Sinds het parlementaire onderzoek van de Commissie-Buurmeijer (1992) is het 'zelf-doen' – nu gestoken in het modieuze jasje van 'privatisering' – terug van weggeweest. In 1996 werd de Ziektewet afgeschaft en kwam de verantwoordelijkheid voor de doorbetaling van het salaris in geval van ziekte weer bij de werkgever te liggen. Het vermeende succes van deze afschaffing is voor verschillende politici aanleiding geweest om openlijk te speculeren over een toekomstige privatisering van de resterende sociale verzekeringen, de WW en

WAO. Ondertussen lopen particuliere verzekeraars als Nationale Nederlanden en Centraal Beheer (!) zich langs de zijlijn warm om de uitvoering van nieuwe regelingen naar zich toe te trekken.

Het meest opmerkelijke is wel dat de vragen die in het verleden zo dwingend waren, in de huidige politieke discussie over het 'zelf-doen' geen enkele rol meer lijken te spelen. Men spreekt over de noodzaak van een meer efficiënte uitvoering en het terugbrengen van het ziekteverzuim, en maakt zich zorgen over de uitsluiting van chronisch zieke en gehandicapte werknemers. Zelden komt de vraag aan de orde wat werkgevers met hun nieuw verworven vrijheid zullen aanvangen. Zijn de verleidingen waaraan zij aan het begin van deze eeuw blootstonden in onze tijd geheel verdwenen? En zijn werknemers tegenwoordig wel mondig genoeg om hun recht op een uitkering bij hun werkgever af te dwingen? De verwaarlozing van deze vragen in het politieke debat doet vermoeden dat de privatisering van de sociale verzekering, in de woorden van Boekman, vooralsnog een 'sprong in het duister' is.

Het transformatie- proces in Oost-Europa *De diversiteit verkend*

JULIA QUAK-STOILOVA

*Free-lance publiciste en privé-docente Bulgars
aan de Universiteit van Amsterdam*

Oost-Europa bestaat niet meer. In rook opgegaan is ook het uniforme beeld van grijze steden, groezelige dorpen, sjofel geklede, norske massa's die drie á vier keer per jaar naar gigantomane pleinen werden gedreven om de leiders te danken voor hun gelukkige bestaan in wat men zelf het 'socialistische kamp' noemde. Dat

beeld vertoonde trouwens al vanaf de late jaren '70 barsten. Denk daarbij aan het relatief vrolijke Hongarije, Tito's vrijgevochten Joegoslavië en het rebelse Polen. Bij alle verschil domineerde evenwel een massieve gemeenschappelijkheid: politieke gebondenheid aan Moskou voor de meesten, schaarste en tekorten, een gedirigeerde economie, een leidende rol van de communistische partij en een absolute afhankelijkheid van de staat voor alle burgers.

Sinds de omwentelingen herkennen zelfs Oost-Europeanen hun wereld niet meer. Elke uniformiteit is zoek. Drie landen hebben simpelweg opgehouden te bestaan: de DDR, Tsjechoslowakije en Joegoslavië. Om maar te zwijgen over het 'moederland', de Sovjet-Unie. Op het territorium van enkele landen werden gruwelijke oorlogen uitgevochten. Weer andere landen concurreren met elkaar om de betiteling 'het knapste jongetje van de klas' bij het onderschrijven van de westerse normen van democratische rechtsstaat en markteconomie. Zij doen dit dermate overtuigend dat hun opname in NAVO en EU ophanden is.

Vaak probeert men toch enige structuur te brengen in de huidige economisch-politieke diversiteit van Centraal- en Oost-Europa. Dan spreekt men doorgaans van drie groepen landen. Tsjechië, Hongarije, Polen en Slovenië gelden als koplopers.

(Op economisch, maar niet op politiek gebied wordt ook Slowakije hierbij gerekend.) Deze landen zijn redelijk ver gevorderd in het bereiken van een macro-economisch evenwicht en hebben hun inflatie aardig onder controle. Men vindt er een positieve economische groei en beheersbare overheidstekorten en het

midden- en kleinbedrijf komt er snel op. Politiek gezien betreft het landen waarin de democratie al redelijk ontwikkeld is. Als vuistregel en eerste voorwaarde neemt men aan dat dit het geval is zodra de macht meer dan één keer en langs puur parlementaire weg van de ene naar de andere politieke kleur gewisseld is. Dat is gebeurd in Hongarije, waar de kiezers de adepten van de markteconomie met hun ongebreidelde kapitalistische ideeën enkele jaren geleden even naar huis stuurden ten bate van de ex-communisten; ook in Polen heeft de economische shock-therapie verschillende keren sinds 1992 een 'halt' moeten maken. Enigszins onverwacht voor het Westen heeft recent zelfs de veelgeprezen ultraliberale premier Klaus van Tsjechië – tot voor kort dé symboolfiguur van een succesvolle overgang naar de markteconomie – plaats moeten maken op beschuldiging van machtsconcentratie en corruptie in zijn naaste omgeving.

De tweede groep bestaat uit landen die vanwege een nog ontbrekend politiek instrumentarium voorlopig geen macro-economisch evenwicht hebben bereikt: Roemenië, Bulgarije, Rusland en de Baltische staten. Deze landen hebben tekorten op hun handels- en dienstenbalans. De schommelingen van hun wisselkoersen zijn te groot en de diverse overheden treffen bij de soms juiste maatregelen vaak niet de juiste dosering. Verder is het wetgevings-

instrumentarium nog onvoldoende ontwikkeld en proberen velen zich aan de regels, zoals belasting betalen, te onttrekken. Vaak is daar ook sprake van een verstrengeling van politiek en economisch belang. In geen van die landen heeft de privatisering het verwachte effect gesorteerd, omdat het management nog steeds aan het 'oude denken' vasthoudt. Ook hanteert men nog vaak de oude manier van boekhouden: men geeft bijvoorbeeld niet de feitelijke productie op, maar een lagere om zo de belastingen te kunnen ontduiken.

Vanzelfsprekend gaat niet alles ineens. In Tsjechië, Polen en Hongarije was men aanvankelijk ook aangewezen op oude productietechnieken die het rendement van het productieapparaat laag hielden. In de laatste jaren is daarin echter door het inschakelen van nieuwe mensen en trends in het management en invoering van nieuwe technieken verbetering gekomen. In dat opzicht lopen Bulgarije, Rusland en Roemenië achter. Volgens waarnemers uit het Westerse bedrijfsleven is het goed merkbaar dat onderin het overheidsapparaat nieuw beleid wordt ontwikkeld en vertegenwoordigd, terwijl bovenin, op de ministeries, 'oudgezinden' de beslissende stappen in de hervormingen nog veelal saboteran.

Bij deze landen lukt het ook al veel minder om een regering die slecht heeft geregeerd met democratische middelen de laan uit te sturen, vooral omdat het daarbij om regeringen van voormalige communisten gaat. In Roemenië is het de democratische aanhangers van de markteconomie pas een jaar geleden gelukt om een parlementaire meerderheid te krijgen; in Bulgarije weigerden de ex-communisten de consequenties te dragen van het failliet van hun politiek en moesten ze met massale protestdemonstraties gedwongen worden te gaan. In deze groep landen woedde tot voor kort een felle politieke strijd tussen 'links' (de ex-communisten) en 'rechts' - de democratische oppositie en aanhangers van een markteconomie -, hetgeen het tempo en de kwaliteit van de hervormingen ook niet echt bevordert heeft.

Nog minder goed gaat het in de derde groep van landen: Oekraïne, Wit-Rusland, Albanië, Centraal Azië. Sommige Oost-Europadeskundigen zijn hierover ronduit pessimistisch. Het beleid van de centrale overheden frustrereert volgens hen alle hervormingen. Van democratische ontwikkelingen is nauwelijks sprake, de macht is nog steeds in handen van

groeperingen die grotendeels wortelen in oude tradities. In Albanië hadden trouwens de aanhangers van een markteconomie de macht en liep de economische ontwikkeling goed tot daar het schandaal rondom de piramidenspelen uitbrak, maar bij de rest is het oude denken nog steeds volop aanwezig. Uit een oogpunt van zakendoen is het risico vergeleken met andere gebieden in Oost-Europa voor het internationale bedrijfsleven nog te groot om er te investeren.

Enkele theoriën gefalsificeerd

Oost-Europa-watchers putten zich uit in gissingen om de verschillen in het postcommunistische transformatieproces te verklaren. De ene theorie volgt de andere op. Ik wil hier een aantal theorieën kort de revue laten passeren en deze vervolgens beoordelen op hun falsificeerbaarheid - de test voor de aanwezigheid van tegenvoorbeelden waarvoor de stelling niet opgaat, wat volgens Popper de toetssteen is van zin of onzin van zo'n theorie. Zo is er bijvoorbeeld een theorie die aanneemt dat lange zeekusten de democratie bevorderen¹. Dit is een merkwaardige theorie, immers eeuwenlang lijken Spanje of Portugal in dat opzicht niet veel aan hun zeekust te hebben gehad. En hoe zit het met de zeekust van Tsjechië of voormalig Tsjechoslowakije, dat al sinds zijn oprichting na de Eerste Wereldoorlog doorging voor een exemplarische democratie?

Een andere theorie vermoedt dat parlementarisme en democratie al sinds hun intrede de dienst uitmaakten bij de 'knapste jongetjes' van het Oost-Europese transformatieproces, net als in de Westerse landen zelf. Deze Oosteuropese landen (her-)kregen hun nationale onafhankelijkheid meestal na de Eerste Wereldoorlog. Twee decennia later kwam vervolgens de gedwongen samenwerking met of de verovering door Hitler, op de voet gevolgd door hun uitlevering aan Stalin. Een terugblik toont aan dat die huidige 'beste leerlingen' tijdens het Interbellum nogal uiteenlopende regimes hadden. Het toenmalige Tsjechoslowakije beantwoordt volledig aan onze ideeën van een parlementaire democratie. Polen versleet alleen al in de jaren 1923-1926 vijftien regeringen en elf premiers. Toen greep sterke man Pilsodski de macht en regeerde tot aan zijn dood in 1935. In Hongarije woedde na de Eerste Wereldoorlog de rode terreur van de Radenrepubliek onder de beruchte Béla Kun.

1. Zie hiervoor *Nederland en Oost-Europa: transformatie en herijking*, Instituut Clingendael, Den Haag 1996, p. 8-9.

Daarna was admiraal Horthy tussen 1920 en 1944 'rijksbestuurder'. De rest van Oost-Europa liet hetzelfde beeld zien: partijstrijd, machtsgrepen en een politiek sterk wisselende koers, totdat de een of andere sterke man de binnenlandse rust herstelde. Stalin en zijn marionetten in die landen traden na 1945 op als bevrijders van Nazi-Duitsland of van regimes waarop ze lukraak het etiket "(monarcho-)fascistische dictatuur" plakten – daaraan ontleenden ze dan de legitimiteit van hun eigen bewind.

Oost-Europa als 'multiculturele samenleving'

Er is ook een stelling die probeert de al dan niet voorspoedige ontwikkeling van de landen van Oost-Europa na de omwentelingen te verklaren uit het al dan niet bestaan van etnische conflicten in de diverse staten. In de gehele wereld valt er maar zo'n half dozijn geluksvogels te tellen: landen die niet van oudsher kampen met territoriale claims van buurlanden of met een meer of minder ernstige minderhedenproblematiek. Een daarvan is Nederland, verder heb je nog IJsland en een enkele ander land. Vandaar misschien dat Nederlanders al gauw geneigd zijn om nationaliteitskwesties als iets van vóór de zondvloed te beschouwen en mensen die zich daarin engageren als primitievelingen die geestelijk nog in de Middeleeuwen vertoeven.

Nu is ook de geschiedenis van het Westen er een van gewapende strijd, en tot en met de Tweede Wereldoorlog waren staatsgrenzen eerder een kwestie van gewonnen of verloren oorlogen dan van natievorming. Maar sindsdien heeft het Westen afgezien van dit type conflictoplossing. De Westeuropese naoorlogse generaties zijn opgegroeid met de vanzelfsprekendheid van een vreedzame co-existentie.

Zo'n opvoeding tot een 'pacifistische gezindheid' ontbrak ten enen male in Oost-Europa en de Sovjet-Unie. De bevolking daar kreeg ingehamerd dat hun vaderland en de andere broederlanden permanent door het imperialisme werden bedreigd. Volwassenen en scholieren ondergingen periodiek paramilitaire scholing en kregen cursussen in burgerweer. Eens, misschien heel gauw, zou dat imperialisme geheid de vreedzame socialistische broederlanden overvallen. De rust van vandaag was maar betrekkelijk: onderhand was een enorme samenzwering van Amerikaanse imperialisten, Duitse revanchisten en allerlei kapitalisten en neokolonialisten druk bezig om de socialistische economie en de gehele maatschappij te ondermijnen. Hun

spionnen ('diversanten') lieten stelselmatig bommen ontploffen, treinen ontsporen, epidemieën van dierziektes op het platteland uitbreken en ze vergiftigden het drinkwater van de grote steden. Jong en oud moest permanent waakzaam zijn voor de buitenlandse vijand, voor spionnen maar ook voor omgekochte binnenlandse verraders. En juist tot die laatste behoort ook de eigen minderheid zodra ze haar stem verheft – dan drijft ze een wig in de eenheid hetgeen koren op de molen is van de tegenstanders. Door die permanent gesuggereerde staat van beleg en het decennialange rituele celebreren van haatgevoelens jegens de 'vijand' vanaf de kleuterschool tot aan het graf, ligt bij sommige Oost-europeanen de drempel voor de oplossing van sociale of nationale conflicten met behulp van wapens niet zelden lager dan in het Westen.

Die nationale conflicten komen voort uit de emancipatiebewegingen van de volkeren in de 18de en 19de eeuw, die opgesloten zaten in de drie 'volkerengevangnissen', de Russische, Habsburgse en Ottomaanse imperia. De – op school ijverig bestudeerde – literatuur van de negentiende eeuwse Romantiek, waartoe niet zelden veel van de beste schrijvers en dichters behoorden, is vol van oprepen tot patriottische gevoelens en haat jegens de een of andere eeuwenlange onderdrukker. Die volkeren moesten toen nog verwoed vechten om hun nationale bevrijding te (her-)krijgen. Dat moest veelal gebeuren door middel van een gewapende strijd. 'Eén natie – één staat', luidde de leuze. Geen al te gemakkelijke taak, achteraf gezien, want als gevolg van vooral 'binnenlandse' migraties tijdens de eeuwen van samenleven leken die landen op een lappendeken van in elkaar geschoven etnische groepen, enclaves, eilandjes in die enclaves etc.

Paradoxaal genoeg weet de overlevering te berichten dat juist de volkeren in hun "volkerengevangnissen" vreedzaam met elkaar samenleefden. Wel achtten sommige volkeren zich deftiger dan andere: bovenaan de ladder in het rijk van Franz-Josef stonden de Duitstaligen, dan de Hongaren, daarna pas de Slaven. Meer oostelijk vonden de Bulgaren die Serviërs wel wat aan de felle kant, en wat religie en cultuur betreft, zouden noch mohammedanen noch christenen er over péinzen om vrijwillig het geloof, de monogamie of juist de polygamie etc. van de ander over te nemen. Maar men woonde in elkaars buurt, in elk geval in dezelfde stad, op de markt stonden de stalletjes van Jood, Turk, Armeniër, Griek, Bulgaar of Walach (Roemeen) pal naast elkaar, men kende en

respecteerde elkaars zeden en gebruiken. Alle 'inwonende' nationaliteiten, zo proclameerden de revolutionairen, zouden welkome burgers van de nieuwe nationale staat zijn. Vrije uitoefening van eigen religie, taal en cultuur was gegarandeerd. Zelfs bij hun wederzijdse bevrijdingsoorlogen hebben de volkeren van (Zuid-)Oost-Europa elkaar geholpen – Grieken, Serviërs en Bulgaren hebben in Garibaldi's leger meegevochten; Serviërs en Bulgaren hielpen de Grieken, Bulgaren en Roemenen steunden de Serviërs.

Deze idylle vond een abrupt einde met het van 'boven af' opleggen van de nationale onafhankelijkheid en daarmee de balkanisering van de Balkan tot 'kruisvat'. Dat hebben niet de Balkanezen zelf gedaan, maar de grootmachten in de 19de eeuw en na de beide Wereldoorlogen. Per dictaat werden Joegoslavië en Tsjecho-Slowakije gevormd; Hongarije verloor in 1918 enorme stukken territorium aan Tsjecho-Slowakije en Roemenië; Roemenië moest Moldavië aan Rusland afstaan en Bulgarije wijst er steeds weer op dat het aan zowat alle kanten aan zichzelf grenst etc.

En na de Tweede Wereldoorlog werd de hoop van Oost-Europa op vrijheid en soevereiniteit voor de zoveelste keer wreed vertrappt. Er was weer een 'herenvolk' dat de lakens wilde uitdelen. Het 'vreedzaam' samenleven van de multiculturele staten in Oost-Europa was tot 1989 onlosmakelijk verbonden met het 'internationalisme' van de communistische regimes en met de Sovjet-heerschappij waarop dit steunde.

De omwentelingen van '89 brachten de Oost-Europese landen politiek terug bij af, bij de situatie van 1945. Gespeend van de halve eeuw democratische traditie van West-Europa en wrokkig tegenover de communistische ideeën die alleen ellende hadden gebracht, vonden veel Oost-Europeanen dat ook het internationalisme op de mestvaalt van de geschiedenis diende te belanden. In veel Oost-Europese landen vertoonden de omwentelingen vanzelfsprekend reeds de karaktertrekken van een nationale revolutie, gericht tegen de hegemonie van de Russen. Daarmee was de geest uit de fles. Ook met betrekking tot zijn naaste burens telde men al het oude en nieuwe zeer bij elkaar dat de eigen groep, enclave, minderheid of volk was aangedaan. De communisten op hun beurt roken hun kans om punten te scoren tegen de democratische oppositie,

die in de nationaliteitenkwesie voor een moeilijke en politiek ondankbare keuze kwam te staan. In veel landen plaatsten de communisten zich aan het hoofd van de nationalistische bewegingen. De gevolgen zijn bekend. Een scheuring die op vreedzame wijze plaats had, zoals in Tsjecho-Slowakije, ook al blijven de Slowaken verongelikt wijzen op een al dan niet vermeende achterstelling en uitbuiting door de Tsjechen sinds 1918, met daar diametraal tegenover de gruwelijke ontwikkelingen in ex-Joegoslavië (etnische zuivering) en op het grondgebied van de voormalige USSR (Tsjetsjenië).

Ongelijke uitgangsposities

Een andere theorie verklaart de verschillende ontwikkelingsstadiën en -modaliteiten van het Oost-Europese transformatieproces met het uiteenlopen van de totalitaire karakter van de diverse communistische regimes voor 1989. Dit ligt complex. De gelijktijdige (meestal min of meer fluwelen) revoluties zijn moeilijk te beschouwen als volledige parallele ontwikkelingen. Net zo min gaat het bij die gelijkheid om een historisch toeval.

Een belangrijk deel van de leidende Sovjet-elite onderkende al langere tijd de smulende crisis in het Oostblok, en daarbij de eigen onvermijdelijke neergang als er niets gedaan zou worden. De beste oplossing leek een hervorming gestructureerd en georganiseerd 'van boven af' om het systeem te redden. Anders vreesde men een spontane eruptie 'van beneden', met alle onvoorzienbare chaos en repressie, zoals eerder bij de volksoptstanden in de DDR, Polen en Hongarije. Maar liet het 'reëel socialistische' systeem zich hervormen? Of heeft achteraf Valerie Bunce het gelijk aan haar kant, waar zij schrijft, dat Gorbatsjov door zijn beslissing om de politiek en economie in de USSR en in het gehele blok te liberaliseren de fundamenten onder de voeten van de communisten in Oost-Europa weggetrokken heeft².

De Sovjet-Unie had de tactiek van directe militaire interventie afgezworen, maar subtielere manieren ter beïnvloeding werden wel door Gorbatsjov gebruikt. In 1989 werd de Hongaarse CP-leiding aangemoedigd om János Kádár af te zetten, in augustus werden prominente Poolse CP-leiders benaderd opdat ze zouden aftreden, in oktober kreeg Egon Krenz toestemming om het door Honecker gegeven schietbevel tegen deelnemers

2. Valerie Bunce, *World Policy Journal*, 3/1990.

aan demonstraties in te trekken. Ook de opening van de Muur lieten de Russen gebeuren, en één dag voor een belangrijk plenum van het Centraal Comité in Sofia inviteerde Gorbatsjov het 'jonge' comitélid Petar Mladenov naar Moskou en uitte zijn ontevredenheid over het rigide regime van toenmalig partijleider Todor Zjivkov.

De USSR en Oost-Europa waren economisch en politiek verbonden volgens het principe van de communicerende vaten. Het was onmogelijk voor een enkele staat om ingrijpende politieke en/of economische wijzigingen door te voeren, zonder dat dit tot een voor Moskou oncontroleerbare olievlek zou uitgroeien. Dat verklaart zowel de Russische invasies in 1953 in de DDR, in 1956 in Hongarije en de onderdrukking van de 'Praagse lente' door het Warschaupact in 1968, de mislukkingen van de Poolse oproeren in de jaren '70, als ook het 'domino-effect' van de revoluties van 1989. Maar het gelijktijdige begin van de omwentelingen kon niets aan het feit veranderen dat de Oost-Europese landen allesbehalve dezelfde uitgangspositie hadden. Sommige maakten een decennialange voorbereiding en ontwikkeling op een 'postcommunistische situatie' door, die bij anderen volledig ontbrak. In het ene land (Polen) ging het dan meer om politieke, in het andere (Hongarije) eerder om radicale economische doorbraken. Zonder de grote verschillen per land te onderschatten, zou men generaliserend kunnen stellen dat al lang voor de omwentelingen het communistische stelsel in vooral Polen, Hongarije en in zekere zin ook Tsjechoslowakije in de laatste jaren voor de omwentelingen een 'letter zonder geest' was geworden, zowel in de 'basis' als ook bij de elite. Op economisch gebied liet de overheid – in het ene land meer, in het andere minder – oogluikend wat privé-initiatieven toe. Op politiek gebied was het ongehoord dat een zichzelf respecterend communistisch regime geprononceerde niet-communistische organisaties à la Charta 77 of Solidariteit duldde. De regimes ruilden als het ware hun fundamentalistische aspiraties in voor realistische: wie niet tégen ons is, is mét ons.

Tezelfdertijd werd echter de zoveelste ijstijd in Bulgarije ingeluid, hongerde Ceaucescu zijn volk uit om de schulden aan het Westen terug te betalen en was Albanië net zo geïsoleerd als in de jaren '50. De bevolkingen werden in een ijzeren greep gehouden en van het toelaten van dissidente bewegingen kon geen sprake zijn.

Waarom was het totalitarisme in het ene land

sterker dan in het andere? Kleurrijke predestinatie-achtige geopolitieke en historische stellingen pogen ook dit verschil te verklaren. Midden-Europa grenst aan het Westen en streeft een Westerse ontwikkeling na, en Rusland en Oost-Europa – soms ook nog eeuwenlang 'veroorst' onder vreemde heerschappij – moeten die ontwikkeling eerst inhalen, zegt de een. Een ander herinnert aan de beruchte scheidslijn tussen de Oosterse en de Westerse kerk, waarbij aan de ene kant de Oosterse patriarchen loyaal moesten zijn aan hun staatshoofd, terwijl aan de andere kant de Westerse kerk (waar de paus boven het nationaal gezag staat) al eeuwenlang meer ruimte kon bieden voor dissident politiek gedachtegoed en desnoods burgerlijke ongehoorzaamheid tolereerde. Te denken valt dan aan het katholicisme in Polen of de protestantse kerk in de DDR.

De rol van de persoonlijkheid

Misschien is er ook een andere relevante factor, namelijk wat het historisch-materialisme 'de rol van de persoonlijkheid in de geschiedenis' noemt: bepaalde historische gebeurtenissen kunnen niet plaatsvinden als er op het cruciale moment niet een geschikte persoonlijkheid opduikt die de leiding op zich neemt. Deze theorie zien we bewaarheid in de landen van Midden-Europa. In Hongarije bijvoorbeeld kwam János Kádár na de mislukte revolutie van 1956 aan de macht als de gehate marionet van de Russen, maar hij leidde wel een partij-intern hervormingsproces in, zodat de CP van Hongarije zelf als voornaamste draagster van de veranderingen in het systeem optrad. Ook de Praagse lente is door hervormingsgezinde partijkringen ontketend. Daartegenover bleef de macht in de DDR na de opstand in 1953 in handen van rigide figuren als Ulbricht en later Honecker. Het SED-regime torpedeerde tot het bittere einde toe elke serieuze poging tot hervorming; het waagde zelfs Gorbatsjovs perestrojka tegen te werken en verbood Russische kranten en tijdschriften.

In landen als de DDR, Roemenië of Bulgarije heeft de geest van hervorming pas ná de omwentelingen een echte kans gekregen. Iemand als Ceausescu deed van zich spreken in de jaren '60 met nationalistische kreten en verzet tegen de Sovjet-Unie – maar weinig later ontpopte het regime zich, zelfs naar 'reëel socialistische' maatstaven, als een ware beul voor het eigen volk.

Inwoners van democratische landen kunnen zich moeilijk de zalige roes voorstellen van een Roemeen of Bulgaar die na een halve eeuw terreur nu plots-

klaps in het gezicht van de daarnet almachtige halfgoden schreeuwt: "De keizer is naakt!", zonder dat hij meteen doodgeslagen wordt. De eerste tijd gebruiken zowel oppositieleiders als hun achterban de ongekende vrijheid van meningsuiting om de tirannen eens grondig de waarheid onder de neus te wrijven en ze beseften minder dat de tijd drong. Ook dissidenten hebben blijkbaar gisting en rijping nodig. Oppositieleiders zonder de harde leerschool van Havel of Mandela hebben de politieke strijd al doende moeten leren, wat niet zelden op een mislukking uitliep. Voor een nieuw politiek en economisch beleid is een vernieuwing van de elite vereist. 'Patriottische' communistenleiders zoals de door de Russen geëxecuteerde Imre Nagy, Kádár, de – later mislukte – Poolse partijchef Gomulka, de gedwarsboomde Dubcek in Tsjecho-Slowakije of de Litouwer Brazauskas hebben vroeger of later, met directe steun aan hervormingen of tenminste door een minder fundamentalistisch klimaat in hun landen een verandering in plaats van een wisseling van de elite tot stand gebracht of toegelaten. De Poolse vakbond Solidarnosc was een kweekvijver voor pragmatische oppositieleiders, waardoor in Polen met de transformatie van het systeem eigenlijk al in het begin van de jaren '80 een begin werd gemaakt. De latere premier Mazowiecki, voordien economisch brein van Solidarnosc, had bij zijn aantreden zijn plannen ter bestrijding van de inflatie en voor de overgang naar een markteconomie al klaar liggen. Daardoor was het mogelijk dat via de "shocktherapie" zeer snel vergaande economische transformaties werden doorgevoerd. Ook in Hongarije konden, dankzij de 'liberalisering' tijdens de nadagen van het communisme, markteconomische structuren snel worden ingevoerd, wat inhield dat spoedig een belangrijk 'point of no return' werd bereikt.

Landen als Roemenië en Bulgarije probeerden een andere weg te bewandelen, geleid door de haastig tot moderne socialisten omgedoopte communisten of hun marionetten – want in die vroege ontwikkelingsfase waren er te weinig oppositieleiders met een duidelijke visie en regeervaardigheden. De ex-communisten beloofden gul hun landen op de weg naar democratie en markteconomie te gaan leiden, maar zonder de gevreesde shocktherapie van harde bezuinigingsmaatregelen, aanhalen van de broekriem, werkloosheid etc. Pas nadat de stank van de door de zachte heelmeeesters gemaakte wonden te erg werd, kwamen bewindslieden aan de macht die vaart zetten achter de hervormingen.

Last but not least: voor een goede transformatie is, behalve een goed doorwrochte visie van de leiders, ook enige consensus in de bevolking omtrent de noodzaak van hervormingen en de weg naar een markteconomie nodig. Door het bankroet van de communistische ideeën ontstond die in landen als de DDR, Polen, Hongarije of Tsjecho-Slowakije al vóór de omwentelingen. Maar in de landen waar de CP tot het laatste moment de teugels strak hield, was – en bleef in de eerste jaren – een groot deel van de bevolking nauw met het oude systeem verbonden. Als in een land van ca. 10 miljoen inwoners twee miljoen burgers partijlid zijn, dan profiteert een derde (partijleden samen met hun familie) van de bevolking van grote en kleine zegeningen van dat partijlidmaatschap, ten koste van 'het klootjesvolk' dat nergens lid van is. Anderen wisten zich weer door 'cliëntelisme' of de beruchte "vitamine R" van relaties meester te maken van voordeeltjes. Al die mensen werken hervormingen tegen, want ze vreesden dat ze dan hun maatschappelijke privileges zouden verliezen. En ook de situatie op het platteland bleek meestal allesbehalve bevorderlijk voor hervormingen. Ideeën hebben hier iets meer tijd nodig om verspreid te raken, en vaak is de openbare infrastructuur in handen van (ex-)partijleden en daar waar aan sociale controle niet te ontsnappen valt, is er een grote massa van geïntimideerden die bij verkiezingen – soms nog tegen een bescheiden vergoeding in baar geld – als stemvee voor de ex-communisten optreedt.

Economische hervormingen

Voor de ontwikkeling van het democratiseringsproces zijn niet alleen maatschappelijk-politieke, maar ook economische hervormingen nodig. En hoe groot de politieke moeilijkheden ook zijn voor een voorheen socialistische persoonlijkheid om te veranderen in een zelfbewust persoon die zijn democratische burgerrechten kent en opeist, de moeilijkheden van een economische gedaanteverwisseling lijken nog groter te zijn.

Na de val van het communisme bleek dat de altijd door het regime bewierookte hoge industriële ontwikkeling eerder droom dan werkelijkheid was. Het machinepark was hopeloos verouderd, de geproduceerde kwaliteit was inferieur, er was verborgen werkloosheid, een enorm aantal verliesgevende bedrijven, de gebouwen en wegen waren slecht of niet onderhouden etc.

De EU-conferentie in Kopenhagen in 1993 besloot de hervormingen in Oost-Europa te toetsen

aan de hand van twee criteria: de politieke en de economische ontwikkelingen. Om in aanmerking te komen voor opname in de EU moest op politiek gebied onmiskenbaar vooruitgang geboekt zijn bij de hervorming van het centraal beleid op principes die duidelijk gebaseerd waren op democratische fundamenteën. Ook de centraal geleide economie moest omgebouwd worden tot een meer open, marktgerichte economie. In het Westen heerst soms nog enige achterdocht. Oost en West hebben immers decennia lang in een toestand van Koude Oorlog geleefd, zo iets zit diep verankerd in de collectieve psyche.

Maar nu het Westen meer en meer een vrij stabiel patroon in veel Oosteuropese landen waarneemt, is het inzicht ontstaan dat samenwerking vruchtbaar kan zijn. Een groot aantal Westerse beleidsmakers en zakenlui ziet in dat het politiek én economisch in het welbegrepen eigenbelang van West-Europa is om Oost-Europa te omarmen³. Ten eerste kunnen daarvoor brandhaarden zoals in Bosnië worden vermeden. De beste manier daarvoor is economische samenwerking. Als Oost- en West-Europa samengaan vormen ze bovenal een economische regio van mondiaal belang, met een grote afzetmarkt. Die zou dan een tegenwicht kunnen bieden aan handelsblokken als NAFTA of APEC. Helaas worden die dingen nog niet door iedereen in de hoogste échelons van het Westerse bedrijfsleven begrepen. Zo'n positie is wel kortzichtig te noemen, want Oost- zou uitstekend met West-Europa kunnen samenwerken. Het heeft een complementaire, geen concurrerende economie, veel grondstoffen, zware industrie (die het Westen juist aan het afstoten is, omdat het overgaat op een diensteneconomie) en het kan tegen lagere kosten produceren.

Hierbij zou een soort Marshall-hulp, zoals door premier Kok onlangs aangekondigd, veel kunnen helpen. Naast die hulp moet er ook overdracht van kennis en technologie plaatsvinden.

Een fors belemmerende factor bij de economische hervormingen, dat kan men zonder twijfel zo stellen, is het fenomeen van de georganiseerde criminaliteit. Het gaat daarbij wellicht om een soort van kinderziekte in het begin van de economische ontwikkeling, wanneer Al Capone-achtige figuren de economie aanzwengelen. Maar in Oost-Europa beseft men dat dit niet te lang mag worden gedoogd. Er wordt druk gewerkt aan nieuwe wetten die de aanpak van zware criminaliteit vergemakkelijken.

3. Bij de nu volgende economische analyse is ondermeer gebruik gemaakt van een gesprek met Khalid Schekh,

De criminaliteit belemmert ook het economisch herstel op micro-niveau: een middenstander redt het niet als hij steeds geld moet afstaan aan de mafia. Het Westen en de multilaterale organisaties oefenen druk uit om de regeringen te dwingen actie te ondernemen tegen dit soort praktijken.

Een belangrijke factor bij het bereiken van evenwicht in de economische ontwikkelingen op middellange termijn is de privatisering. Polen, Hongarije en Tsjechië privatiseerden en hun macro-economische ontwikkeling verliep heel voorspoedig.

Privatisering, zo blijkt uit analyses, is evenwel alleen goed voor de economische groei als de economie tegelijkertijd wordt geherstructureerd en er investeringen in de diepte (ter vervanging van verouderd materiaal) en in de breedte (voor werkgelegenheid, omscholing, research) worden gedaan.

Rusland is het bekende voorbeeld van minder goede ontwikkelingen. Het is enorm rijk aan grondstoffen, heeft een reusachtige afzetmarkt en veel know-how, maar dat komt niet tot uiting in een goede economische *performance* omdat er teveel machtsstrijd is, teveel incompetente leiders zijn en fricties tussen de lokale en de centrale overheid. Voor het economische potentieel en de gehele toekomstige ontwikkeling van Oost-Europa is een balans tussen de politieke en de economische ontwikkelingen uiterst belangrijk. Als de politiek in een land de overhand krijgt of houdt lopen de economische hervormingen minder goed.

De steun van met name de Wereldbank en het IMF kan doorslaggevend zijn bij een efficiënte toepassing van de schaarse middelen van die landen. Het IMF benadrukt het gewicht van de economie en het begint de politici die hun economische beloftes niet nakomen, te straffen door hen geen verdere middelen te verstrekken. Daardoor wordt, indirect, ook veel gedaan voor de verankering van de democratische hervormingen. Want het is een oude waarheid dat de democratie vooral gedragen wordt door de middenklasse. Waar een sterke middenklasse groeit, zal die de democratie steunen. Voorlopig zijn er nog grote verschillen in levensstandaard in Oost-Europa. In sommige landen leeft de helft van de bevolking onder het bestaansminimum.

Waar het, per slot van rekening, om zal moeten gaan, is de kloof binnen landen, tussen de landen onderling én tussen Oost en West kleiner te maken, zodat het transformatieproces in Oost-Europa voor een ieder vrijheid en welvaart als uitkomst zal hebben.

senior econoom bij de Sectie Buitenland van de economische afdeling van de ABN/AMRO.

Het gezicht van Nederland De sociaal-democratische visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland

Hoe kunnen economische ontwikkelingen gestuurd worden ten bate van de kwaliteit van de ruimtelijke ordening?

Hoe maakbaar is de stedelijke ontwikkeling?

Hoe kan de burger beter betrokken worden bij de besluitvorming over ruimtelijke-ordeningsvraagstukken?

Welke rol heeft de politiek bij de sturing van de ruimtelijke ordening?

En vooral: Welke politieke visie heeft de PvdA op de ruimtelijke inrichting van Nederland?

Deze en andere vragen komen, in lezingen en werkgroepen, aan bod tijdens 'Het gezicht van Nederland', een conferentie georganiseerd door de Wiardi Beckman Stichting in samenwerking met het Centrum voor Lokaal Bestuur. Het doel van de conferentie is het verkennen van een sociaal-democratische visie op de toekomst van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Kan de PvdA ruimtelijk beleid combineren met maatschappelijke en sociale waarden als duurzaamheid, schoonheid, economische groei en culturele vernieuwing?

Onder andere zullen deelnemen: Willem Salet (hoogleraar planologie), Ad Geelhoed (secretaris-generaal Algemene Zaken), Maarten Hajer (wetenschappelijke medewerker Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid) en Jaap Modder (directeur Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting).

De conferentie wordt gehouden op vrijdag 6 februari 1998, in newMetropolis (het ochtendprogramma) en het West-Indisch Huis (het middagprogramma) en staat open voor bestuurders, politici, wetenschappers en andere betrokkenen. De toegangsprijs voor de conferentie is f 75,-. De toegangsprijs inclusief de drie bijbehorende publikaties: 'Land in Zicht! Een cultuurpolitieke visie op de ruimtelijke inrichting van Nederland', 'Het Achttiende jaarboek voor het democratisch-socialisme' en 'Meer stad en meer land', bedraagt f 100,-.

U kunt zich opgeven door te bellen of een briefje te schrijven naar:
WBS/CLB, Postbus 1310, 1000 BH Amsterdam, fax: 020-551 2250.
Contactpersonen: Emma Cohen de Lara en Renske Keur,
tel.: 020-551 2258/261,
E-mail: cohen-de-lara-emma@pvda.nl



Het gezicht van Nederland

de sociaal-democratische visie op de toekomst
van de ruimtelijke inrichting van Nederland

WBS/CLB Conferentie 6 februari 1998 newMetropolis/West-Indisch Huis, Amsterdam

Conferentie
WBS/CLB
6 februari 1998



FOTO: JOHANNA SPELTIE

(Kinderen van een eerste klas lagere school in Velp gaan een dagje uit. Vlakhij, voordat ze het weten, verkeren zij in een andere wereld.....RB)

I N D E N V R E E M D E I

HET BEEKHUIZENSE BOS

In een lange rij lopen we
door lege, warme straten
op weg naar het Bos.

We verlaten de bebouwde kom
en staan voor een muur van groen:
een hof van Eden?

Over een bruggetje van ruwe stammen
dringen we achter elkaar binnen,
op slag in een gesloten reservaat.

Een verboden zone waar stilte heerst,
je hoort daar alleen de echo's
van een afwezig, verstrooid leven.

In een bed van witte kiezels,
tussen hoge, begroeide wallen onder
overhellende struiken, stroomt de beek.

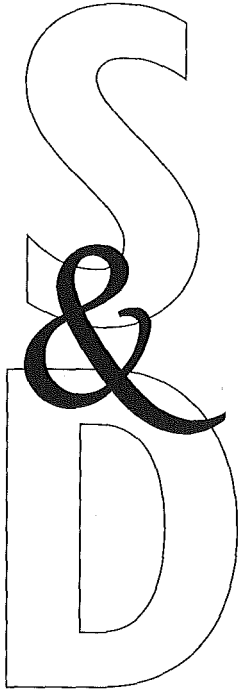
Gele wortels van blootgewoelde stronken
hangen als traliewerk voor diepe grotten,
er huizen reusachtige, honderdjarige beesten.

Alles hier is onbegrensd en mateloos,
alles ontstelt mij en we moeten nog
door die enge donkere poort!

JAN SIEBELINK



B O E K E N



INHOUD

De inrichting van Nederland
onderbelicht
De verpoldering van de PvdA

De inrichting van Nederland onderbelicht

Niek de Boer bespreekt:

Frans Becker e.a. (red.), *De inrichting van Nederland. Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam:

De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1997.

De inrichting van Nederland behandelt in elf artikelen ontwikkelingen en verschijnselen die van invloed zijn op de ruimtelijke ordening. Het gaat daarbij meer om achtergronden dan om de feitelijke inrichting van het grondgebied. De WBS-bundel bepaalt zich in hoofdzaak tot de groot-schalige infrastructuur en de economie. Het milieu krijgt een ondergeschikte rol toebedeeld. Een strikte samenhang van de bijdragen is niet nagestreefd en het is lang zoeken naar democratisch socialistische reflectie. Opvallend is in een aantal artikelen de geprikkeldheid tegenover de milieubeweging. Wat deze tot haar guerrillatactiek dwong, wordt overigens in de belangwekkende bijdrage over de politiek-bureaucratische besluitvorming overtuigend uit de doeken gedaan.

Hoewel het boek de ruimtelijke problematiek vanuit slechts enkele invalshoeken benadert, moeten we het toch lezen tegen de achtergronden van wat ruimtelijke ordening beoogt. Ruimtelijke ordening houdt zich bezig met de inrichting van het grondgebied om er de meest gunstige condities tot stand te brengen voor de ontplooiing van de samenleving. Daarbij moeten het

wonen, de voorzieningen, de bedrijvigheid en de verbindingen geïntegreerd worden in ruimtelijke patronen. Dit alles binnen de voorwaarden die het natuurlijk milieu en de bescherming tegen gevaar, hinder en overlast stellen. Al deze categorieën hebben uiteraard sociaal culturele en sociaal economische aspecten naast de ruimtelijke.

Door het karakter van het boek is het alleen te behandelen door stuk voor stuk op de artikelen in te gaan. De redactie onderscheidt een zestal beschouwingen vanuit een wetenschappelijke of thematische invalshoek en vijf kortere essays en columns waarin auteurs hun hart luchten. We beginnen met de tweede groep.

Kreten en hartenkreten

Siegfried Woldhek schrijft klemmend over de bedreigingen voor de Nederlandse samenleving door de verslechterende toestand van het natuurlijk milieu. Als hij de lezer overtuigd heeft van de onafwendbaarheid van grote rampen slaat de toon om. Er liggen elf projecten klaar. De ligging van Nederland in een dynamische delta moet zowel economisch als ecologisch optimaal uitgebuit worden. Naast ligging heeft ons land nog enkele sterke punten. Zo'n 2,5 miljoen mensen zijn lid of donateur van een natuurbeschermingsorganisatie en Nederland heeft een sterke plannings-traditie. Wellicht kunnen we ons poldermodel overhevelen naar de strijd om de ruimte, overweegt Woldhek.

Jacqueline Cramer beschrijft de experimentele, maatschappelijke discussie over de uitbreiding van

B O E K E N

Mainport Rotterdam die in 1996 begon. Zij laat zien hoe zienswijzen uit vele sectoren aan de orde kwamen. Maar zou het niet beter geweest zijn als haar 'geïntegreerde scenario's' geïnitieerd zouden zijn door het integrerende Ruimtelijke Ordening van VROM in plaats van door het typische sectordepartement van Verkeer en Waterstaat?

Stedenbouwkundige Riek Bakker is een van de sturende deskundigen achter de grote uitbreiding van Utrecht, Leidsche Rijn. De autosnelweg zou een immense barrière opleveren, maar de weg kan geneutraliseerd worden. Ze verdwijnt uit landschaps- en stadsbeeld en gedeeltelijke overkapping maakt het mogelijk nieuwe kwaliteiten toe te voegen.

Spannend wordt het als René Cuperus en Menno Hurenkamp in 'Schijnheilig futurisme' aan het woord komen 'over de infrastructuur van een debat'. De openingszin zet de toon. 'In het voetspoor van de kabinetskeuze voor een 'Tweede Wederopbouw van Nederland' heeft zich een curieus *the sky is the limit*-denken ontwikkeld bij de beleidselite van nationale projectontwikkelaars'. De auteurs hekelen doeltreffend de 'futuristische gekte' waarbij heel Nederland op de schop moet. Leverde de Rijksplanologische dienst dan geen tegenspel? Ach, enkele dartele ideeën gingen ten onder in vier perspectieven zonder verbeeldingskracht. De dienst bevestigde in feite de uitgangspunten van de huidige discussie in plaats van deze kritisch te belichten.

Marcel van Dam heeft de ware

aard van de milieubeweging ontdekt en die moet ervan lusten. Maar is de gewraakte oorlog-project niet juist aan de overheid te wijten? De projecten komen los van hun context te laat aan de orde. Het plan IJburg was via de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex 1990) al deel van rijksbeleid en het was onlosmakelijk onderdeel van het structuurplan voor Amsterdam. Binnen die kaders was een zinvolle afweging mogelijk geweest. Het verzet (van een deel!) van de natuurbeweging tegen de bouw van IJburg sloeg nergens op en de ondertunneling van de hogesnelheidslijn is weggegooid geld. Akkoord. Maar kwam die onzalige tunnel uit de koker van de natuurbeweging? De HSL en ook de Betuwelijn zijn overigens altijd losse projecten geweest. Het Rijk heeft om dubieuze redenen bewust een rechtvaardiging van de tracé's binnen het ruimtelijk beleid achterwege gelaten.

Van Dam is aanhanger van de theorie: 'Een goed milieubeleid is vooral een kwestie van geld. Dat is alleen te genereren door economische groei.' Hij zegt: 'Ik geloof heilig in de mogelijkheden om door middel van technologische vernieuwingen het ecologische vraagstuk onder controle te krijgen.' 'Met een ouderwets vooruitgangsgeloof.' Het is hachelijk beleid op geloof te funderen. Een diep wantrouwen lijkt me meer op zijn plaats.

Het dictaat van de economie en een heilloze controversie

Na de inleiding opent Willem Salet de bundel met het artikel 'Economie en planologie; Tussen

macroperspectief en individuele projecten'. Het beleid van marktordering met onderkenning van de internationalisering van de economische betrekkingen is ingezet door het eerste kabinet Lubbers. Het paarse kabinet spitst het toe op het scheppen van betere voorwaarden voor de Nederlandse condities met publieke en private investeringen, schrijft Salet. En, meent hij, het macroperspectief oogt gezond, maar bij de vertaling naar het microperspectief rijzen vragen. Op het macroniveau worden de grote lijnen geschetst door de overheid en op het microniveau opereren mainports en spoorwegen (hogesnelheidslijn en Betuwelijn) zelf. De redenering is, dat gezien de geringe zekerheid over de economische effecten van grote infrastructurele projecten de overheid een groot risico loopt onrendabel en verkeer gericht te investeren. Hierop ingaand concludeert de auteur met verwijzing naar de gerealiseerde en komende privatiseringen, dat de afwegingen met betrekking tot de uitbreiding van de luchtvaart of van de zeehaven primair moeten plaatsvinden op Schiphol of in Rotterdam. In dezelfde zin geldt dat voor de spoorwegen, de telecommunicatie, de nutsbedrijven en naar ik aanneem voor private sectoren als projectontwikkeling, bloembollenteelt, varkenshouderij en ga zo maar door. Hoewel Salet nadrukkelijk voor de economische invalshoek kiest, stelt hij later vast dat ruimtelijke ordening doorgaans beter niet vanuit één specifiek uitgangspunt gezien kan worden. Hij constateert dat om te

B O E K E N

kunnen zeggen, dat het antwoord niet ligt in aparte verlanglijstjes vanuit de milieubeweging.

Voor een taakstellend, integrerend ruimtelijk beleid biedt Salet geen perspectief. Onder de terughoudende overheid wil hij de planologie laten inspelen op de geconstateerde ontwikkelingen. Het paard achter de wagen spannen.

Historisch perspectief

Vincent van Rossem stelt in 'Ingenieurs versus architecten' terecht vast dat de geschiedenis van de ruimtelijke ordening niet als een succesverhaal mag worden beschouwd: Zo is het 'nooit gelukt om infrastructurele ontwikkelingen werkelijk te integreren in ruimtelijke ordening'. Dit en wat hij verder signaleert bij de inrichting van stad en land hangt hij vervolgens op aan een voortdurende controverse tussen architect en ingenieurs.

'Ons land is gemaakt en ingericht door ingenieurs, zoals trouwens ook de grote negentiende-eeuwse steden zijn gemaakt door ingenieurs.' Omdat in Nederland in de negentiende eeuw geen grote steden zijn gemaakt, halen we de prachtige uitbreidingsplannen tevoorschijn die Rose voor Rotterdam (1858) en Van Niftrik voor Amsterdam (1867) ontwierpen, geheel verschillend van karakter en vormgeving. Typisch ingenieurswerk? Bepaald niet, eerder een synthese van ingenieurs- en architectonisch denken, eigenlijk stedenbouwkundige plannen. Ze werden niet uitgevoerd. De negentiende-eeuwse uitbreidingen van Amsterdam berustten vervolgens helemaal niet op een echt plan.

Kenmerkend werden wezenloze stratenplannen, na de eeuwwisseling geleidelijk opgevolgd door architectenplannen. Van Rossem constateert dat de architecten er niet veel van maken. Inderdaad, we zien loze vormgeving gepaard gaan met het volstrekt ontbreken van stedenbouwkundige kennis, maar Van Rossem gooit het op de heilloze controverse. Dan komt in het begin van de jaren dertig het internationaal gewaardeerde Algemeen Uitbreidingsplan van Amsterdam, het AUP. Het prachtige resultaat is volgens Van Rossem te danken aan het onderbrengen van een afdeling Stadsontwikkeling bij het ingenieursbolwerk Publieke Werken. 'Een Succesformule!' Klopt dat? Toen onder dezelfde succesformule het AUP na de oorlog verwezenlijkt werd in de Westelijke Tuinsteden en Buitenveldert verdween de internationale waardering als sneeuw voor de zon. Pijnlijk is dat juist binnen het kader van 'de sterk gecentraliseerde en perfect georganiseerde dienst der Publieke Werken' het in de verste verte niet lukte de infrastructurele ontwikkelingen te integreren in de ruimtelijke ordening. Dat leidde onder meer tot het ontbreken van een adequaat grootstedelijk openbaar-vervoerstelsel en de foute ligging van de voorstad-stations. Wat was er tijdens de planvorming van het AUP werkelijk aan de hand? Er traden geïnteresseerde wethouders op. De krachtige directeur van Publieke Werken stelde zich op het standpunt dat, als er dan toch zo'n afdeling stadsontwikkeling onder zijn hoede kwam, deze ook de volle kans tot ontplooiing gegund

moest worden. Het behoedzame afdelingshoofd waarborgde een gunstig werkklimaat voor stedenbouwkundige en onderzoeker, Van Eesteren en Van Lohuizen. In het algemeen blijkt er geen verband tussen het al of niet onderbrengen van Stedenbouw/Stadsontwikkeling bij Gemeentewerken/Publieke werken en de kwaliteit van het resultaat. Voor succesvolle planvorming en uitvoering is een combinatie vereist van een sterke, bevlogen bestuurder, een bekwame, vasthoudende stedenbouwkundige en een breed samenwerkingsverband.

Als Van Rossem de heilloze controverse tussen ingenieurs en architecten op nationaal niveau tilt, spitst hij de zaak toe op het Groene Hart. Hij brengt Le Cosquino de Bussy voor het voetlicht. Uit diens minderheidsnota bij het rapport De ontwikkeling van het Westen des Lands (1958) blijkt dat hij zich verzet tegen het uitwaarts en op afstand laten groeien van de Randstad onder het handhaven van een agrarische ruimte van zo groot formaat daarbinnen (die hij overigens niet wil laten dichtslibben). De Bussy verwerpt op goede gronden het spreidingsbeleid. Hij is weliswaar als hoofdingenieur-directeur in dienst van Rijkswaterstaat, maar hij vertolkt daarmee niet een typisch ingenieursstandpunt, evenmin als het spreidingsbeleid en het Groene Hart producten van architectonisch denken zijn. Vervolgens wordt Steigenga de arena binnengeleid, omdat ook deze zich afvraagt of het axioma van het Groene Hart geen nadere overweging behoeft. Van Rossem citeert gretig, bijna

B O E K E N

anderhalve bladzijde lang, uit een indrukwekkend artikel van Steigenga van veel wijdere strekking. De befaamde sociaal planoloog, jarenlang prominent lid van de commissie Ruimtelijke Ordening van de WBS, publiceerde het in 1968 en 1970 en het is het lezen nog altijd meer dan waard.

Aan de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) droeg Rijkswaterstaat een Structuurschema Hoofdwegenet bij dat los stond van en in strijd was met de planologische intenties van die Nota. Het ging om een ruitennet van veel te hoge dichtheid, ook vanuit verkeerskundige hoek aangevochten. Steigenga wijst erop, dat uitvoering onherroepelijk zou leiden tot verstedelijking van het Middengebied van Holland. Wat dat gebied betreft citeert Van Rossem: 'De indruk is gewettigd, dat macroplanologisch het Middengebied van Holland als open ruimte ternauwernood van enige betekenis is.' Uit het artikel zelf weten we, dat op macroplanologisch niveau gedacht moet worden aan bijvoorbeeld het Waddengebied met de Waddeneilanden en het Friese merengebied. Verder schrijft Steigenga: 'Slechts op mesoplanologisch niveau kan dit gebied als open ruimte een functie vervullen, dat wil zeggen bewust dienstbaar gemaakt aan stedelijke ontspanning of aan stedelijk wonen.'

Voor onze tijd vertaald: het Groene Hart moet betrokken worden bij de ontwikkeling van de drie grotestadsgewesten, dat vergt onder meer heel veel ecologisch en recreatief landschap.

Maar beslist geen uitgestrekte akkers van vrijstaande koopwoningen met elk twee auto's plus in geval van opgroeiende kinderen één of meer scooters. Dat moet nu juist wel mogelijk zijn, als ik Van Rossem goed begrepen heb. De vraag naar koopwoningen blijft immers groeien en mensen willen nu eenmaal in auto's rijden. Ruimtelijk beleid moet toch inspelen op de trends? Onder zijn medestanders heeft hij een beroemd architect en vele makelaars, maar niet Steigenga. Die was tegen deze 'urban sprawl' en voor een alert, taakstellend beleid.

Van Rossem maakt nog een aantal rake opmerkingen, en passant slaat hij een enkele plank mis en de controverse raakt buiten beeld. Sluiterend vraagt hij wel om een politieke visie die de traditionele tegenstelling tussen 'ingenieurs' en 'architecten' overbrugt'. Voor het eerst tussen aanhalingstekens. Stedenbouwkundigen komen in zijn verhaal niet voor.

Een genadeloze analyse

Na de uitvoerige titel 'Infrastructurale projecten komen zelden alleen, maar bijna altijd in bataljons; Politiek-bureaucratische besluitvorming over infrastructuur' ontwikkelt Jouke de Vries in een helder betoog een belangwekkende visie op die politiek-bureaucratische besluitvorming. De Vries gaat indringend in op de vragen waarom infrastructuur zo hoog op de agenda staat en waarom de voorstanders van infrastructuur steeds aan het langste eind trekken, terwijl de PvdA-minister van VROM de

interdepartementale strijd constant verliest.

Bij deze 'harde' infrastructuur gaat het om projecten die betrekking hebben op grond, water, wegen, vliegvelden en informatieve snelwegen die ten goede komen aan economische bedrijvigheid. De Vries laat zien dat lobby's pas werkelijk invloed krijgen als de tijd politiek rijp is. En dat is het geval als onder sterke ambtelijke aandrang de politici het onderwerp op de agenda plaatsen. Doorslaggevend is daarbij, dat er geld beschikbaar is en dat zij – de politici – kunnen 'scoren'. Er ontstaat dan een zichzelf versterkend machtsblok. Voor de steun uit de samenleving is het bijzonder interessant dat Onze KLM, de Nationale Trots Schiphol en de Grootste Haven ter Wereld meedoen. Een veelheid aan bedrijven, organisaties, bureaus die profiteren van voorbereiding, uitvoering en gebruik van de infrastructuur wordt gemobiliseerd.

De zorg om het milieu wordt als lastig ervaren, het zou economische ontwikkelingen maar in de weg staan. Hoewel natuur- en milieuorganisaties bijzonder veel leden en donateurs hebben, worden ze weggevaagd. Ze moeten zich in bestuurlijk opzicht verlaten op een zwakke minister met een departement zonder invloed. Voor de voorstanders ligt dat anders. De Vries: 'Jorritsma (bekend met de aannemerswereld), Wijers (typische representant van een consultancy-firma) en Wim Kok (bouwvakkerszoon met Nijenrode-opleiding) voelen zich op het infrastructurale terrein als vissen in het water. Het zijn alle

B O E K E N

drie bewindslieden die zaken willen doen, knopen willen doorhakken, meer technocraten dan partijpolitici' en 'Technocraten kennen bovendien een lichte hang naar autoritaire besluitvorming'. Cruciaal acht De Vries ook de rol van secretaris-generaal Geelhoed van Economische Zaken, die meende dat geld voor groene investeringen waarover het kabinet zich boog net zo goed in de Noordzee kon worden gegooid. Hij is nu topambtenaar van Kok op Algemene Zaken. De Vries: 'Het ministerie wordt nu door twee socialisten bevolkt, Kok en Geelhoed, die beiden geloven in het marktmechanisme en ervan overtuigd zijn dat het milieu zichzelf herstelt.'

Geen vrolijk verhaal voor leden van de PvdA die wel eens twijfelen aan de economische doelen van hun leider en die zich zorgen maken over economische ontwikkelingen die het welzijn in gevaar brengen. Leerzaam studiemateriaal voor natuur- en milieuorganisaties bij het ontwikkelen van doeltreffende strategieën.

Nederland distributieland! De 'harde' infrastructuur is hoog op de politieke agenda beland, dat kon ook Frank Kalshoven en Paul J.G. Tang niet ontgaan. Terecht? vragen zij zich af in hun bijdrage 'De overspannen verwachtingen van infrastructuur'.

De investeringsstrategie van de overheid lijkt gefundeerd op de Nieuwe Groeitheorie. De auteurs stellen vast dat deze weliswaar groeibepalende factoren zichtbaar maakt, maar dat vervolgens onderzoek naar deze effecten geen ondubbelzinnige, zelfs tegenstrijdige resultaten ople-

vert. Die 'stempelen het trekken van harde conclusies tot gekkenwerk'. Het belangrijkste argument tegen hoge groeiverwachtingen van publieke investeringen is, dat zij per saldo private investeringen verdringen. De auteurs komen tot twee conclusies. De verwachtingen ten aanzien van de groeieffecten zijn 'zwaar overspannen' en als dan terughoudendheid bij de overheid blijkbaar geboden is, moet de particuliere sector van dienst zijn, niet alleen bij het betalen van infrastructuur maar ook bij het kiezen van projecten en de exploitatie.

Wat is natuur nog in dit land?

Dan volgt Wouter van Dieren met 'Meer infrastructuur doet de welvaart afnemen'. In een cynische inleiding zet hij de infrastructuurele plangekte af tegen de volslagen miskennis van de milieuproblematiek, ook in PvdA-kringen.

Hij legt geduldig uit dat de successen van de Nederlandse economie schijn zijn, afgeleid uit zeer aanvechtbare berekeningen die geen rekening houden met de enorme schuld die we opbouwen met de voortgaande bodem-, water- en luchtvervuiling, die direct en indirect (ziekten en stress) productieverlies opleveren. De kosten van stress, herstel, reparatie, conflict, vervuiling, enzovoorts gelden statistisch merkwaardigerwijze als groei. Behalve dat de groeisom geen rekening houdt met de milieuschuld en met deze regressieve kosten komen we ook de subsidiestromen naar het bedrijfsleven niet tegen als aftreksom. Ten onrechte. Zij vertekenen immers

het niveau van de productiviteitscore. De correcte berekening van de staatsschuld komt op een veelvoud uit van het door de regering gelanceerde bedrag.

Van Dieren vraagt een realistisch maatstaf voor welvaart. Het gaat niet aan dat essentialia als gezondheid, milieu, scholing, vrije tijd, huishoudelijke arbeid, inkomensverdeling en overheidsdienstverlening in de gangbare modellen worden onderbedeeld. Zijn boodschap dringt blijkbaar nog steeds niet door, maar de milieu-activist geeft de strijd niet op. De alleszins begrijpelijke bittere ondertoon verdwijnt als hij tenslotte met bezieling zijn heilsboodschap uitdraagt. De emancipatoire, revolutionaire milieubeweging zal ons redden.

Wat verstaan we onder landschap? Laten we uitgaan van de begripsomschrijving van Van Dale: landelijke omgeving voor zover men die met een blik overziet. We lopen even de belangrijke taken van de landelijke omgeving na die invloed hebben op het landschap en relevant zijn voor ruimtelijke ordening. In de eerste plaats is dat de ecologische functie. Vervolgens zijn er de taken met betrekking tot actieve en passieve recreatie, productie van voedsel, grondstoffen en brandstoffen en het waterbeheer. Verder moet de landelijke omgeving stedelijk en agrarisch afval verwerken. Zij krimpt door stedelijke uitbreiding en bedrijvigheid en haar steeds kleiner wordende gebied wordt door steeds meer verbindingen doorsneden. Door overbelasting en versnippering kan ze verscheidene functies niet meer uitoefenen, andere ter-

B O E K E N

nauwernood. De natuur legt het loodje en op verschillende fronten vechten natuurbeschermers en natuurontwikkelaars. Daar lopen vast wel een paar fundamentalisten tussen die 'geïmporteerde exoten, zoals de Amerikaanse eik' willen uitbannen en heemschutters van 'die natuur van mandenvlechters, klompenmakers en andere ambachtslieden die tegenwoordig de braderieën bevolken' om met Kockelkoren te spreken.

Ongetwijfeld reed de Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten een scheve schaats bij de strijd tegen de bouw van IJburg in het IJmeer. Als ergens een harmonische stadsuitbreiding met ecologische structuur verzoend kon worden dan daar wel.

Karikatuur van natuurontwikkelaars
Petran Kockelkoren laat dat in 'De esthetiek van het gecreëerde landschap' nog eens uitleggen door Dirk Sijmons, 'de vooruitstrevendste van de bedenkers van het Ooievaar-concept'. Dat vooruitstrevendste moet erbij omdat die bedenkers per saldo verdacht zijn. Het plan Ooievaar behelst natuurontwikkeling in het rivierengebied bij Rhenen. 'Stel een aantal beginvoorwaarden en de natuur hervat haar eigen loop. En het dient gezegd te worden: het werkt.' Kockelkoren constateert het met tegenzin. 'Wat vroom wordt verzwegen is, dat deze strategie in andere dan natte biotopen heel wat meer voeten in de aarde heeft.' Verzwegen? Je hoeft toch niet te verzwijgen wat algemeen bekend is? Hij signaleert bij de natuurontwikkelaars 'een bij nader inzien hoogst bedenkelijke

ideologie' en wel: 'Het referentiebeeld van de toekomstige toestand is dat van een ongestoorde pure inheemse natuur' en verderop heet het 'Natuurontwikkeling kiest voor omheinde oernatuur.' Kom nou.

De natuurbescherming is ook niet zuiver op de graat. Kockelkoren onthult, dat het natuurgebied de Weerribben, dat zelfs het Europese natuurdiploma van de Raad van Europa uitgereikt kreeg, niet puur natuur is. Tja, iedereen begrijpt onmiddellijk dat het een sterk gecultiveerd landschap betreft, dat met kunst en vliegwerk in stand gehouden moet worden. Beschouw het wat mij betreft als een instructieve hobby net als het conserveren van windmolens, die ook al lang niet meer in het landschap thuishoren. Als het maar niet te dol wordt. Maar het is schering en inslag, beweert Kockelkoren, en verder streeft natuurbescherming gebiedsuitbreiding na. Geheel ten onrechte, vindt hij, want de vergroting van de biodiversiteit staat in geen verhouding tot de uitbreiding van de oppervlakte natuurgebied. Dat lijkt me een wankle redenering en bovendien is het helemaal niet moeilijk enkele stevige argumenten voor uitbreiding van het areaal te bedenken. Kockelkoren bestrijdt zelfgeschapen karikaturen.

Binnen het kader van het natuurlijk of fysisch-biologisch milieu inclusief de biosfeer wordt het landschap in Nederland vrijwel geheel bepaald door menselijk ingrijpen met natuurlijke en artefactiële elementen en combinaties daarvan. Kockelkoren zegt in dit verband: 'De dijken vormen

technologische artefacten die door natuur zodanig zijn gekoloniseerd dat ten aanzien van de dijklichamen gerust van natuurgebieden gesproken kan worden'. Maar hij kan toch niet ontkennen dat de natuur onder druk staat? Ze moet beschermd en beheerd worden en ze moet nieuwe kansen krijgen: natuurbescherming en natuurontwikkeling. En stukken exploitatie-landschap die we van cultuurhistorische betekenis achten worden in stand gehouden. Zoals de Weerribben, 'deze prachtige uitzonderingstoestand' in de woorden van Kockelkoren.

De beschrijving van het ontstaan en de beheersproblematiek van de Weerribben is overigens voortreffelijk in haar effectieve beknoptheid. Ook andere passages lees je met plezier, zoals die over het nostalgisch teruggrijpen op pré-industriële cultuurvormen. Daar staat dan weer tegenover, dat we bladzijden lang de kennis-socioloog Schütz moeten volgen, die een boek niet afmaakte en via Habermas de politieke theorievorming binnengelooft is en met die Habermasiaanse bagage stappen de Wageningse filosofen het natuurdebat binnen, waarna goddank Lucas Reijnders ons per citaat van hen verlost. Hooguit één voetnoot waard. Zo zijn er nog enkele intellectuele exercities die het betoog noch verrijken noch verdiepen.

De auteur trekt allerlei allang bestaande opvattingen in de actualiteit door ze als verrassend en nieuw te presenteren. Schaalniveaus in de landschapsbeleving (een automobilist ervaart het landschap anders dan een padden-

B O E K E N

stoelenzoekende boswandelaar), cultuur- en natuurverstrengeling, natuur in de stad, de ideeën achter een ecologische infrastructuur, de betekenis van technotopen voor natuur en landschap.

In de laatste paragraaf mondt dit alles uit in een weinig opzienbarend 'etage-landschap' dat vragen oproept van een niet hoger niveau dan: Waarom niets gezegd over water en waterwegen? Wat zijn eigenlijk taluds van autowegen op poten? Waarom treinen in tunnels? Kan het niet andersom: vanuit de trein kun je ontspannen van het landschap genieten en automobilisten moeten het oog op de weg houden.

De noodzaak van een nieuwe Nota Ruimtelijke Ordening

De WBS-bundel geeft ongewild een goed inzicht in de gang van zaken bij de ruimtelijke inrichting. Wat 'hoog op de politieke agenda staat' bepaalt een sectorale aanpak buiten enig beleid van ruimtelijke ordening om. Cupe-rus en Hurenkamp schreven: 'Het infrastructuuroffensief is gegoten in een ijzeren mal van onvermijdelijkheid.' Het is een tekortkoming dat de economische argumenten daarvoor in het boek niet vanuit democratisch socialistische beginselen zijn geanalyseerd. Teleurstellend is dat de overspannen ambities met betrekking tot de mainports niet kritisch tegen het licht gehouden zijn. Dat met de privatiseringen de greep van de overheid op de ruimtelijke ordening vermindert, is blijkbaar geen probleem. Ook als dat wel relevant zou zijn, laten auteurs ons in het ongewisse over de gevolgen van hun waarnemin-

gen en conclusies voor de feitelijke ruimtelijke inrichting.

Door deze beperkingen bleven kernvragen liggen. Zijn de fysieke mogelijkheden van ons grondgebied opgewassen tegen de economische beleidsdoelen? Wat komt er terecht van welzijns-opties die gerelateerd zijn aan ruimtelijke ordening? Ook vragen met betrekking tot het beleidsinstrumentarium – en die zijn er in overvloed – komen niet aan de orde.

Het facetbeleid Ruimtelijke Ordening is nooit uit de verf gekomen. In het eigen ministerie moest het de overheersing dulden van de sectorale Volkshuisvesting. Vooral Verkeer en Waterstaat liet zich de wet niet voorschrijven, evenmin trouwens als Landbouw. Wat het laatste betreft moet ik even het misverstand wegnemen als zou het Groene Hart een planologisch concept zijn. Het openhouden van dit gebied was een landbouwbelang. De Tweede, Derde en Vierde Nota lieten er geen twijfel over bestaan dat de landbouw er de dienst zou uitmaken. De vigerende Vierde Nota Extra stelde dat de belangrijke landbouwfunctie van het Groene Hart versterkt moest worden.

Een Nota over de Ruimtelijke Ordening – het belangrijkste beleidsinstrument – hoort het resultaat te zijn van een integrale afweging op nationaal niveau van alle aanspraken op ruimte.

Daarbij moeten de relevante effecten, alternatieven, nevenontwikkelingen en consequenties in het geding worden gebracht. Maar in de Vierde Nota (1988), die toch vooruit keek tot 2015,

ontbrak de Betuwelijn. Hoe kon ze aan de prognoses ontsnapt zijn? Of werd ze verzwegen? In de Vierde Nota Extra (1990) kwam ze onverhoeds uit de lucht vallen. Het betrof blijkbaar niet meer dan de ombouw van de lijn Gorkum-Tiel-Elst. Op de kaart van de hoofdtransportassen kwam de Betuwelijn niet voor! Buiten de Nota gold ze als de belangrijkste goederentransportlijn van de toekomst. Ook het tracé van de hogesnelheidslijn was bij uitstek een onderwerp voor de Vierde Nota Extra geweest. Die liet echter in iets andere woorden weten: dat zien we nog wel. (Als ze werkelijk onderhevig waren geweest aan een integrale afweging zou de Betuwelijn niet worden aangelegd en had de hogesnelheidslijn een ander tracé gekregen.)

Aan de andere kant betrof de Vierde Nota Extra terecht de hoofdstedelijke projecten IJ-oevers en IJburg wel bij het nationale beleid, IJburg met kaartbeelden en al; de verdere uitbreiding in de richting Almere werd zelfs nadrukkelijk opengehouden. Toen een stuntelend gemeentebestuur de IJ-oeverplannen uit handen liet vallen, tot onberekenbare schade voor Amsterdam, was dat ook falend rijksbeleid. Toen Natuurmonumenten de aanval opende op de bouw van IJburg, wat uitliep op een ondoordacht compromis, was dat ook gericht tegen nationaal beleid. En de minister van Ruimtelijke Ordening? Ze stond erbij en ze keek ernaar.

Een beroep op de Vierde Nota Extra of Vinex is in zoverre dubi-

B O E K E N

eus dat het om een wanproduct ging. Ze haakte in op geconstateerde ontwikkelingen op basis van slecht onderbouwde conclusies. Bij haar aantreden had de huidige bewindsvrouw haar beter meteen bij het grof vuil kunnen zetten, maar ze blijkt de Vinex nog steeds in ere te houden. Wat de PvdA betreft moeten we ons vastklampen aan de

uitspraken van het Tweede-kamerlid Adri Duivesteijn in een recent vraaggesprek met Het Parool: 'Er moet zo gauw mogelijk een vijfde nota ruimtelijke ordening komen en iedereen binnen de Kamer moet ook erkennen, dat alle fundamentele beslissingen eigenlijk alleen maar genomen kunnen worden binnen dat integrale kader.' Hij vroeg

VROM dominerend, opiniërend, stimulerend, enthousiasmerend te zijn.

NIEK DE BOER

was directeur van de Provinciale Planologische Dienst van Zuid-Holland en hoogleraar stedenbouwkunde. Hij publiceerde onder meer 'De Randstad bestaat niet; De onmacht tot grootstedelijk beleid'.



De verpoldering van de PvdA

André Gerrits schrijft naar aanleiding van:

Heinz Fischer (red.), *Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie*.

Wenen: Löcker Verlag, 1997.

De historicus Donald Sassoon besluit zijn geschiedenis van de West-Europese sociaal-democratie *One hundred years of socialism. The West European left in the twentieth century*. (London, New York 1996) met een uiteenzetting van het 'nieuwe revisionisme' van de jaren '80 en '90. 'Authentiek neorevisionisme', betoogt hij, lijkt vooral bepaald door het inzicht dat een 'nationale weg naar de sociale democratie' niet langer mogelijk is. Het is geen revolutionaire opvatting, ruim een eeuw na de oprichting van de Eerste Internationale, maar enige actualiteit kan ze toch niet worden ontzegd. Hoe 'internationaal' is de huidige Europese sociaal-democratie? Wie zijn er beter in staat het antwoord te geven dan de sociaal-democratische leiders zelf? In *Die Zukunft*

der europäischen Sozialdemokratie komen ze allemaal aan het woord, 32 sociaal-democratische kopstukken uit twintig verschillende landen.

Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie heeft iets van een feestbundel. Premiers, partijleiders en overige aanzienlijken steken de loftrumpet over de sociaal-democratische beweging. Ingewikkelde kwesties (zoals migratie, asiel en milieu) worden zoveel als mogelijk vermeden. Onderlinge tegenstellingen worden met de mantel der liefde bedekt. Een directe aanleiding voor de bundel is er niet, of ze zou het recente politieke welslagen van de sociaal-democratie moeten zijn. In twaalf van de vijftien staten van de Europese Unie dragen sociaal-democraten regeringsverantwoordelijkheid, zo wordt voortdurend beklemtoond, in negen landen levert de sociaal-democratie de minister-president, en in het Europese Parlement vormen sociaal-democraten verreweg de grootste fractie. Er mag weer gejubeld worden. De sombere bespiege-

lingen van enige tijd terug over de onvermijdelijk slinkende basis van de beweging en de toenevende overbodigheid van haar ideeën lijken vergeten. Na jarenlang mikpunt van liberale arrogantie te zijn geweest, wordt nu met volle teugen van het succes genoten.

Politici kijken niet graag om, maar als het nu zo goed gaat, wat ging er dan eerder verkeert? Tony Blair is de enige die zonder veel omhaal van woorden afrekent met de 'ouderwetse' sociaal-democratie. In de van hem bekende krachtige *soundbite* stijl: het is moderniseren of sterven. Het optimisme van zijn boodschap lijdt er niet onder. 'De waarheid is', stelt Blair, 'dat wij beter in staat zijn dan anderen aan de economie van de toekomst te bouwen omdat we veel meer gemeen hebben met die nieuwe economie, gebaseerd op kennis, vaardigheden en creativiteit.' Nadere bewijsvoering ontbreekt vooralsnog.

Wat beweegt de sociaal-democratie tot de verandering, de modernisering die Tony Blair zo hartstochtelijk bepleit? Alle

B O E K E N

bijdragen aan *Die Zukunft* wijzen in dezelfde richting: de krachten van de mondialisering. Mondialisering is hét stopwoord van de huidige sociaal-democratie. Het duikt steeds weer op. Het bewustzijn van de dwingende logica van de mondiale economie lijkt een soort code voor politiek handelen geworden, een bewijs van bij de tijd zijn. Mondialisering, zo is het gemeen gevoelen, dwingt tot vernieuwing, tot aanpassing. Is dat zo? Zijn de internationale economische verhoudingen het afgelopen decennium inderdaad in die mate veranderd dat ze geen andere keus laten dan een ingrijpende heroriëntatie van de sociaal-democratie? Of worden de veronderstelde uitdagingen en beperkingen van de mondiale kapitalistische orde vooral aangegrepen om zonder veel discussie en reflectie afscheid te nemen van de politieke uitgangspunten die lange tijd als vanzelfsprekend golden maar nu niet meer van pas komen?

Onder verwijzing naar de onvermijdelijkheid en de wetmatigheid van de mondialisering, zoals voortdurend wordt gedaan in *Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie*, is de noodzaak de verandering van het sociaal-democratische gedachtegoed nader te beargumenteren vrijwel weggenomen. Ideeën en instrumentaria zijn ingehaald door de tijd en daarmee vanzelfsprekend obsoleet geworden. De beklemtoning van de noviteit van het huidige mondiale kapitalisme maakt bovendien de onaangename taak zich rekenschap te geven van de eigen politieke tekortko-

mingen vrijwel overbodig. Wat is de zin te filosoferen over het spijzieke en corrupte keynesianisme *hellénique* van de jaren tachtig of over de maatschappelijke schaduwzijden van de West-Europese verzorgingsstaat ('Nederland is ziek!') als de mondialisering toch al dwingt tot ingrijpende aanpassingen?

De vermeende dwingendheid van de nieuwe economische verhoudingen boet bovendien aanzienlijk in aan betekenis zodra praktische politieke gevolgtrekkingen moeten worden geformuleerd. Nu sociaal-democraten weer regeren, is de toon vanzelfsprekend niet langer louter defensief (de verdediging van sociale verworvenheden tegen de anonieme krachten van het mondiale kapitalisme) maar over de wijze waarop de mondialisering tegemoet dient te worden getreden, lopen de politieke meningen nogal uiteen. De dominante reactie is reguleren. 'Mondialisering', schrijft Massimo D'Alema, voorzitter van de Italiaanse Democratische Partij van Links (PDS), 'impliceert voor mij de noodzaak van een kracht die wereldwijd in staat is regulerend op de ontwikkelingen in te spelen. *La volonté de régulation*, zegt Lionel Jospin hem na, de sociaal-democratie zoekt wegen om de mondialisering 'onder de knie te krijgen'. Tony Blair laat ook hier een overtuigd dissidente opvatting horen. Bij dezelfde gelegenheid waarop Jospin zijn pleidooi voor regulering hield (de vergadering van de Partij van de Europese Sociaal-democraten, PES, in Malmö, afgelopen juni), trok Blair van leer tegen 'rechts'

dat enkel meent 'zwem of verzuip in de markt' en tegen 'ouderwets links' dat nooit verder kwam dan 'meer uitgeven en regelen'. 'Er is een functie voor bestuur en het marktmechanisme is geen nieuwe God', aldus Blair, 'maar de rol van het bestuur is wel veranderd. Vandaag de dag gaat het erom mensen het onderwijs, de vaardigheden en de technische kennis te verschaffen die ze nodig hebben om hun eigen ondernemingszin en talent optimaal te gebruiken. Dit is de derde weg – oud links noch nieuw rechts.'

Hoort Blair er wel bij?

Blair is een vreemde eend in de bijt. Zijn korte bijdrage aan *Die Zukunft* is krachtiger en wervender dan de meeste van die van zijn Europese kameraden bij elkaar (of ze ook 'sociaal-democratischer' is, moeten anderen maar uitmaken). In vergelijking met Blairs artikel is de verhandeling van Wim Kok, ergens halverwege 'oud' en 'nieuw links' te plaatsen, ten hoogste half af. Kok ontdoet zich nogmaals van zijn ideologische veren en dat mag een 'bevrijdende ervaring' zijn, maar is het niet een beetje koud? Sociaal-democratie is meer dan een combinatie van centen, procenten en behoorlijk bestuur. Het is opmerkelijk dat de eerste vijf principes van Blairs 'linkse' of 'centrum-linkse' politiek van immateriële aard zijn: internationalisme, *tough on crime*, familie, anti-discriminatie en milieu. Ik zou de mogelijk lichte afkeer van de wijze waarop Blair gewoonlijk zijn boodschap presenteert en zijn achterban dis-

B O E K E N

ciplineert vooralsnog niet in de weg laten staan van een bekwaam oordeel over de ideologie van *New Labour*.

Als reguleren in de meeste sociaal-democratische partijen de dominante reactie op de veronderstelde mondialisering is, dan rijst de vraag: wie of wat brengt orde aan en op welke wijze? In lijn met de heersende intellectuele opvatting worden in *Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie* veel, mijns inziens teveel, relativerende kanttekeningen geplaatst bij de betekenis van de nationale overheid. Sterker, juist de afgenomen handelingsvaardigheid van de staat wordt beschouwd als één van de belangrijkste redenen van de heroriëntatie van de sociaal-democratie. Over een alternatief instrumentarium bestaat echter geen overeenstemming. Slechts een enkele sociaal-democraat trekt de ultieme politieke conclusie uit de economische mondialisering en bepleit *global governance*. De voormalige premier van Zweden Ingvar Carlsson houdt een dergelijk pleidooi maar hij was het dan ook aan zijn stand verplicht, als voorzitter van de *Commission on Global Governance* van de Verenigde Naties. De meeste sociaal-democratische leiders kiezen een ander alternatief voor de nationale staat, namelijk de Europese Unie. De veronderstelde economische mondialisering heeft niet alleen het traditionele sociaal-democratische gedachtegoed en instrumentarium twijfelachtig gemaakt; ze heeft de sociaal-democratie ook in sterker mate dan lange tijd het

geval is geweest tot Europa bekeerd.

Deze pro-Europese oriëntatie is geen toevaligheid. Ze heeft veel te maken met de formele positie van de huidige sociaal-democratie (regeringsverantwoordelijkheid beperkt de politieke vrijblijvendheid) en met het heimelijk streven de Europese Unie te gebruiken als de omweg waarlangs de door de mondialisering onder druk gezette nationale verzorgingsstaat overeind zou kunnen worden gehouden. De benadering van de Europese integratie is nogal materialistisch. Ik weet niet of 'Europa' per sé een nieuwe 'moraal' of 'ethos' nodig heeft (hoewel er niets op tegen lijkt) maar ik weet wel, in navolging van Viktor Klima, Oostenrijks bondskanselier, dat sociaal-democraten de Unie niet uitsluitend kunnen beoordelen op haar economische voordelen. 'De Europese integratie in al haar facetten is een groots en toekomstgericht vredesproject' aldus Klima in *Die Zukunft*, 'een sociaal-democratisch Europa is een Europa van vrede en sociale gerechtigheid.'

Onbehagen over retoriek

Alle mooie woorden die in *Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie* aan 'Europa' worden besteed, kunnen een licht gevoel van onbehagen niet wegnemen. Ze klinken zo weinig overtuigend, zo fantasie- en kritiekloos. Neem de bijdrage van Pauline Green, voorzitter van de sociaal-democratische fractie in het Europese parlement – na een lichte aanpassing zou ze niet hebben misstaan op een plenaire ver-

gadering van de Communistische Partij van de Sovjet-Unie. 'De legitimiteit van de Europese Unie is in de ogen van haar burgers verbonden met de democratische vertegenwoordiging in het Europese parlement (...)', stelt Green als vanzelfsprekend. 'De Europese parlementariërs werken hard om in eigen land het woord te verspreiden dat Europa een positieve kracht kan zijn in het leven van de lidstaten en hun bevolkingen; scrupuleus bezoeken zij (de Europarlementariërs, AG) de plenaire en commissievergaderingen, nemen ze deel aan de activiteiten van hun politieke groepering en onderwerpen ze zichzelf aan de aanzienlijke ontberingen van het leven van een lid van het Europese Parlement dat altijd onderweg is.' Zelfs als aan de voorstelling van zaken door mevr. Green niets zou zijn af te dingen, dan nog getuigt ze van een ernstige vorm van blikvernauwing, van een stuitend gebrek aan inzicht in de wijze waarop een belangrijk deel van de buitenwereld tegenwoordig naar 'Europa', in het bijzonder naar het Europese Parlement kijkt. Bij de ambivalente relatie tussen de Europese integratie en de sociaal-democratie wordt in *Die Zukunft* trouwens niet stilgestaan. De toekomst van de Europese samenwerking wordt zonder reserve gekoppeld aan het perspectief van de sociaal-democratie. Het is uitgerekend een 'nieuwkomer' die kanttekeningen plaatst bij deze arrogantie: Józef Oleksy, voorzitter van de Sociaal-Democratie van de Republiek Polen. Oleksy stelt

B O E K E N

terecht dat aan de toename van de invloed van de sociaal-democratie in Europa geen 'simpel optimisme' kan worden ontleent. 'Er is geen eenduidig antwoord op de vraag of de partijen van democratisch links in programmatisch en politiek opzicht bereid zijn tot een langdurige sturing van Europa.' Oleksy heeft gelijk. 'Europa' lijkt immers niet zonder gevaren voor de sociaal-democratie. De Europese integratie is een steeds belangrijker risicofactor (electorale hindernis) in die lidstaten waar 'Brussel' als een potentiële bedreiging van de nationale welvaart en identiteit wordt beschouwd. 'Europa' gaat geleidelijk over dezelfde gevoelheden van materiële en immateriële aard waarover eens vooral in de nationale hoofdsteden werd beslist (van de veronderstelde gevolgen voor de harde munt tot en met het drugs- en

immigratiebeleid), terwijl de publieke opinie zich steeds kritischer, zoniet afwerender, opstelt. Bovendien dreigt de ontwikkeling van de Europese integratie (zowel de geplande 'verdieping', de EMU, als de voorgenomen 'verbreding') een splijtzwam te worden tussen de partijen in de noordelijke en die in de zuidelijke lidstaten. Nu we er steeds uitdrukkelijk mee te maken krijgen groeit ook in Nederland het onbehagen over de politieke cultuur van de Zuid-Europese landen, zelfs in sociaal-democratische kringen.

Als verkiezingstijd hét moment is waarop een politieke partij zich profileert en als 'Europa' hét kernstuk is van ons buitenlands beleid, dan zou de Nederlandse sociaal-democratie juist in deze maanden blijk moeten geven van haar internationale zin. Juist nu zou de partij moeten uitkomen voor haar Europese

gezindheid – niet angstig maar overtuigend, niet zuinig maar royaal, niet met mooie woorden maar met concrete, praktische, kritische keuzen. Daar ziet het niet naar uit. Internationale politiek is bijzaak. 'Europa' wordt vooral als een electoraal probleem beschouwd. De politieke oriëntatie van de PvdA is nog steeds wezenlijk internationalistisch maar verpoldering dreigt. Het 'buitenland' scoort niet, het kiezersvolk is sceptisch, dus aan de controversiële kanten van 'Europa' kan maar beter voorbij worden gegaan. In verkiezingstijd lijkt voor de PvdA te gelden: hoe lager het profiel van de 'Europese' politiek, hoe beter.

A. W. M. GERRITS

is verbonden aan de vakgroepen Oost-Europese Studies van de Universiteit van Amsterdam en Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen.



H O O F D E N & Z I N N E N

Soldaten van zestien
en de vrijheid

De VVD stelde onlangs voor om het leger voortaan in de gelegenheid te stellen zestienjarigen te recruterén. Dit voorstel om het personeelstekort te bestrijden kon onmiddellijk op een brede politieke steun rekenen. Slechts D'66 zag enige praktische bezwaren. De brede, ook door de PvdA verleende, steun en vooral het gebrek aan enige fundamentele discussie over deze kwestie waren opmerkelijk. Uiteraard pleitte niemand voor het in de oorlog sturen van zestienjarige soldaten: de eerste jaren zouden de betrokkenen vooral in opleiding zijn. De vraag is evenwel of adolescenten in staat kunnen worden geacht om in vrijheid voor de militaire dienst te kiezen. Ondernijmt men niet datgene wat men met een leger wenst te verdedigen door jongeren in een positie te brengen waarin zij dermate principiële keuzen kunnen maken? Wij hebben een leger om onze collectieve vrijheid zelf invulling aan ons bestaan te geven, te verdedigen tegen machten, die ons andere levenswijzen willen opdringen. Degenen die er voor kiezen in het leger te treden, geven echter voor de duur van hun dienstdad een belangrijke vrijheid op: de vrijheid om op basis van eigen waarden en opvattingen, weloverwogen en zonder bloot te staan aan dwang van anderen beslissingen te nemen. In het leger is per definitie geen ruimte voor deze persoonlijke autonomie: treedt men in dienst van deze organisatie dan zullen anderen voortaan

bepalen wie de vijand is en wanneer en hoe deze wordt bestreden. Zeker, achteraf kan men altijd, wanneer men de opdracht althans heeft overleefd, in beroep gaan tegen een beslissing van de opdrachtgever, maar op het moment zelf heeft men niet of nauwelijks keus. Voor de doeltreffendheid van een krijgsmacht valt voor het laatste uiteraard veel te zeggen. Maar de prijs die individuen hiervoor moeten betalen is, of zij zich hier nu van bewust zijn of niet, groot: zij leveren iets in dat als wezenlijk voor hun menszijn kan worden opgevat, namelijk hun persoonlijke autonomie. Of de mogelijke doelen van het in dienst gaan dit offer kunnen rechtvaardigen, is een belangrijke principiële vraag die ieder voor zich zal moeten beantwoorden. De kwestie is of men van zestienjarigen kan verwachten dat zij een beslissing, die dermate vergaande consequenties heeft voor het eigen leven, weloverwogen nemen. Met andere woorden: kunnen zij deze beslissing nemen in de geest van de waarde die wij met een leger stellen te verdedigen, namelijk de vrijheid?

Vrijheid houdt niet alleen in dat men door anderen met rust wordt gelaten. Vrijheid betekent ook zelfbepaling of autonomie: het maken van weloverwogen keuzen op basis van een redelijke kennis van de alternatieven. Om deze keuzen te kunnen maken moet een aantal voorwaarden zijn vervuld. Iemand die in zijn beslissingen slechts wordt voortbewogen door de eerste de beste aandrang of door, in zijn toevallige opvoeding en milieu aangeleerde, gewoonten en gebruiken, kan



I N H O U D

Soldaten van zestien en de vrijheid

H O O F D E N & Z I N N E N

moeilijk meester over zijn leven zijn. Zo iemand is een speelbal. Autonomie vereist, onder meer, dat men afstand kan nemen van zijn onmiddellijke wensen en neigingen, en dat men in staat is te evalueren welke van deze wensen al dan niet wezenlijk of waardevol in zijn leven zijn. Voor autonomie zal men voorts de door de omgeving aangeleerde waarden en normen ter discussie moeten stellen en op zoek moeten gaan naar alternatieve ziens- en levenswijzen, wijzen die men wellicht preferabel acht nadat men er eenmaal kennis van heeft genomen. Keuzen die in vrijheid zijn genomen, zijn dus bewust, geïnformeerd en weloverwogen. Voor het laatste zal men zich eerst enigszins moeten ontplooien. Vandaar dat zelfontplooiing vaak in één adem wordt genoemd met vrijheid. Vrijheid, de mogelijkheid zich in een vrije interactie met zijn omgeving te kunnen ontplooien en vervolgens ongehinderd gebruik te kunnen maken van zijn kwaliteiten, behoort tot de kernwaarden van onze beschaving. Het is deze vrijheid die wij met een leger willen verdedigen.

Nu spreekt het voor zich dat men van niemand in alle redelijkheid kan verwachten dat al zijn keuzen op de hierboven beschreven wijzen tot stand komen. Dit is ook niet nodig om toch van vrijheid en autonomie te kunnen spreken. Niettemin: hoe principiëler en verstrekkender de keuzen, hoe meer deze voorwaarden vervuld moeten worden, wil er sprake zijn van autonomie. Het al dan niet in dienst treden van een krijgsmacht en het al dan niet ten behoeve van een hoger doel opgeven van zijn

persoonlijke autonomie is zo'n keuze. Het moeten uitvoeren van orders van anderen waar men niet achter staat, het gevoel zich overgeleverd te hebben aan autoriteiten die beslissingen nemen die men verwerpelijk acht, kan mensen bovendien voor de rest van hun leven beschadigen. Niemand wil vandaag in de schoenen staan van de soldaten die in Srebrenica hebben toegekeken hoe zich een volkerenmoord voltrok. Evenzo zullen waarschijnlijk maar weinigen van de toendertijd betrokken militairen een goed gevoel hebben overgehouden aan hun deelname aan de politioele acties in Indonesië. Toch loopt men onherroepelijk het risico in deze situatie verzeild te geraken wanneer men dienst neemt in het leger. Kan en mag men van zestienjarigen, zeker de zestienjarige schoolverlaters waar de Landmacht de jacht op zal openen, verwachten dat zich zij hiervan in hun beslissing reenschap geven? Mag men adolescenten in een positie brengen waarin zij, bijna zeker zonder dat zij zich dit bewust zijn, een uiterst wezenlijke keuze maken, waar zij eerst later de consequenties van zullen ervaren en waar zij een levenlang door achtervolgd kunnen worden? Hoe groot zal het afgrijzen, de wrok, de rancune zijn, wanneer zij op hun eenentwintigste bemerken dat zij vijf jaar eerder, in al hun jeugdig enthousiasme, op een trein zijn gesprongen die naar Srebrenica voerde? Door zestienjarigen te verleiden te kiezen voor het leger maakt men de vrijheid die geacht wordt met dit leger verdedigd te worden, te schande. Als men werkelijk de vrijheid wil verdedigen dan moet men ook de

condities garanderen waaronder mensen een autonome beslissing kunnen nemen over het in dienst treden van een leger. Tieners vallen dan af.

Het is onbegrijpelijk waarom de krijgsmacht in haar speurtocht naar nieuw personeel haar vizier louter richt op jongeren en een andere belangrijke doelgroep – de vijftigplussers – buiten schot laat. Een grotere participatie van deze senioren heeft immers vele voordelen. Zij zijn beter in staat om weloverwogen keuzen met betrekking tot de militaire dienst te maken. Hun arbeidsparticipatie is daarnaast op dit moment noodgedwongen minimaal, waardoor velen zich door de maatschappij uitgesloten en miskend voelen – iets wat het leger kan oplossen. Dankzij hun deelname zal het leger voorts een meer getrouwe afspiegeling van de bevolking worden. Het vaak veronderstelde leeftijdsprobleem is inmiddels overwonnen: dankzij de moderne oorlogstechnieken is de lichamelijke conditie van soldaten van aanmerkelijk minder belang dan vroeger. En tot slot men mag verwachten dat vijftigplussers een grotere levenswijsheden hebben opgebouwd dan de gemiddelde adolescent, hetgeen in het kader van de tegenwoordige vredesoperaties zeer van pas kan komen. Misschien vormt een strijdmacht van vaders en moeders de beste garantie voor het slagen van vredesoperaties.

HANS BLOKLAND

is de auteur van *'Wegen naar Vrijheid'* (Amsterdam, Boom, 1995) en verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

✎ P E N O P P A P I E R ✎

Solidariteit zonder kleren

Bas van Stokkom geeft er in zijn artikel 'De Politiek van Respect, Solidariteit Anders Bezien' (s&d, nr. 10, 1997, p. 436-445) blijk van weinig op te hebben met een definitie van solidariteit in termen van rechten en plichten. Tegen de notie van wederkerigheid en het daarmee verbonden welbegrepen eigenbelang als basis voor solidariteit is ook veel aan te merken. Maar het hoort er wel bij. Wederkerigheid stond voorop bij de eerste collectieve en vrijwillige verzekeringen tegen ziekte en invaliditeit. Nog steeds is die wederkerigheid van belang voor de instandhouding van de sociale zekerheid. Dat geldt dan in het bijzonder de verzekeringen tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dat zijn typisch risico's die de grote massa van premie-betalende werkenden ook kan overkomen. Hier is een directe relatie tussen offers en rechten onmisbaar voor het maatschappelijk draagvlak van die verzekeringen. Waar Bas van Stokkom de indruk wekt wederkerigheid te kunnen missen als kiespijn, lijkt hij ook weinig te zien in bovenminimale vormen van sociale zekerheid. Dat blijkt in het vervolg van zijn artikel uit de vage beschrijving van het door hem bepleite basisinkomen. Het lijkt hem weinig aanneemelijk dat het basisinkomen zo hoog zal uitvallen dat de ontvangers zich tevreden stellen met een minimaal comfort. Het gaat dus om een minimaal of partieel basisinkomen.

Deze meer praktische kritiek raakt niet de door Van Stokkom genoemde principiële bezwaren tegen het wederkerigheidsbeginsel. Wederkerigheid veronderstelt formele gelijkheid en die bestaat niet. Er zijn en blijven mensen die economisch en cultureel zwakker staan in het maatschappelijk verkeer. Daarom zijn er vakbonden en belangenorganisaties en is er een sociaal getinte linkse politiek, die de pijnlijke kanten van dat verschil kunnen helpen verzachten. Gelijkheid, ook liberalen moeten dat erkennen, is een niet te bereiken ideaal. De reëel bestaande ongelijkheid kan medelijden oproepen. Voor Bas van Stokkom mag dat evenwel geen ethische rechtvaardiging zijn voor solidariteit. Er is geen recht op generositeit en er is ook iets mis wanneer de gever een warmer gevoel krijgt dan de ontvanger. Anders gezegd: barmhartigheid is niet fraai als het dankbaarheid veronderstelt. Dit alles gaat immers gepaard met 'emotionele' ongelijkheid, en daarvan moet de auteur niets hebben. Er moet symmetrie van waardigheid in zorgrelaties aanwezig zijn. Dit standpunt raakt de al of niet christelijke humaniteit in het hart. Van Stokkom zegt het niet met zoveel woorden maar suggereert wel dat weldoen op basis van christelijke naastenliefde of humaniteit niet zelden vervuild is door neerbui-gendheid.

Zou het echt zo zijn dat veel van de op deze wijze betoonde solidariteit te weinig rekening houdt met het respect voor de ander? Het is een hard oordeel, dat afbreuk doet aan de intenties van al diegenen die op grond van hun

levensbeschouwing het als een persoonlijke opdracht beschouwen om in doen en laten solidariteit tot uitdrukking te laten komen. Dat handelen kan ook het politiek ondersteunen van wettelijk verplichte solidariteit zijn. Het steun verlenen aan de door de overheid gegarandeerde sociale zekerheid valt wellicht buiten de scope van 'weldoen', maar het kan zeer wel een uiting zijn van de innerlijke behoefte medemens te helpen.

Avishai Margalit, de auteur van *The Decent Society* waar Bas van Stokkom zich regelmatig op beroept, is hier zeer genuanceerd in zijn oordeel. Hij vergelijkt de plussen en de minnen van de welvaartsstaat en van een op liefdadigheid gebaseerde overdracht van inkomen volgens criteria van respect en te vermijden vernedering. Niet alleen het weldoen kan vernederend zijn, ook de bureaucratie van de welvaartsstaat kan tekort schieten aan respect voor de medemens. In de vergelijking van Margalit wint dan de welvaartsstaat op punten. Voor hem, anders dan wellicht voor Van Stokkom, is de voorkeur voor de bureaucratische welvaartsstaat eerder een lichte dan een duidelijke voorkeur. De doorslag geeft de minste kans op vernedering van de ontvangers van een overdrachtsinkomen.

Met dit *postmoderne humanisme* wordt afstand genomen van de notie van een verinnerlijkte behoefte tot steunverlening. Is het echter een juiste voorstelling van zaken dat die innerlijke behoefte vernederend kan uitwerken voor de ontvanger? Wordt hier echt begrip getoond

✍ P E N O P P A P I E R ✍

voor de al of niet religieus geïnspireerde solidariteit als opdracht voor de gever? Kan iemand als Van Stokkom zich echt inleven in wat hier mensen drijft? Hij stelt in een voetnoot bij zijn artikel dat hij de asymmetrische generositeit in het denken van Levinas en zijn navolgers onwenselijk vindt, omdat die in de praktijk weinig kans van slagen heeft. Dat moge zo zijn, maar moet je het daarom onwenselijk vinden? Is er echt iets mis met wat W. Banning het *personalistisch socialisme* noemde, gevoed als dat werd door een niet gesecculariseerde levensbeschouwing? Hier past terughoudendheid. In de ontwikkeling van het denken over ethiek in persoonlijke en maatschappelijke verhoudingen is de lijn te zien van een zich verder verruimende solidariteit. Daarin past inderdaad de plicht tot een respectvolle relatie met anderen. Het moge voor het postmoderne humanisme het ankerpunt zijn, er zit meer aan vast. Het beginselprogramma van de PvdA van 1959 liet ruimte voor verschillende levensbeschouwingen als basis voor een gemeenschappelijke sociaal-democratische politiek. Die ruimte moet er wel blijven. Want ook al weten we heel veel van onze tekortkomingen als individu en als sociaal wezen, we weten veel minder van wat ons in diepste wezen drijft. Voor de ethiek blijft het zoeken naar ankerpunten in het grensgebied van theologie en filosofie van grote waarde. Degenen die menen zo'n ankerpunt te hebben gevonden in het respect voor anderen past tolerantie voor degenen die het dieper zoeken.

Margalit (en Van Stokkom) baseren zich overigens nadrukkelijk op een personalistische visie. De optiek is die van de persoon die andere mensen ziet en geen visie op samenlevingsstructuren erbij haalt om daar maatschappelijke ethiek op te baseren. Wat dat betreft is het een uitgekleden en daarmee puur liberale visie. Het van alle onliberale overbodigheid gestripte beginsel dat resteert is dat van de opdracht tot het vermijden van materiële en mentale wreedheid en dus ook van vernedering van personen. Instituties en samenbindende groepen komen wel in beeld voorzover ze met hun optreden vernederend zouden kunnen zijn voor personen. Hun betekenis voor de geborgenheid van mensen wordt niet ontkend. Mensen zoeken elkaar vanuit motieven van gemeenschappelijk belang, hobby of wereld/levensbeschouwing. In een fatsoenlijke samenleving mag de prijs voor een afwijkend geluid binnen een groep niet te hoog zijn. Dat geldt ook voor de prijs van het uittreden. Waar instituties of samenbindende groepen zondigen tegen die tolerantie en mensen onder omstandigheden vernederen, is al geen sprake meer van een fatsoenlijke samenleving. Margalit leidt daaruit af dat de overheid naast en zelfs in plaats van die groepen of instituties voor alle burgers een kristallisatiepunt moet zijn voor de behoefte aan deelnemerschap in een zinvol verband. Waar nodig dient die overheid ook vernederende instituties te bestrijden. Niemand mag zonder eigen schuld in een zodanig ondergeschikte posi-

tie worden gebracht dat men gehinderd wordt beslissingen te nemen die hun vitale belangen betreffen.

In deze benadering komt het gemeenschapsdenken er slecht af. Het accent valt op de gevaren van verkettering door samenbindende groepen. Het is de overheid die het betrouwbare vangnet moet zijn voor de burgers. Dat kan niet zonder een of andere vorm van wederkerigheid. Dus moet de overheid ook iets betekenen voor dat gemeenschapsdenken. Hier is sprake van een paradoxale visie. Voor het zelfrespect is participatie op de arbeidsmarkt bijna een must. Daartoe te worden gedwongen is echter niet te verenigen met dat zelfrespect. Het is deze paradox, die voor Van Stokkom aanleiding is om de idee van het basisinkomen te omhelzen. Het laat de ontvangers vrij om al of niet genoeg te nemen met de aan dat beperkte inkomen verbonden levensstaat. Het ontslaat de overheid van het opleggen van een verplichting tot werk. Dat wil niet zeggen dat de overheid daarmee van verdergaande verplichtingen jegens kansarme burgers is ontslagen. Aanvullende regelingen, die participatie mogelijk en aantrekkelijk maken, en aanvullende tegemoetkomingen als bijzondere bijstand, zoals deze nu al worden toegepast zijn gewenst en zelfs nodig. De daarmee beoogde stimulering van de participatie moet wel op basis van vrijwilligheid geschieden zonder strafkorting op het (partiële?) basisinkomen. Een partieel basisinkomen, waarmee een minimaal

✍ P E N O P P A P I E R ✍

comfort wordt kan worden betaald, kost veel geld en een blijvende bereidheid van de werkende burgers dat geld via overdracht van overheidsinkomen uit belastingen te fourneren. Daar passen grote twijfels, die minder zwaar wegen naarmate meer mensen het door van Bas van Stokkom verdedigde uitgangspunt of de praktische uitwerking daarvan door dik en dun willen steunen.

Margalit stelt in zijn conclusies, dat beginselen in hun toepassing de toets van de confrontatie met de feiten moeten kunnen doorstaan. Hij laat ruimte voor aanpassing. Die aanpassing lijkt me nodig als het erop aan komt de handen op elkaar te krijgen voor een niet discriminerende sociale zekerheid. Bij de verdeling van de vruchten van de welvaart komt toch de afhankelijkheid om de hoek kijken. Die is groter naarmate er meer kan en moet worden verdeeld. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een zich verruimende afhankelijkheid in Europa en de wereld, die te denken geeft. Markt en globalisering richten de aandacht op beginselen, die, gericht als ze zijn op de mens als persoon, hun geldigheid blijven behouden als de grenzen van de overheid en de samenleving worden verlegd. Het gaat dan ook niet om de erkenning van afhankelijkheid als zodanig maar om de erkenning van de voortgaande verruiming van die afhankelijkheid en de handhaving en zelfs verbetering van die afhankelijkheidsrelaties. In de uitgangspunten voor de maatschappelijke ethiek kunnen die verbanden niet buiten

beschouwing blijven. Waarom wel de afhankelijkheid van het leefmilieu groot geschreven en niet die van elkaar? Wat veroorzaakt die neiging om bij de keuze van politieke beginselen afstand te houden van de consequenties van de zich snel uitbreidende afhankelijkheden en netwerken in economie en samenleving? Dreigt hier niet een vernauwing van politieke beginselen tot strikt juridische beginselen en die dan louter gericht op de mens als autonoom individu. Dat laat dan geheel open de relatie tussen de waarde van het individu en haar behoefte aan geborgenheid en de kwaliteit van die geborgenheid. De sociaal-democratie kan haar matten oprollen als ze hier geen politieke opdracht in zou zien.

AD OELE

*Voormalig hoogleraar J.M. den Uyl-
leerstoel van de Wiardi Beckman
Stichting*

Repliek

Ad Oele kan zich in veel aspecten van de door mij verwoorde politiek van respect niet vinden en stelt vele verontruste vragen. Zo vindt hij dat mijn kritiek op zowel het principe van wederkerigheid als het principe van wel-doen te ver doorschiet. Als ik de suggestie heb gewekt dat die twee principes irrelevant zouden zijn dan wil ik dat beeld graag herzien. Voor bovenminimale uitkeringen blijven we aangewezen op wederkerige rechten en plichten. Bij ongelukken, nood-

gevallen en vele vormen van leed in de sferen van gezin en buurt zijn we aangewezen op spontaan hulpgedrag. Zoals ik uitdrukkelijk stelde zijn beide principes onmisbaar. Ze hebben elkaar ook nodig omdat elk alléén onmogelijk het hele werkveld van solidariteit kan afdekken. Maar mijn volgende redenering was dat die twee tezamen evenmin volstaan. Als mensen 'opgesloten' zitten (veel huisvrouwen) of een doodlopende arbeidsplek hebben, als hun ambities en talenten geen kans (meer) krijgen, als ze beschamende dingen moeten verrichten, dan zou een politiek van respect – negatief geformuleerd: niet vernederd kunnen worden – wel eens een goede aanvulling kunnen zijn. De materialisering daarvan, het basisinkomen, biedt burgers bijvoorbeeld de gelegenheid deeltijdarbeid te verrichten of zich op ander werk of bezigheden (kinderzorg/vrijwilligerswerk) toe te leggen.

Deze politiek van respect stelt de persoonlijke waardigheid voorop. Dat betekent, zo stelt Oele terecht, dat er weinig plaats is voor een visie waarop een maatschappelijke ethiek kan worden gebaseerd. Het gaat zijns inziens daarom om een 'uitgeklede en daarmee puur liberale visie'. Met deze omschrijving kan ik deels instemmen. En wel omdat uitgeklede solidariteit in moreel opzicht meer te bieden heeft dan levensbeschouwelijk aangeklede versies. Zoals de filosoof Richard Rorty zegt, naarmate we beter in staat zijn ons te ontdoen van visies die een exclusief wij-begrip hanteren (geloof, nationalisme), kunnen we ons

✎ P E N O P P A P I E R ✎

beter verplaatsen in de noden van vreemde volken. Hoe meer ideologische schotten we verwijderen, des te meer kansen voor een wijdere identificatie. Inleving wordt niet meer gehinderd door vijandbeelden; de moraal komt eindelijk tot zichzelf.

Anders dan Oele zou ik deze uitgekledede 'personalistische' visie niet liberaal willen noemen. Liberalen stellen rechtvaardigheid voorop (waarbij overigens geheel andere formules opgeld kunnen doen; zo houden links-liberalen van een billijke verdeling waardoor de onfortuinlijken ook kunnen delen in de welvaart, rechts-liberalen zien meer in het principe van 'loon naar verdienste'). Een politiek van respect geeft echter prioriteit aan beschaafd samenleven: het vermijden van (mentale) wreedheid; leven en laten leven. Avishai Margalit wijst er in zijn opzienbarende studie op dat procedureel juiste regelingen op een vernede-

rende wijze kunnen worden toegepast. Bij respect draait het niet alleen om het 'wat' maar ook om het 'hoe'.

Oele keert zich tegen de vernauwing van politieke beginselen tot strikt juridische beginselen die gericht zijn op autonome individuen. Want die opvatting gaat voorbij aan wederzijdse afhankelijkheidsbanden. Mensen zijn op elkaar aangewezen. Dat mag zo zijn. Niettemin moeten we constateren dat de vele pogingen om gemeenschapszin ideologisch te profileren (communisme; nationalisme; corporatisme; enz) steevast op mislukkingen zijn uitgelopen. Maar belangrijker: is het nog wel zinvol visies op gemeenschap te laten herleven in een tijd waarin de moraal ontdaan is van noties als 'je schikken naar het collectief'? We kunnen het politieke denken beter afstemmen op de postmoderne moraal die brede ingang heeft verkregen: we zijn gevoeliger

geworden voor allerlei vormen van (psychisch) leed, we accepteren geen nodeloze opofferingen meer en we zijn er eerder toe geneigd het 'afwijkende' en het 'andere' te accepteren.

Postmoderne solidariteit bestaat uit omzien én ontzien. Het komt er op aan goed in te schatten of hulpverlening al dan niet gewenst is. Bemoeizucht kan immers ten koste gaan van de autonomie – en daarmee de waardigheid – van de hulpbehoevende. Het komt er ook op aan onbekenden, vreemden of 'anderen' ruimte te bieden om uitdrukking te geven aan hun eigen concepties van het goede leven. Dat je mensen van dienst kunt zijn door ze te ontzien, daaraan moeten klassieke sociaal-democraten en christenen wennen.

BAS VAN STOKKOM

Hoofdredacteur van Justitiële Verkenningen

De premier sprak: 'De top van de rechtsstaat heeft zich onvolwassen en kinderachtig gedragen'. En van alle dingen die gezegd zijn over het gedrag van Steenhuis en Doctors van Leeuwen is dit het hardste aangekomen. Deze woorden zorgden ervoor dat Sorgdrager als minister mocht aanblijven en dat S en D in de hoek werden gezet. Maar kan dat eigenlijk wel? Heeft de rechtsstaat een top en dus ook een onderkant? De rechtsstaat is eigenlijk de meest platte organisatie die men zich denken kan, namelijk die van vrije en gelijke burgers die volgens vaste wetten leven. 'In de rechtsstaat is de overheid gebonden aan maat en regel' (Schuyt). Ja, er is een overheid in de rechtsstaat maar zij bevindt zich niet op onpeilbare hoogten, gebonden als zij is aan maat en regel. Toch werkt het beeld van een top die volwassen moet zijn retorisch zo sterk omdat het die platte en brede rechtsstaat in heel beknopt kader samenbalt: als vroede vaders hadden de leiders van het OM zich moeten gedragen, maar juist aan hun normen en waarden schort het en nu worden zij op het matje geroepen bij het hoofd der school. Dat noem ik: rechtsstaattaalzaakkracht.

De minister van justitie zei: 'Het gezag van justitie en van de rechtsstaat is in gevaar gebracht'. Zou het echt? Kan een uitglijder aan de top de ganse machinerie stilleggen? Tijdens het kamerdebat rijden overal in Nederland automobilisten te hard, er worden bekeuringen uitgedeeld en betaald, het gezag van de rechtsstaat is geen moment in gevaar. Maar ook nu is 'de rechtsstaat' weer retoriek. Wie het gezag van de rechtsstaat en van justitie in het geding acht, acht zichzelf ook de aangewezen persoon om het gezag te herstellen. In het theater van de democratische rechtsstaat, die platte en brede Bühne, werpt Sorgdrager zich op als de jonkvrouwe die in het strijdperk treedt uit naam van degenen die haar op dat moment nog moeten gaan steunen: de volksvertegenwoordigers, en dus van ons allen. Dat noem ik: rechtsstaatstrijdbaarheid.

De moraal van het verhaal:

*'Rechtsstaat' is een woord vol daad
dat ieder voor zich spreken laat*

Rechtsstaat- redenaars- kunst



WILLEM WITTEVEEN
Redacteur S & D



Azië, het blijft een mirakel

JAN BREMAN

*Decaan Amsterdamse School voor Sociaal-
Wetenschappelijk Onderzoek
Hoogleraar Institute of Social Studies*

De verhalen in de afgelopen tijd over de snelle opkomst van Azië maakten grote indruk niet in de laatste plaats omdat die opmars in het teken leek te staan van de vrije marktwerking. De voorstanders van die leer constateerden met voldoening dat ideologieën die daarmee strijdig waren zoals planmatigheid of de opbouw van een verzorgingsstaat in de scenario's van de tiggereconomieën buiten beeld bleven. De sprong voorwaarts in het Verre Oosten met lange termijn groeicijfers tot 7% per jaar gaf nieuwe motorkracht aan het proces van globalisering. Daarnaast golden de efficiëntie en de effectiviteit aan het Aziatische mirakel toegeschreven als exemplarisch voor het minder dynamisch geworden westers model dat gebukt blijft gaan onder zware sociale lasten en een overheid die excessieve grenzen stelde aan de vrije ondernemingsgewijze productie.

De totale en pijlsnelle ineenstorting van de Aziatische aandelenbeurzen en geldmarkten in de afgelopen maanden heeft een droom in een nachtmerrie doen veranderen. De crisis zal niet van korte duur zijn en de maatschappelijke destabiliteit die eruit voortkomt valt op dit ogenblik nog niet te overzien. Over de oorzaken lopen de meningen uiteen. Het gebrek aan soliditeit en rentabiliteit van de investeringen is een eerste verklaring voor de implosie. Bij nader inzien is krediet veel te gemakkelijk verstrekt en heeft het gemankeerd aan controle op naleving van de voorwaarden. De geringe transparantie van de financiële injecties komt niet voort uit een Aziatische manier van zakendoen maar heeft de verhulling ten doel van nepotisme en corruptie op gigantische schaal. Het is opvallend dat bij het aan de kaak stellen van deze wanpraktijken alle aandacht is uitgegaan naar de ontvangers van gunsten. Wie de discrete verleners ervan zijn en wat zij aan de transacties hebben overgehouden

laat zich veel moeilijker vaststellen.

Als tweede belangrijke oorzaak noem ik de sterk speculatieve inslag van de kapitalistische bedrijvigheid, vooral in de landen die als de Nieuwe Tijgers bekend staan: Thailand, de Filippijnen, Maleisië en Indonesië. De geweldige groei wordt in hun geval maar ten dele gedragen door een reële stijging van de bruto nationale productie en in nog veel mindere mate door een oplopende arbeidsproductiviteit¹. De beleggingen gaan slechts voor een klein percentage naar de industriële sector en de technologische vernieuwing die uitdrukking geeft aan de economische transformatie blijft opvallend achterwege. Meer dan toename van het goederenvolume in omvang en waarde is het de stijging van onroerend goedprijzen en windhandel op de beurzen geweest die tot nieuwe rijkdom hebben geleid.

Kapitaalvlucht was een bijkomende oorzaak die op gang kwam kort nadat de recessie inzette. Al direct wil ik vaststellen dat deze vlucht, met name vanuit Zuidoost-Azië, naar 'veilige' wijkplaatsen, zowel door economische als politieke motieven werd ingegeven. Als er iets ondoorzichtig is dan is het wel de snelle verplaatsing van het flitsgeld. De ontwaarding van de Aziatische valuta is ondenkbaar zonder verwijzing naar het wegstromen van het roerend gehouden bezit van de machthebbers en hun zakenvrienden uit de oriëntaalse groeipolen.

Een eerste reactie op de vrije val getuigde van leedvermaak, zoals een hoofdartikel in *HP/DE TIJD* (23/1/1998) uitstraalde: 'hoe de Aziatische economieën onder hun eigen list en bedrog bezwijken'. Wat in dit soort kritische beschouwingen ontbreekt is hoe het kon gebeuren dat Indonesië een buitenlandse schuld van 150 miljard dollar opbouwde, een ondragelijke last die de neo-koloniale status van dit land onderstreept. Het zijn niet alleen politieke

opposanten zoals Megawati Sukarnoputri die appelleren aan de anti-westerse sentimenten die onder de bevolking leven. Ook Mahathir zinspeelt als premier van Maleisië op externe krachten die afbreuk doen aan het belang van land en volk.

Wat aanvankelijk is afgedaan als een crisis in het Aziatische huis heeft geleidelijk een wat andere belichting gekregen. Voorbij is de onbekommerdheid waarmee bijvoorbeeld de *Association of Dutch Businessmen* in Singapore commentaar leverde op de krach. De vroegtijdige indruk dat het vaderlandse bedrijfsleven geen pijn zou lijden is verdwenen en vervangen door bezorgdheid. Niet alleen uit angst voor verlies van uitstaande schulden en nieuwe afzetmarkten maar ook gevoed door een stil vermoeden dat sommige van de oorzaken veel minder regionaal van karakter zijn dan waarvoor zij doorgaan. Nog urgenter dan de lokale bedwinging van de brand is het overslaan ervan naar elders te verhinderen.

Luidt het debacle in Azië het einde van de globalisering in? Geenzins, maar wel tekent zich een structurele herschikking af die neerkomt op herbevestiging van westerse hegemonie. De prijs daarvoor betaald is hoog en lijkt in rekening te worden gebracht aan de gewone mensen op het meest volkrijke continent van de wereld.

Herstelprogramma

Het saneringsbeleid uitgestippeld door het Internationale Monetair Fonds (IMF) belooft een herstel van de economie op een termijn van twee jaar. De geloofwaardigheid van deze voorspelling is uitermate laag. De leningen die aan Korea, Indonesië en Thailand zijn toegezegd moeten de afbetaling van staatsschulden aan de grote internationale banken garanderen. In aansluiting hierop heeft de overheid steunmaatregelen genomen om het bankroet van het merendeel der particuliere bedrijven te voorkomen. Schuldaflossing en rentebetaling aan buitenlandse crediteurs hoeft voorlopig niet. Gekozen is niet voor het afromen van de vaak illegaal vergaarde rijkdom - van controle laat staan belasting op kapitaal is nauwelijks sprake - maar voor bezuiniging op de publieke uitgaven en afschaffing van subsidies op de primaire kosten van

levensonderhoud. De IMF directeur heeft tijdens zijn bliksembezoeken gezegd begaan te zijn met de armen want vooral zij zullen de dupe worden van de draconische ingreep. De diversiteit in de regio is enorm. Nu al blijkt dat de problemen in Indonesië het grootst zijn en dat dit land de zwakste schakel is in de hersteloperatie. Toen ik Jakarta eind oktober 1997 bezocht was de val van de *rupiah* en van de aandelenkoersen net in een versnelling geraakt. De onmiddellijke reactie was om alle constructiewerk - de stad is al decennia lang één grote bouwput - stil te leggen en het van het platteland afkomstige arbeidsleger op staande voet en zonder loon te ontslaan. Sindsdien heeft de uittocht van grote aantallen overbodig geworden werkers zich voortgezet. Aan hun tewerkstelling als tijdelijke en ongeschoolde krachten in de industriële gordel rond Jakarta is een einde gekomen.

Het heeft enige moeite gekost om Suharto ertoe te brengen de aanwijzingen van zijn buitenlandse bazen ook inderdaad uit te voeren. De man die samen met zijn familie en een vriendenkring gewend is om Indonesië als een particulier domein uit te baten heeft het voordeel van de twijfel gekregen om orde op zaken te stellen. Maar dat zijn toch vooral zijn eigen zaken. Suharto's vermogen wordt geschat op 50 miljard dollar, de opbrengst die hij heeft vergaard door te staat te privatiseren en in dienst te stellen van hem en zijn hofhouding. Aan de naam van zijn vorig jaar overleden vrouw *Ibu Tien* voegde de volksmond *Persen* toe, de commissie die zij placht te incasseren voor opdrachten die staats-toestemming behoeften. Op zo'n centrale post telt dit steek- en smeergeld snel aan. Maar het familiefortuin is toch vooral ontstaan door kinderen en kleinkinderen allerlei monopolies te gunnen voor het leveren van bepaalde diensten of de fabricage van een aantal producten.

Staat tegenover de verrijking aan de top niet dat de bevolking heeft meegeprofiteerd van de economische hausse onder de Nieuwe Orde? Het inkomen per hoofd is gestegen van nog geen \$ 200 in 1960 tot bijna \$ 700 in 1994, een veel hoger accres dan bijvoorbeeld van India². Zeker, de sociale spreiding van deze bedragen is uiterst ongelijk en de reductie tot een gemiddelde miskent de enorme

1. In een artikel dat veel aandacht trok oefende Krugman al enkele jaren geleden scherpe kritiek op wat hij de mythe van de economische groei in Azië noemde (Krugman 1994).

2. De bedragen genoemd voor India zijn iets meer dan \$ 200 in 1960 en het dubbele daarvan in 1993. *Human Development Report 1997*: 159 en 160.

afstand tussen de meest en minst bedeeden. Toch is het deel van de bevolking dat beneden de armoedelijijn leeft sterk gedaald. Volgens officiële bronnen tot minder dan 15% in de laatste jaren³. Steunend op de uitkomsten van mijn onderzoek aan de bodem van de stedelijke en rurale economie op Java in het midden van de jaren tachtig heb ik echter bij herhaling blijk gegeven van mijn scepsis over de resultaten van armoedebestrijding in het verleden en de optimistische prognoses voor de nabije toekomst⁴. De overheidsgegevens zijn kwantitatief en kwalitatief onbetrouwbaar, bijeengebracht door politiek onwelgevallige informatie weg te zuiveren. Correctie van de eerdere schattingen zal niet kunnen uitblijven. Maar bovendien lijkt de huidige crisis de langzame vooruitgang over een lange reeks van jaren nagenoeg ongedaan te maken.

De autoriteiten houden rekening met een inflatie van 20%. De prijsstijging van de eerste levensbehoeften bedraagt nu al een veelvoud ervan. Berichten over het wegvallen van de subsidies op o.a. rijst, bakolie, suiker en brandstof hebben al voor de doorvoering van deze maatregel sterk kostenverhogend gewerkt. Terwijl de dagelijkse uitgaven toenemen blijven de lonen op zijn best gelijk. Het wettelijke minimum bedraagt Rps. 175.000 = ca. 30 gulden per maand en zelfs dat wordt lang niet altijd betaald. Erger nog is het ontstaan van massale werkloosheid. Door de stijging van de transportkosten, de prijs van benzine moet binnenkort omhoog, wordt de jacht op werk ver van huis een kostbare onderneming die velen zich niet langer kunnen veroorloven. Integendeel, arbeid keert in grote getale naar de dorpen terug. Niet alleen uit de steden maar ook uit Maleisië waar zij in halve of hele illegaliteit leven en met laagbetaald werk in de bouw, op plantages of als huisbedienden in hun bestaan voorzien. De Maleisische overheid heeft al de deportatie van een miljoen van deze 'ongewenste vreemdelingen' aangekondigd. Soortgelijke geluiden komen uit Thailand. Van afstemming van het beleid in ASEAN verband komt momenteel weinig terecht.

Het grote teruggedrijven van arbeid vanuit het buitenland en de steden naar het platteland is nog maar net begonnen. De idee die hieraan ten grondslag ligt is dat de dorpseconomie als de veilige thuishaven fungeert van een leger van arbeidsnomaden en dat

op de plaats van herkomst een overgeleverd stelsel van gemeenschapsvoorzieningen intact is gebleven. Die referentie aan een traditioneel sociaal vangnet is een mythe welke de hedendaagse machthebbers met hun koloniale voorgangers delen. De bijstand en bescherming in eigen kring is al sinds lang uitgeslepen. De tegenstellingen tussen rijk en arm binnen de dorpen is nauwelijks minder groot dan de kloof tussen elite en massa op nationaal niveau. De migrantenmassa die thans berooid naar het platteland terugkomt - het gaat om een vijfde tot meer dan een derde van de werkende bevolking - kan niet op steun van de eigen familie, laat staan op die van de overige lokale inwoners rekenen. De bestaanscrisis wordt nog verergerd door de noodtoestand waarin de landbouweconomie verkeert. De aanhoudende droogte in het afgelopen jaar heeft behalve tot omvangrijke bosbranden eveneens tot zeer lage oogstopbrengsten geleid. Uit verschillende delen van de archipel wordt acute hongersnood gemeld. Daarbij komen nu de voedselrellen waarmee de bevolking blijkt geeft van haar verzet tegen de stijgende winkelprijzen voor de eerste levensbehoeften.

Abdulrahman Wahid, voorman van één van de twee grote Muslim organisaties - de Nahdatul Ulama met een geschat ledental van 26 miljoen -, gaf in een persverklaring eind oktober vorig jaar een vrij precieze voorspelling over wat Indonesië te wachten stond. Hij voorzag sociale onrust op grote schaal als gevolg van massa ontslag in combinatie met schaarste aan betaalbaar voedsel. Arbeiders zullen de straat op gaan om hogere lonen en lagere prijzen te eisen, zo gaf hij te kennen. Als dan de militairen opdracht krijgen om op de betogers te schieten zullen wij ons tegen het leger keren, aldus zijn verklaring. Die beloofde stellingname is opmerkelijk omdat de Nieuwe Orde de macht greep met steun van de Muslim beweging. Maar juist de herinnering aan de bloedige omwenteling in 1965 lijkt vooralsnog remmend te werken op een escalatie van de onvrede. Voor hoe lang nog?

Staat en legitimiteit

In het crisisbeleid staat een krachtig overheidsoptreden centraal. Is dat niet in strijd met het marktdogma dat van geen sturing wil weten en het vrije spel der maatschappelijke krachten als de enige remedie

3. Voor uiteenlopende visies op deze trend zie Dirkse, Hüsken en Rutten 1993.

4. Breman 1995; zie ook Dirkse e.a. 1993: 259.

voorschrijft? De orthodoxe aanhangers van dit credo hebben vol afschuw gereageerd op de bijstand door de IMF geboden. Daarmee is immers een premie gezet op de lichtzinnigheid van commerciële banken om te investeren in wat als een zeepbel is uiteengespat. Deze zienswijze wordt niet gedeeld door prominente beleidsmakers die de tussenkomst van de staat als onvermijdelijk beoordelen om de gunstige voorwaarden te scheppen nodig voor een gezond financieel beheer en maximale ontplooiing van de economische productie. Die opvatting klinkt luid en helder door in het laatste jaarrapport van de Wereldbank⁵. Dat de Bank niet van haar eerder geloof is gevallen blijkt uit wat zij onder *bad management* verstaat, namelijk de weigering van de dienaaren der staat om de intrinsieke wijsheid van de markt tot uitgangspunt van hun handelen te verheffen. *Good governance* is natuurlijk het omgekeerde daarvan en gelukkig gaat de ontwikkeling in die richting:

The global integration of economies and the spread of democracy have narrowed the scope for arbitrary and capricious behavior' (p.2)

Het is een weergave van de toestand in de wereld die bij mij het gevoel oproept op een andere planeet te leven. Hoe laat die hoopvolle mededeling zich rijmen met de werkelijkheid van Oost-Europa, Afrika, Latijns-Amerika, het Midden-Oosten en grote delen van Azië? Het rapport erkent dat het vermogen van de staat niet altijd wordt gebruikt in het belang van de samenleving, maar onduidelijk blijft wat 'het belang van de samenleving' is en wie dit vaststelt. Met genoegen merkt de Bank op dat de roep om een meer effectieve overheid steeds krachtiger wordt zonder echter in te gaan op de daarachter liggende politieke agenda. Termen als *good governance* en *transparantie* hebben voor alles een technocratische lading en zeggen heel weinig over de medezeggenschap van de bevolking in zaken van bestuur en beleid. Hoe de politieke strijd over en binnen de staat wordt gevoerd, wie belast zijn met het stelsel van privileges en sancties, wat gebeurt met het publieke monopolie voor de handhaving van rust en orde, etc., aan dit alles maakt het document weinig woorden vuil.

Het gros der Aziatische regimes blinkt niet uit door een hoog democratisch gehalte. Toch krijgt het autoritaire karakter van het staatsbestel weinig

aandacht bij het zoeken naar antwoord op de vraag waarom de recessie op een zo totale ontredde van de economie is uitgelopen. Integendeel, het heeft nooit ontbroken aan analisten die in het Aziatische groeimirakel het bewijs zagen voor de stelling dat politieke democratie eerder een hinderenis dan een voorwaarde is voor verhoging van de welvaart. De eigenaar van een grote bank in Hongkong - als een komeet opgekomen en nu failliet gegaan - had slechts één woord nodig om gemeenten naar economische groei 'het succes' van China en 'het falen' van India te verklaren: democratie. De wijsheid van deze al weer uit de bocht gevlogen wonderbankier gaat niet alleen in financiële kringen door voor een politiek zeer correcte opvatting.

In niet mis te verstane taal hebben de IMF heelmeeesters laten weten dat de verlangens van de arbeidende bevolking, opgewekt door het vaak uitbundige vertoon van rijkdom dat zij van nabij mocht aanschouwen, drastisch beteugeld moeten worden. De minsten zullen de zwaarste lasten dragen, zo erkende Camdessus aan het einde van zijn besprekingen in Seoul en Jakarta. Vol mededogen sprak hij over slechte tijden die staan te wachten voor hen die weinig hebben en eigenlijk niets kunnen missen. Toch bleek uit zijn woorden een interessant verschil in regie ten aanzien van Korea en Indonesië. De IMF directeur riep overheid, bedrijfsleven en vakbonden in het eerste land op om in eendrachtige samenwerking de crisis het hoofd te bieden. De nauwe betrokkenheid van de vakbonden in de beleidsvoering komt voort uit het stellige besef dat zonder medewerking van deze partij pijnlijke maatregelen zoals massa ontslag en krimp van de sociale uitgaven zullen stuiten op hardnekkig en zelfs gewelddadig verzet. In dit verband herinner ik eraan dat de vakbeweging haar plaats aan de beleidstafel heeft veroverd na jaren van harde sociale strijd. Ten tijde van de dictatoriale heerschappij was er geen enkele ruimte voor de behartiging van arbeidsbelangen. De verruiming van de politieke arena is niet van bovenaf welwillend toegestaan maar moest door harde actie, gedurende een lange reeks van jaren zowel in de fabrieken als op straat gevoerd, worden afgedwongen. In die periode hebben de Wereldbank of het IMF het nooit opportuun gevonden om het militaire regime ertoe te bewegen aan de eisen van de werkende bevolking in redelijkheid toe te geven. Volgens de spelregels van *good governance* moeten de

Koreaanse vakbondsleiders nu wel hun achterban vragen om afstand te doen van verworven rechten teneinde het vertrouwen van buitenlandse investeerders in de economie te helpen herstellen. Het uitgestippelde scenario is in lijn met de rol die de Wereldbank voor de vakbeweging ziet weggelegd. In haar jaarrapport voor 1995 pleit de Bank voor wat zij een positieve bijdrage van de vakbonden noemt, zoals versterking van arbeidsdiscipline en verhoging van efficiëntie in de bedrijven. Contra-productief heet daarentegen het gedrag van vakbonden als zij zich verzetten tegen de zo noodzakelijke programma's van structurele aanpassing of verbetering van arbeidsvoorwaarden nastreven ten koste van de eigenaars van kapitaal⁶. Overigens moet nog maar blijken of in Korea het als 'goed' aangeduide gezicht van de vakbonden de overhand zal krijgen.

Met betrekking tot Indonesië spreekt de IMF regie niet over de inschakeling van de vakbeweging bij de aanpak van de gerezen problemen. Hoe zou dat ook mogelijk zijn? In dit land heeft het regime het recht om vrije vakverenigingen te vormen nooit erkend. Elke poging daartoe is krachtadig onderdrukt. De bonden die bestaan zijn pseudo-organisaties zonder leden en met een leiderschap dat opereert als verlengstuk van het overheidssapparaat waarin militairen de dienst uitmaken. Van een geïnstitutioneerd tegenwicht tegen de machtskliek van Suharto en de met de regeringspartij gelijkgeschakelde organen van de staat is nauwelijks sprake. *Good governance* betekent hier kennelijk blind varen op de niet tot aftreden over te halen leider van de Nieuwe Orde. Waarom die onvoorwaardelijke en zonder aarzelen gegeven steun van zijn schutspatroons in het buitenland? In ieder geval niet omdat Suharto zo veel verstand heeft van de economie en haar wetmatigheden. De aanvankelijke onwil van de oude heer om de IMF directieven onverkort en terstond uit te voeren is geweten aan zijn onwil om afbreuk te doen aan de zakelijke belangen van de hem omringende familieclan en *cronies*. Die overweging speelt ongetwijfeld een belangrijke rol maar daarbij komt dat het aan de hoogste top eenvoudig ontbreekt aan verstand van zaken en management vermogen. Het paleis in Jakarta verkeerde, volgens bronnen *nourri dans le sérail*, op het dieptepunt van de crisis in een toestand van schok en opperste verwarring. De leiding van de staat had geen flauw idee hoe de crisis te bestrijden. De ironie wilde dat de

internationale financiële instellingen bij gebrek aan een alternatief niet veel anders konden doen dan van hun krachtige steun aan Suharto te getuigen. De telefonische aanmoedigingen en stoet van begripvolle bezoekers die hij uit het buitenland ontving hebben stellig een voortijdig eclips van de President van Indonesië voorkomen. Het voordeel van de twijfel werd hem gegund, zij het dat achter de alles-is-onder-controle façade een volstreekte dadeloosheid schuilging. De koele zakelijkheid van de internationale *haute finance* botste af op een zwoele en bijna mystieke sultanaatssfeer. Ruim dertig jaar stelselmatige depolitisering tot op het grondvlak van de samenleving heeft een zwart gat gecreëerd. Een levensvatbare oppositie heeft zich niet kunnen uitkristalliseren, van buitenaf noch van binnenuit, gereed en bekwaam om de macht over te nemen.

Wat niet genoeg kan worden benadrukt is dat de aanvoerder van de Nieuwe Orde elke legitimiteit heeft verloren. De *wahju* - het aura van hemelse genade en inspiratie waarmee de Javaanse vorsten hun gezag schraagden - is Suharto voorgoed kwijt. Zijn ontluistering dateert niet van vandaag of gisteren. Het is de uitkomst van een langjarig proces dat hem transformeerde van een machtig, hoewel geen benevolent heerser tot een parvenu-achtige figuur die zijn eigen negotie dreef ten koste van het welzijn van land en volk. Het is een teken aan de wand dat de kritiek op hem nu openlijk wordt geventileerd. Niet alleen bekenden in huiselijke kring maar ook wildvreemden vertellen elkaar in toevallige ontmoetingen zonder schroom grappen over Suharto en zijn trawanten die geen vrolijk einde hebben. Maar geruchten over naderend onheil bereiken het hof van de sultan altijd later dan de *bazar*. En altijd te laat om het tij te keren. Het beeld van een keizer-zonder-kleren is, ondanks de aanhoudende censuur, hoe langer hoe meer ook in de media terug te vinden. De herleefde faam van Sukarno, meer patriot en man van het volk dan Suharto ooit geweest is, moet tegen deze achtergrond worden begrepen. Zal de laatste die zijn voorganger heeft afgezet nu zelf gedwongen worden het toneel te verlaten?

Arbeid en democratie, kinderen van de rekening

Wanneer de economische vooruitzichten in Indonesië aanzienlijk ongunstiger zijn dan voor Korea dan komt dit omdat in het laatste land tegen autocratische verdrukking in een stelsel van *checks-*

and-balances is ontstaan. Druk van onderop beperkt de manoeuvreerruimte voor de beleidsmakers en het zal veel lastiger zijn om in deze samenleving aan buitenlandse belangen voorrang te geven boven die van de eigen bevolking. Maar juist de opkomst van *countervailing power* bevordert de democratische kwaliteit van beleidsvoering en biedt hoop voor ontwikkeling in de richting van een open maatschappelijk bestel waarmee, en zeker niet in de laatste plaats, ook de groei van de Koreaanse economie is gediend.

Het oordeel over toestand en dynamiek in delen van Zuidoost-Azië valt somberder uit. De vastberaden maar nog krampachtiger geworden voortzetting van het repressieve Nieuwe Orde regime in Indonesië moet reden zijn om de naaste toekomst van met name dit land met grote bezorgdheid tegemoet te zien. Een welwillende uitleg voor het tot nader order aanblijven van Suharto - hij heeft zijn voordracht door de staatspartij voor een zevende ambtstermijn aanvaard - is dat de man zoals het een goed soldaat betaamt in moeilijke tijden zijn post niet in de steek wil laten. Platvloerser hoewel zonder enige twijfel realistischer is de versie volgens welke hij dit besluit heeft genomen onder druk van familie en vrienden die alle redenen hebben om te vrezen dat zijn vertrek zal uitlopen op totale instorting van het zakenimperium rond hem opgebouwd. Ik vraag nogmaals aandacht voor het feit dat het in functie blijven van Suharto toen de crisis uitbrak door buitenlandse machthebbers en instellingen niet alleen is gedoogd maar met kracht werd bevorderd. Dit onmiskenbare signaal dat haaks staat op het met de mond beleden verlangen naar zowel politieke als sociale democratisering is ook aan de Indonesische bevolking niet voorbijgegaan en heeft de al bestaande anti-westerse gevoelens versterkt.

Het zou natuurlijk onjuist zijn om in de analyse van de gang van zaken de aandacht al te zeer op de Leider te concentreren. Suharto is door en vanuit het leger opgekomen. Geen reguliere kandidaat voor de opvolging zal het aandurven zijn of haar nek uit te steken zonder uitdrukkelijke steun vanuit deze hoek. Maar is het waarschijnlijk dat de aflossing van de wacht op reguliere wijze tot stand zal komen? Naar het antwoord op die vraag kan men slechts gissen. Veel gemakkelijker valt te voorzien

wat de militaire reactie op iedere poging tot dislocatie van het regime zal zijn. Handhaving van orde en rust geldt onder de Nieuwe Orde als de hoogste prioriteit en de ervaring heeft geleerd dat het leger zich gemakkelijk laat provoceren om op de bevolking te schieten. Ongeacht of het gaat om het verzet te breken van opstandelingen elders in het land - het gevaar van afscheidingsbewegingen is allesbehalve denkbeeldig - of om een eind te maken aan demonstraties en rellen in de grote steden of op het platteland van Java. Van grote betekenis is dat vanuit het buitenland (door Japan en het Westen) een sterke presentie van het leger wordt beschouwd als een factor die de maatschappelijke stabiliteit in de regio waarborgt. Voor die doelstelling moet alweer de bevordering van het democratisch proces wijken. In dit licht hoeft het geen verwondering te wekken dat van de bezuinigingen opgelegd aan Aziatische overheden de defensie uitgaven zijn uitgezonderd⁷.

Hoe ziet het verdere verloop eruit? Wonderen, ook in Azië, zijn nu eenmaal niet te voorspellen. Een drietal conclusies laat zich echter met redelijke zekerheid trekken. De eerste constatering luidt dat de economische crisis in Oost- en Zuidoost-Azië het neo-koloniale karakter van het proces van mondialisering nog sterker doet uitkomen dan eerder al het geval was. Onder de vlag van directe en omvangrijke leniging van de financiële nood worden tal van conditionaliteiten opgelegd waarvan openstelling van de Aziatische markten voor westers kapitaal en bedrijfsleven stellig de belangrijkste is. De blijde boodschap is dat de crisis slechts van tijdelijke aard zal zijn en eigenlijk hard nodig was om orde op zaken te stellen. De bijstelling van de nationale economieën in de richting van het Atlantisch model gaat ten koste van de eigen identiteit en zelfstandigheid in de toekomst. Onze immer alerte Minister van Economische Zaken is niet de enige die heeft laten weten dat nu de tijd rijp is om voor een zachte prijs ondernemingen en banken in de regio over te nemen. De behartigers van deze belangen hebben moeite om hun enthousiasme op een beheerste wijze te tonen. Mahathir heeft zich tot spreekbuis gemaakt van een wijdverbreide golf van woede en wrok. Hij staat te boek als vurig pleitbezorger van een Asia Fund. Het initiatief daartoe is uitgegaan van

7. Volgens krantiberichten verzetten de V.S. zich tegen de voorgenomen vermindering door de Koreaanse regering op het defensie budget terwyl

Amerikaanse leveranciers van militaire goederen van Washington opdracht hebben gekregen om, ongeacht betalingsproblemen, te blijven voorzien in wat de

behoeften van Thailand worden genoemd. Zie *NRC Handelsblad*, 17 en 22 januari 1998.

Japan terwijl de Asian Development Bank ook van haar belangstelling gewag heeft gemaakt. Na onmiddellijk en heftig verzet vooral vanuit de V.S. zijn de plannen weer in de ijskast beland⁸. Wat in de westerse publiciteit vooralsnog minder aandacht heeft gekregen is dat zich achter de verschuiving in internationale kapitaalstromen een dramatische verzwakking van de economische en politieke macht van Japan in de eigen achtertuin lijkt te voltrekken. Wanneer de malaise in Zuidoost-Azië, en Indonesië in de allereerste plaats, zich verder doorzet en onbeheersbaar blijft ziet het er naar uit dat aan een financieel debâcle van enorme omvang in Japan nauwelijks te ontkomen valt.

Een tweede conclusie is dat er een heel reële kans bestaat op het uitbreken van sociale onrust op grote schaal. Verspreide berichten maken melding van arbeiders in Thailand, Maleisië en Korea die zich verzetten tegen de sluiting van hun bedrijf met onmiddellijke ingang en van voedselrellen in de straten van grote en kleine steden op Java waarbij winkeliers gedwongen worden om hun woekerprijzen te verlagen. Deze eerste signalen van een zich uitweg banende onvrede komen op een vroeg moment. Met de afschaffing van de subsidies op de hoogst noodzakelijke levensbehoeften is bijvoorbeeld nog niet eens een begin gemaakt. Dat de oplopende spanning zich zal ontladen staat wel vast, niet hoe en waar dit zal gebeuren. Het schijnt dat de Wereldbank zo bezorgd is voor deze escalatie dat de president van deze instelling onlangs, aan het einde van een korte rondreis door Azië, heeft laten weten voorstander te zijn van het aanbrengen van een sociaal vangnet. Daarmee komt hij terug op eerdere rapportage van de Bank waarin weinig tot geen ruimte wordt gegund voor de publieke bestrijding van armoede en werkloosheid⁹.

In de laatste plaats stel ik vast dat het verlangen naar politieke en economische democratisering, het meebeslissen van de gewone mensen over de inrichting van hun samenleving en hun meedelen op ruimere wijze in de opbrengst van de economische productie, van onderop komt en niet van bovenaf.

De heersende bovenlaag en het internationale krachtenveld daarmee verbonden tonen weinig bereidheid om aan die druk toe te geven. In het Atlantische deel van de wereld, West-Europa in de eerste plaats, is de laatste jaren een interessant debat op gang gekomen over de dynamiek van insluiting en uitsluiting. Het is in essentie een nieuwe formulering voor de oude sociale kwestie zoals die ruim een eeuw geleden werd gesteld. Zonder ook maar enigszins af te dingen aan de urgentie van dit debat binnen het kader van de EEG, ben ik toch geneigd om aandacht te vragen voor de omvang en intensiteit van uitsluiting zoals die zich in Azië manifesteert. Toch meen ik dat ook in deze verre contreien, bewoond en bewerkt door twee derde van de mensheid, zich een trend tot insluiting wel degelijk aftekent. Maar ik moet toegeven dat bij die slotconclusie de wens wel eens de vader van de gedachte zou kunnen zijn.

Januari 1998

Literatuur

- Artikelen in kranten en tijdschriften - vnl. Far Eastern Economic Review (Hongkong), The Economist (Londen) en Le Monde Diplomatique (Parijs) van oktober 1997 tot en met januari 1998.
- Breman, J. (a) - 'Work and Life of the Rural Proletariat in Java's Coastal Plain', in: Modern Asian Studies, vol.29/1, 1995: 1-44.
- Breman, J. (b) - 'Een nieuw plan van de arbeid; de catechismus van de Wereldbank', in: Socialisme & Democratie, jrg.52/10, 1995: 447-59.
- Dirkse, J.P., Hüsken, F. en Rutten, M. (red.) - Development and Social Welfare; Indonesia's Experiences under the New Order. Verhandelingen van het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde 156. KITLV Press, Leiden 1993.
- Krugman, P. - 'The Myth of Asia's Miracle', in: Foreign Affairs, vol. 76/6, Nov-Dec 1994: 62-78.
- United Nations Development Programme - Human Development Report 1997. Oxford University Press, New York 1997.
- World Development Report 1995 - Workers in an Integrating World. World Bank, Washington D.C. Oxford University Press, New York 1995.
- World Development Report 1997 - The State in a Changing World.
- World Bank, Washington D.C. Oxford University Press, New York 1997.

8. *The Economist* (22 november 1997) is op deze kwestie uitvoerig ingegaan.

9. World Development Report 1995:86-91; Breman(b) 1995:455-6.

Tegen voorspelbare ongelijkheid

De diensteneconomie als project van links*

MARK ELCHARDUS

Als socioloog verbonden aan de Vrije Universiteit Brussel

Nu haast veertig jaar geleden, in 1958, ondernam de Britse socioloog Michael Young een poging om een science fiction verhaal te schrijven. Young is niet alleen een prominent socioloog, maar ook de man die

onder meer het idee van een open universiteit lanceerde, de Britse consumentenvereniging stichtte en in 1945, grotendeels alleen, het manifest van de Labour partij schreef. Dat was het befaamde *Let Us Face the Future*, waarmee Clement Attlee ten strijde trok en een onverhoopt grote verkiezingsoverwinning behaalde. Met zijn verhaal heeft Young geen literaire geschiedenis geschreven. Het werd echter een zeer belangwekkend sociologisch essay dat vandaag actueler is dan ooit en daarom onze aandacht verdient.

Het verhaal heeft de vorm van een sociologisch rapport dat in het jaar 2033 is geschreven, naar aanleiding van de onlusten die werden uitgelokt door de zogeheten populistische beweging. Deze laatste bestaat grotendeels uit laaggeschoolden. In het rapport wordt gespeurd naar de oorzaken van de rellen. De auteur schetst de algemene ontwikkeling als volgt: "In het begin van de periode die ik hier bestudeer, in 1914, telden de hogere klassen in hun rangen een goede proportie genieën en dommeriken. Dat gold eveneens voor de arbeiders... Intelligentie leek toevallig over de klassen verdeeld... De grote verandering van deze eeuw... is dat intelligentie tussen de klassen werd herverdeeld... Getalenteerde mensen van bescheiden komaf kregen de mogelijkheid op te klimmen tot betere posities waarin zij hun talenten kunnen aanwenden, met het gevolg dat de lagere klassen meer en meer bevolkt zijn door mensen met beperkte bekwaamheden". Die ontwikkeling wordt in de titel

van het rapport omschreven als *the rise of the meritocracy*, de opkomst van de meritocratie.

Onderwijskansen worden geboden op basis van talent, posities worden toegewezen op basis van de prestaties in het onder-

wijs en bevorderingen vinden enkel en alleen plaats op basis van bekwaamheid, inzet en prestatie. De minder talentrijke, slome kinderen uit de *upper class* worden onherroepelijk naar de louter uitvoerende banen of de werkloosheid verwezen. Die radicale ontwikkeling, zo suggereert de auteur van het rapport, werd gestimuleerd door de noodzaak internationaal competitief te zijn. Zij werd ook bevorderd door de socialisten die aan iedereen gelijke kansen wilden geven.

Die ontwikkeling heeft ook een invloed op de wijze waarop goederen worden geproduceerd en diensten verleend. Zij verhoogt de productiviteit en leidt ertoe dat in 1988 een zekere Clauson Committee moet vaststellen dat nagenoeg dertig procent van de volwassenen niet meer kan worden tewerkgesteld in de gewone economie. De enige tewerkstellingsmogelijkheden die dat comité nog ziet, zijn de persoonlijke diensten. Vergeten we niet dat *The rise of the meritocracy* geschreven werd in 1958, toen hier op de Expo het atomium werd ont-huld, als een architecturale ode aan het vooruitgangsoptimisme. Toen lag 1988 nog 30 jaar ver in de toekomst. Young beschrijft hoe de conclusies van de commissie Clauson de discussie aanzwengelt over de vraag of een terugkeer naar de persoonlijke dienstverlening wel in overeenstemming kan worden gebracht met de waarden van de maatschappij in het algemeen en van het socialisme in het bijzonder.

Naar het einde van de 20ste eeuw toe, zo leren

we verder uit het rapport, wordt de vastgestelde ontwikkeling nog versneld omdat men er in slaagt de bekwaamheid van jongeren op een betrouwbare manier op zeer jonge leeftijd te meten. Daardoor wordt de plaats die mensen in de samenleving zullen bekleden erg voorspelbaar. De onderwijsmiddelen kunnen dan doeltreffend worden aangewend: geïnvesteerd in talentrijke jongeren, niet verspild aan minder bekwamen. Die toegenomen efficiëntie draagt natuurlijk ook bij tot een gevoel van uitsluiting. De mensen die in de scholen naar de zwakkere richtingen worden gestuurd en vanaf dat ogenblik weten dat hun toekomst zeer bescheiden zal zijn, voelen zich uitgesloten. Dat gevoel, zo stelt de auteur, is één van de bronnen van het ongenoegen dat zich in de dertiger jaren van de 21ste eeuw via de populistische beweging begint te manifesteren.

Dat ongenoegen neemt pas echt dreigende vormen aan als de elite haar eigen kinderen probeert te behoeden voor de gevolgen van de meritocratie. Intelligente ouders hebben niet altijd intelligente kinderen en de nieuwe elite wil haar kinderen via de minder aantrekkelijke richtingen in het onderwijs toch niet zien afglijden naar de lagere klassen. Zij begint daarom de regels van de meritocratische samenleving te vervalsen. Deze gelden nog voor brede lagen van de bevolking, maar niet voor de groepen die over voldoende invloed beschikken om hun kinderen af te schermen van de meedogenloze, meritocratische oordelen. Als die onrechtvaardigheid zichtbaar wordt, breken de onlusten uit. De schrijver van het rapport wil deze niet dramatiseren, maar in het jaar 2034 verschijnt zijn werkstuk postuum, nadat hij in de onlusten is omgekomen.

Een waarlijk meritocratische samenleving?

Ik heb het boekje van Young voor het eerst in 1973 gelezen. Het werd toen intens besproken in kringen van sociologen die zich bezighielden met de problematiek van gelijkheid en ongelijkheid. Het leek mij toen niet bijzonder overtuigend omdat het steunde op de veronderstelling dat talent, als een soort aangeboren I.Q., schaars is en vastligt van bij de geboorte. Psychologen kunnen de aan- of afwezigheid ervan alleen maar vaststellen; scholen kunnen er niets wezenlijks aan veranderen. Die aannames leken me onhoudbaar. De sociale, economische en

politieke ontwikkelingen van het laatste decennium hebben er mij, en ik vermoed een aantal van mijn generatiegenoten, toe aangezet het verhaal van Michael Young te herlezen. Ik hoop dat ik er in geslaagd ben duidelijk te maken dat men dat vandaag niet kan doen zonder een herkenningseffect, af en toe grappig, doorgaans beklemmend. We zien het, veertig jaar geleden neergeschreven in de voltooid verleden tijd, allemaal de revue passeren: de nieuwe sociale kwestie, de stelling van onder meer Rossanvallon dat uitsluiting voorspelbaarder wordt; de stelling dat onze economie een derde van de bevolking kan missen; de groeiende kloof tussen laag- en hooggeschoolden; de groeiende klemtoon die wordt gelegd op persoonlijke inzet en vaardigheid; de stelling dat de diensteneconomie, inclusief de persoonlijke diensten, één van de grote groeipolen voor de tewerkstelling is; maar ook de opkomst van populistische politiek; de ontwaarding van het parlement, de overtuiging van jongere, hogergeschoolden dat de tijd van de politieke tegenstellingen voorbij is, dat verstandige mensen nu onder elkaar wel kunnen uitmaken wat goed is voor iedereen, dat bijvoorbeeld niet de hoeveelheid uitgebrachte stemmen telt, maar wel de kwaliteit van die stemmen...

In welke mate kan het profetische essay van Young ons helpen het huidige tijdsgewricht te begrijpen. Leven wij in de meritocratie zoals hij die beschreef? Uiteraard niet. De kinderen uit de welstellende gezinnen worden in onze samenleving beschermd tegen de gestrengheid van een waarlijk meritocratische samenleving; de kinderen uit bescheiden en arme gezinnen, krijgen geen gelijke kansen. Maar onze samenleving lijkt wel op de gedegeneerde meritocratie waartegen, in het science fictionverhaal, de revolte broeit: geen gelijke kansen, maar een samenleving die jobs en levenskansen steeds meer toewijst op basis van het diploma en de persoonlijke prestaties. Ik denk dat vooral drie ontwikkelingen verklaren waarom wij onze huidige samenleving zo frappant in de toekomstprojecties van Michael Young herkennen.

Er zijn, ten eerste, een aantal nieuwe organisatievormen gegroeid in de bedrijven en op de andere tewerkstellingsplaatsen. Deze doen een groter beroep op de persoonlijke inbreng en koppelen de beloning, de promotie en de tewerkstellingskansen

* Dit artikel verscheen eerder onder de titel 'De diensteneconomie organiseren. De voorspelbare nieuwe sociale onge-

lijkheid weggommen' in *Samenleving en politiek. Tijdschrift voor een democratisch socialisme*, jaargang 4/1997, nr. 10

december, p. 5-12. Voor overname danken wij de auteur en de redactie van dit Vlaamse zusterblad van S&D.

rechtstreekser aan persoonlijke prestaties. Daardoor wordt de rol van vaardigheid, motivatie, inzet en bekwaamheid veel belangrijker en veel zichtbaarder. Dit behoort tot de kern van de flexibilisering en het intensiever worden van het werk. Zo'n ontwikkeling leidt ertoe dat de collectieve categorie arbeider minder duidelijk en minder pertinent wordt, terwijl de individuele werknemer uitgroeit tot een belangrijker gegeven.

Ten tweede, meet het onderwijs betrekkelijk goed de vaardigheden en bekwaamheden die in de samenleving worden gevraagd. We zien een grote en steeds strakkere samenhang tussen het opleidingsniveau en de tewerkstellingskansen. Mensen met weinig scholing hebben een veel grotere kans op werkloosheid en op langdurige werkloosheid. Zij hebben ook, in het geval van de vrouwen, een grotere kans niet tegen bezoldiging te werken. Van de vrouwen tussen de 25 en de 44, met enkel een diploma van het lager secundair onderwijs, was in 1996 55% beroepsactief; van de vrouwen uit die leeftijdsgroep met een opleiding in het hoger onderwijs werkt daarentegen niet minder dan 86% tegen bezoldiging. Beginnen in een bescheiden positie en opklimmen tot een toppost is voor iedereen, mannen en vrouwen, moeilijker geworden dan een paar generaties terug. Voor heel wat loopbanen geldt een universitair diploma nu als een toegangsticket. Wij zijn geen echt meritocratische samenleving, maar dat neemt niet weg dat over de laatste 40 jaar de kansengelijkheid is toegenomen, in de zin dat het onderwijs betrekkelijk gelijke kansen biedt aan jongeren die onderling erg ongelijk zijn in termen van de talenten, de vaardigheden, de smaak, de stimulansen, de ambities en de horizons waarmee zij naar de scholen trekken.

Die twee ontwikkelingen samen leiden tot een samenleving waarin de levenskansen sterker met het opleidingsniveau samenhangen. De kans op nagenoeg alles wat een invloed heeft op de omstandigheden die kunnen bijdragen tot comfort, welzijn en geluk, hangt sterk samen met het opleidingsniveau. Dat geldt voor de kans op tewerkstelling, op langdurige werkloosheid, op armoede, op vereenzaming, op ziekte, op de kennis, de vaardigheden en de motivatie om risicogedrag te mijden, op de kennis en de vaardigheden die kunnen helpen bij herstel na een ziekte. Dat geldt eveneens voor de kans de eigen rechten te laten gelden, de kans te leven in een aangename, veilige omgeving, de kans de toe-

komst met een gerust gemoed tegemoet te zien, de kans gebruik te maken van de collectieve voorzieningen die de samenleving biedt. Niet alle leden van de samenleving worden in de zelfde mate door deze ontwikkelingen geraakt. Bijvoorbeeld de mensen die in de gouden jaren een kapitaal wisten op te bouwen, alsook hun kinderen die op een erfenis kunnen rekenen, worden ten dele van de gevolgen van die ontwikkeling afgeschermd. Maar de overgrote meerderheid van de bevolking wordt er wel mee geconfronteerd, hetzij onder de vorm van de kansen die deze nieuwe vorm van ongelijkheid hen biedt, hetzij onder de vorm van de uitsluiting en de moeilijkheden die deze nieuwe vorm van ongelijkheid voor hen inhoudt.

Wie denkt dat dit soort ongelijkheid er al altijd is geweest, vergist zich. Levenskansen zijn natuurlijk altijd ongelijk verdeeld geweest. Het is trouwens helemaal niet zeker dat de mate van ongelijkheid is toegenomen. Er zijn heel wat gegevens die laten vermoeden dat landen met een goed sociaal zekerheidsstelsel, zoals België, de omvang van de ongelijkheid in toom hebben gehouden, misschien zelfs hebben verkleind, ondanks de lage economische groei en de tewerkstellingscrisis. We moeten kijken naar wat zich dieper, onder de oppervlakte van een schijnbaar stabiele mate van ongelijkheid afspeelt. Wat zich heeft gewijzigd, is de aard van die ongelijkheid. Omdat deze nu heel sterk samenhangt met de scholing, wordt aan jonge mensen al vrij snel gesignaleerd of zij al dan niet mogen rekenen op hogere studies en op een van de betere loopbanen. De samenleving wordt, met andere woorden, weer minder open. De toekomstige levenskansen worden voorspelbaarder. Heel wat jonge mensen krijgen de dromen die ze koesteren al snel als een dekfel op de neus. Heel wat volwassenen ontwikkelen een zeer onzeker, angstig, pessimistisch toekomstbeeld.

De ontwikkelingen die leiden naar een grotere mate van voorspelbaarheid van de uitsluiting, de armoede, de ziekte en de vroegtijdige dood, wekken ook de indruk dat die risico's niet zozeer samenhangen met sociale condities, maar het gevolg zijn van persoonlijke keuzen, van zelf gekozen levenswijzen. In een samenleving die het denken in termen van sociale klassen verleert, worden armoede en ziekte niet langer beschouwd als gevolgen van sociale condities. Het worden daarentegen consequenties van een persoonlijke keuze en van een persoonlijk falen. De sociale ongelijkheid wordt daar-

om kwetsender. Sociale ongelijkheden verschijnen nu als oordelen over het persoonlijke kunnen, de persoonlijke inzet en de intelligentie. Sociale kloven worden daarom pijnlijke blessures. Dat verklaart waarom het vandaag zo moeilijk is over ongelijkheid te spreken. Voor die reden verpakte Michael Young zijn sociologisch vermoeden dat het streven naar kansgelijkheid ons uiteindelijk naar deze nieuwe, pijnlijke soort ongelijkheid zou leiden, als een science fictionverhaal. De groei van die ongelijkheid verklaart waarschijnlijk ook waarom wij in deze samenleving zo snel op zoek gaan naar verantwoordelijken en schuldigen, waarom wij het moeilijk hebben een samenleving van burgers te zijn en met rasse schreden een triestige maatschappij van klagers en aanklagers, van slachtoffers en schuldigen worden. Deze nieuwe sociale ongelijkheid plaatst ons voor de uitdaging een groot deel van de bevolking, dat nu wordt uitgesloten, terug bij de samenleving te betrekken.

De opties van onze beschaving

Om dat te doen, moeten we allereerst de consequenties trekken uit de opties die onze beschaving in het verleden heeft genomen. Wij hebben onze enorme technologische mogelijkheden niet aangewend om meer vrije tijd te verwerven. Wij zijn daarentegen harder gaan werken en hebben de technologische mogelijkheden aangewend om onze levensstandaard drastisch te verhogen. We hebben over de laatste veertig jaar daartoe ook de vrouwen gemobiliseerd voor bezoldigd werk buitenshuis. Van een samenleving die bestond uit werkende mannen enerzijds, vrouwen aan de haard anderzijds, zijn we op die manier snel geëvolueerd naar een samenleving van werkende, hoogopgeleide mannen en vrouwen enerzijds, werkloze of niet tewerkgestelde laagopgeleide mannen en vrouwen anderzijds. Daarom is de positie van de laagopgeleide vrouwen vandaag zo benard. Zij cumuleren de beperkingen van zowel het oude als het nieuwe regime. We kunnen ons nu afvragen of dat een verstandige keuze was, maar die ontwikkeling zal niet snel worden gekeerd. De tendens naar gezinnen van twee-verdieners en naar intens werk voor een deel van de bevolking zal mijns inziens niet betekenisvol worden gemilderd. Wij ontwikkelen niet in de richting van een vrijetijdssamenleving, wel in de richting van een samenleving van twee-verdieners met een nijpend gebrek aan tijd enerzijds, een grote groep mensen die uitgesloten wordt van werk en

van volwaardig lidmaatschap in de samenleving anderzijds.

Wij hebben in onze beschaving ook geopteerd voor een lang leven. Onze economische mogelijkheden zouden ons een rijkelijker bestaan garanderen, moesten we het gemiddeld niet zo lang trekken. Een gemiddelde levensduur van 80 à 85 jaar impliceert het een en ander. Het lijkt me bijvoorbeeld niet zo zeker dat een arbeidsloopbaan van 35 jaar, van stel 20 tot de gepensioneerd leeftijd van 55, voldoende is om 85 jaar comfortabel van te kunnen leven. Zo productief zijn wij nu ook weer niet. De verlenging van de levensduur zwengelt ook de behoefte aan zorgen en diensten aan. Mensen van boven de tachtig hebben hulp nodig en zowat één op drie van hen is matig tot sterk zorgbehoevend. Omdat onze economie in heel wat gezinnen het werk van zowel de man als de vrouw mobiliseert, kan die behoefte zeker niet volledig via gezinsrelaties en de mantelzorg worden opgevangen. Dit maakt van ons een samenleving verdeeld in mensen die onvoldoende zorgen krijgen en van mensen die niet zorgzaam kunnen zijn omdat de arbeidsmarkt de vraag naar hulp en het aanbod van hulp niet samenbrengt.

De hoge echtscheidingsgraad maakt van het gezin een minder stabiel gegeven en dus ook een minder betrouwbare bron van diensten. In dat opzicht lijkt het gezin op de loopbaan. Ook deze heeft haar vastheid en voorspelbaarheid verloren. Zowel het aantal mensen dat bij een eerste huwelijk of samenlevingsrelatie een levenslange verbintenis aangaat als het aantal mensen dat bij de eerste job meteen aan een rechtlijnige, levenslange loopbaan begint, is drastisch afgenomen. Dat biedt mogelijkheden en perspectieven, maar draagt ook een zwaar prijskaartje in termen van onzekerheid. Flexibiliteit en vrijheid hebben inderdaad een prijs. Deze wordt onbetaalbaar hoog als we niet snel de consequenties trekken uit de opties die in het verleden werden genomen, overigens op zo'n manier dat niemand zich daar vandaag voor verantwoordelijk voelt of acht. Zowel het twee-verdienerschap, de verlenging van de levensduur als de flexibilisering van de loopbaan en de gezinsvorming, verhogen de behoefte aan diensten, terwijl de technologische evolutie steeds meer jobs die eigen waren aan de industriële samenleving doet verdwijnen. Men mag voor mijn part alle mogelijke oplossingen voor het probleem van de werkloosheid uitproberen, maar de kern van de zaak is het samenbrengen van de enorme onbeantwoorde behoefte en

het grote aanbod aan werk, die elkaar nu niet ontmoeten of elkaar enkel buiten de reguliere economie, in het zwart weten te vinden.

De arbeidsmarkt werkt niet. Hij blokkeert de samenleving op de oude industriële orde die niet langer aansluit bij onze technologische mogelijkheden en levenswijze. Hij weet de overstap naar de diensteneconomie niet te nemen. Het verwezenlijken van die overgang moet één van de belangrijke projecten van links worden. Wij moeten de voorzieningen en de diensten scheppen die een optimale aanwending van het talent en de technologische mogelijkheden toelaat en tevens het comfort en het welzijn van de bevolking verhoogt.

Eén belangrijk element daarvan is het organiseren van de dienstverlening. De mensen die nu van de arbeidsmarkt worden uitgesloten, hebben de vaardigheden die nodig zijn om in grote mate bij te dragen tot het welzijn en het geluk van hun medeburgers. Laten we hen die kans geven. Laten we ons inspannen om een samenleving te worden waar meer mensen betaald worden om voor elkaar te zorgen en echte diensten te verlenen, minder om elkaar te vervolgen, tegen mekaar te procederen, mekaar processen aan te doen of in gevangenschappen te bewaken. Laten we er voor zorgen dat in de nabije toekomst het aantal advocaten en magistraten iets minder snel toeneemt, het aantal mensen dat levensbevestigende zorgen en diensten verleent iets sneller groeit.

De mutualiteit (het ziekenfonds) heeft op dat vlak een bijzondere verantwoordelijkheid, ook al omdat zij bijzondere mogelijkheden heeft. Zij is goed geplaatst om de verzorgingsbehoeften te onderkennen. Zij kan de mensen die aan die behoeften kunnen beantwoorden, selecteren. Omdat het dikwijls om laaggeschoolden gaat, hebben die mensen wat meer begeleiding en omkadering nodig. Ook dat kan een organisatie als de ziekenfondsen bieden. Zowel de tewerkstellingsinitiatieven, de lastenverlaging, de regelgeving over de thuiszorg als de plannen in verband met een zorgverzekering, wijzen erop dat de huidige regering de blokkering wil doorbreken en de diensteneconomie wil openen. Wij moeten er over waken dat deze zich evenwichtig ontwikkelt. Welke stelsels en systemen ook worden bedacht, zij moeten voldoen aan dat criterium: een harmonieuze, wederzijds ondersteunende ontwikkeling van de vraag en het aanbod van diensten en zorgen verzekeren.

Het overstappen op een diensteneconomie is niet vanzelfsprekend. Heel wat mensen achten het verlenen van diensten minderwaardig aan het soort werk waarmee de industriële samenleving hen vertrouwd heeft gemaakt. Dat geldt zeker voor de persoonlijke diensten. Op dat vlak is een mentaliteitswijziging nodig. 'Mentaliteitswijziging' is een vage, misschien zelfs wollige uitdrukking, maar ze heeft toch een aantal scherpe kantjes. Er schuilt dikwijls een flinke dosis huichelarij in de kritiek op de persoonlijke diensten. In een onderzoek dat momenteel wordt verricht naar universitaire afgestudeerden, stellen we vast dat per koppel universitaires haast een kwart-time huishoudelijke hulp wordt tewerkgesteld. Het leven van die gezinnen zou zonder die hulp nagenoeg onmogelijk zijn. We moeten ons duidelijk realiseren dat het openen van de universiteit en daarna van een hele reeks loopbanen voor vrouwen, slechts is mogelijk geweest omdat tegelijkertijd het aantal mensen die persoonlijke diensten verleenden, enorm is toegenomen. De bejubelde emancipatie was mogelijk dank zij de strijd van de vrouwenbeweging, de behoefte aan hoog opgeleide arbeidskrachten en bovenal de beschikbaarheid van een groot aantal kuisvrouwen die in het zwart werken. Laten we niet te beroerd zijn dat vast te stellen en moedig genoeg om die dienstverlening te organiseren op een manier die zekerheid en waardigheid toelaat. We moeten de dienstverlening uit de economische schemerzone halen. Ook daar schiet de huidige arbeidsmarkt tekort. Rond de dienstverlening kunnen klant en zorgverstreker mekaar moeilijk persoonlijk vinden. Het werkgeversschap is te belastend voor de meeste gezinnen. Er is behoefte aan een tussenpersoon die bemiddelt, die zorgt dat een vraag om hulp, die dikwijls uit een noodsituatie voortvloeit, snel wordt beantwoord met een adequaat aanbod van hulp. Die intermediair moet ook zorgen voor de omkadering van de dienstverlener en mee bouwen aan een statuut dat waardigheid, zekerheid en goede arbeidsomstandigheden biedt.

De problemen van laaggeschoolden beperken zich natuurlijk niet tot een kwestie van tewerkstelling. Hun belangen in het algemeen dienen harder te worden verdedigd. Hun stem wordt nu ternauwernood gehoord. Zij zijn zo stil dat men vergeet dat 47% van de Vlamingen geen diploma van het lager onderwijs heeft, 62% niet verder studeerde dan het lager secundair onderwijs, slechts 10% een diploma

heeft van het hoger onderwijs buiten de universiteit en minder dan 5% een universitair diploma. Eén van de cruciale opdrachten van de socialistische bewegingen bestaat er in stem te geven aan de laaggeschoolden en hen weerbaarder te maken. Als beweging moeten we aanwezig zijn op de plaatsen waar zij leven, we moeten aan hun zijde staan als zij ziek zijn, kinderen krijgen, een partner verliezen of hulpbehoevend worden. We moeten daar zijn, in de eerste plaats om te helpen, maar ook om te luisteren en te leren hoe we hun belangen beter kunnen verdedigen. Er gaat vandaag te veel geld van de gemeenschap naar de hogeschoolden, te weinig naar de laaggeschoolden. Of het nu gaat om onderwijs, gezondheidszorg of arbeid, laag geschoolden en hun kinderen hebben meer aandacht, meer zorgen, meer omkadering nodig dan hoog geschoolden. Een verdeling van middelen die daar geen of onvoldoende rekening mee houdt, is onrechtvaardig. Zij behandelt mensen die niet gelijk zijn alsof zij dat wel zijn. Dat leidt altijd tot grove vormen van ongelijkheid. Scholen met grote concentraties kinderen van laag geschoolde ouders moeten meer middelen krijgen per leerling dan scholen met concentraties hoog geschoolde ouders, aan de gezondheid van laag geschoolden moet per capita meer besteed worden dan aan de gezondheid van hoog geschoolden, in buurten met concentraties laaggeschoolden moet meer geïnvesteerd worden dan in andere buurten... dat lijken me essentiële regels voor het egalitarisme van de toekomst.

Er zijn nog heel wat mensen die stellen dat aangezien zoveel problemen voortvloeien uit een lage graad van onderwijs, we maar meer onderwijs moeten geven, bijvoorbeeld niemand de school mogen laten verlaten zonder een diploma van het secundair onderwijs. Er zijn ook heel wat mensen die, terecht, vaststellen dat de scholen geen gelijke kansen bieden en dus zorgzamer, opener en beter moeten worden, opdat zij in grotere mate gelijke kansen zouden bieden. Dat lijken evidente stellingen. Wie kan er nu tegen meer en beter onderwijs zijn. Toch zou ik voor die vermeende oplossingen willen waarschuwen. Ik ben er van overtuigd dat onze scholen het vrij goed doen en dat niemand in deze samenleving weet hoe we op korte of middellange termijn een veel grotere mate van kansengelijkheid zouden kunnen realiseren. Ik ben er daarentegen niet van overtuigd dat het langer op school houden van mensen die nu al dikwijls schoolmoe zijn als ze afstuderen, veel zal bijdragen tot de kansen van die mensen

op de arbeidsmarkt en in het leven. Vandaag worden mensen uitgesloten, enerzijds omdat deze maatschappij erg veeleisend is en op de werkplaats, in verband met de persoonlijke gezondheid en in het dagelijkse leven in het algemeen, een mate van kennis, vaardigheid en inspanning vergt die een deel van de bevolking niet kan opbrengen, anderzijds omdat deze maatschappij beroep doet op een bepaalde set van talenten en andere, bijvoorbeeld zorgzaamheid, sterk onderwaardeert. Scholen stellen de ongelijke verdeling van de gewaardeerde talenten vast. Zij dragen ook in belangrijke mate bij tot de ontplooiing van die talenten, maar worden tevens geconfronteerd met het feit dat zij deze niet fundamenteel kunnen veranderen. Kinderen komen de scholen ongelijk binnen en verlaten ze, geklasseerd naar de graad waarin zij de kennis, de vaardigheden en de houdingen hebben die in deze samenleving worden gewaardeerd. Wij moeten blijven ijveren voor een zo goed en open mogelijk onderwijs. Wij moeten streven naar een onderwijs dat meer gelijkheid schept, door er bijvoorbeeld voor te ijveren dat voortaan meer middelen gaan naar de kinderen die meer aandacht en inspanning vergen. Maar we moeten ophouden te doen alsof de scholen de problemen kunnen oplossen die in de maatschappij, in de economie hun oorsprong vinden en ook daar moeten worden opgelost. We moeten ophouden onze verantwoordelijkheden op de scholen af te schuiven. Wij moeten de conflicten aandurven die nodig zijn om de positie van de laaggeschoolden in de economie, in het sociale leven en in de politiek te versterken.

De groei van een nieuwe sociale ongelijkheid confronteert ons weer met de vraag wat 'gelijkheid' voor ons, sociaal-democraten, betekent. Die vraag is van wezenlijk belang, want het kenmerk dat alle linkse bewegingen in al hun historische en lokale verscheidenheid typeert en onderscheidt van andere ideologische en politieke stromingen, is precies het streven naar gelijkheid. Dat streven kan heel verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de soort ongelijkheid waartegen men zich verzet. Vandaag moeten we ons verzetten tegen ongelijkheden die worden verantwoord in termen van verschillen in talent, in vaardigheden, kennis en informatie. Dat is een moeilijke opdracht. Gelijkheid kan niet betekenen dat iedereen het zelfde heeft of het zelfde doet. Die nachtmerrie is nooit de droom van socialisten geweest. Gelijkheid is een voortdurend streven, een voortdurend elimineren van onverant-

woorde bronnen van verschil. Het is gemakkelijk te stellen dat de status van de ouders een onverantwoorde bron van verschillen is. Het is veel moeilijker de onverantwoorde ongelijkheden die samenhangen met verschillen in talenten, kennis en vaardigheden ongedaan te maken. Dat is een moeilijke opdracht. We moeten bouwen aan een samenleving waarin mensen worden aangemoedigd tot inzet, waarin de talenten van individuen volledig tot ontplooiing kunnen komen, waarin mensen worden gestimuleerd om hun talenten en vaardigheden maximaal te gebruiken voor het bevorderen van hun persoonlijk welzijn en voor het welzijn van eenieder, en tegelijkertijd moeten we er voor zorgen dat verschillen in inzet, verschillen in de talenten, de vaardigheden, de kennis die wordt ingezet, niet tot grote of duurzame ongelijkheden leiden.

Dat is de soort opdracht die de geschiedenis geregeld aan de sociaal-democratie geeft. Wij blijken niet in de wieg gelegd om te dromen van utopia, zelfs niet om te verwijlen in geklaag, maar om de bestaande samenleving te doen werken en menselijker te maken. Een halve eeuw geleden bestond die opdracht erin de chronische onderconsumptie van het kapitalisme op te lossen. Vandaag bestaat ze er in de diensteneconomie te openen en de laaggeschoolden op te nemen in een samenleving die werkt.

Literatuur

- Beck, U., *The Risk Society*, Polity Press, Cambridge, 1992.
- Cantillon, B. & I. Marx, *Naar een doelmatig tewerkstellingsbeleid*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1995
- Cantillon, B. & I. Marx, *De nieuwe sociale kwestie, Samenleving en Politiek*, 1997, 2, 1: 28-34;
- Cantillon, B., I. Marx & K. Van den Bosch, *Poverty in advanced economies: Trends and policy issues*, Centre for Social Policy, University of Antwerp, 1997.
- Elchardus, M., *De Gemobiliseerde samenleving*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1996.
- Elchardus, M., *Class, cultural realignment and the rise of the populist right*, in A. Erskine et al. (eds.), *Changing Europe. Some aspects of identity, conflict and social justice*, Avebury, Aldershot, 1996.
- Gerschuny, J., *Occupational trajectories: the importance of longitudinal evidence in understanding change in social stratification*, Plenary address tot the Friesland Academy of Science Conference, October 12, 1994.
- Holderbeke, F., *Lagergeschoolden op de arbeidsmarkt*, Koning Boudewijnstichting, Brussel, 1997.
- Leroy, F., *Laaggeschoolde vrouwen en de arbeidsmarkt: erop of eronder*, Bijdrage an het S.V.V.-congres van 24 november, 1997.
- Marx, I. & G. Verbist, *Low-wage employment and poverty: — curse or cure*, Paper prepared for the European Low-Wage Employment Research Network, January 1, 1997;
- Rogers J. & W. Streeck, *Productive Solidarities: Economic Strategy and Left Politics*, in D. Miliband, *Reinventing the Left*, Cambridge: Polity Press, 1994.

Omtrent het Kabinet-Beel (1946-1948) *De actualiteit van Nederlands-Indië*

GER VERRIPS

Redacteur S&D

De periode 1940-1950 vormt de meest ingrijpende en dramatische in de vaderlandse geschiedenis sinds in 1648 de verovering van de nationale onafhankelijkheid werd veiliggesteld. De Duitse overval in 1940, de rassensvervolgging tijdens de bezetting en de deelname

aan de Tweede Wereldoorlog kostte een kwart miljoen Nederlanders het leven en leidde tot ongeken- de materiële verwoestingen. Bovendien verzeilde het geschokte en verarmde land kort na de bevrijding, gedurende de tweede helft van het decennium, in een militair conflict met de Republiek Indonesia; het leidde tot de enige door Nederland zelf uitgelokte en alleen uitgevochten oorlog.

Twee jaar na het vertrek van de Japanse overval- lers uit het voormalige Nederlands-Indië had Nederland - dat niet meer dan negen miljoen inwo- ners telde - ondanks de nog lang niet te boven geko- men gevolgen van de bezetting en de oorlogsver- woestingen, een strijdmacht opgebouwd van 170.000 man en deze verspreid over de Indonesische archipel waar toen bijna honderd mil- joen mensen woonden. Drie jaar later moesten deze troepen worden teruggetrokken. Twee en een half duizend doden bleven achter. Ze waren niet opge- wassen gebleken tegen de kracht van de beweging voor nationale onafhankelijkheid die zich in Indonesië na de aftocht van de Japanse bezetters manifesteerde door de Republiek uit te roepen, noch bestand tegen de vrij algemene internationale veroordeling van het Nederlandse optreden. Regering en parlement in Den Haag hadden de kan- sen op het veranderen van de eeuwenoude banden tussen beide landen in nieuwe, wederzijds aan- vaardbare en vruchtbare betrekkingen, verspeeld.

Het kabinet-Schermerhorn-Drees dat na de

bevrijding in mei 1945 met puinruimen moest beginnen, had in juli 1946, na de eerste Tweede Kamer-verkie- zingen die na de bezetting konden worden gehou- den, plaats gemaakt voor het parlementaire kabi- net-Beel¹. Deze coalitie van katholieken en socia-

listen, de twee politieke stromingen die gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw de belangrij- ste emancipatiebewegingen in ons land vormden, bleef amper twee jaar aan het bewind - van 3 juli 1946 tot 7 augustus 1948. Ze heeft in die periode echter de belangrijkste beslissingen genomen in de meest cruciale kwesties van de eerste na-oorlogse decennia: de sociaal-economische wederopbouw, de zuivering van het staatsapparaat en het openbare leven van collaborateurs, de opvang van de ernstig- ste slachtoffers van de Tweede Wereldoorlog en het positie kiezen in nieuwe internationale verhoudin- gen die zich binnen Europa en daarbuiten afteken- den.

Dit alles werd echter nog overschaduwd door de problematiek die de nieuwe verhoudingen tussen Nederland en Indonesië met zich meebrachten. De vervroegde Kamerverkiezingen in 1948 waren noodzakelijk voor de beoogde grondwetswijzigin- gen in verband met de Indonesië-politiek.

Minutieuze reconstructie

In 1971 begon de historicus M. D. Bogaarts (1941), verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Katholieke Universiteit van Nijmegen, aanvankelijk in het kader van zijn pro- motie-onderzoek, aan een minutieuze reconstructie van de parlementaire verantwoording en beïnvloe- ding van het beleid van dit kabinet². Dit werk heeft behalve tot Bogaarts' promotie inmiddels ook

geleid tot een serie omvangrijke publikaties. Aan een ministersploeg, die slechts twee jaar aan het bewind was, heeft Bogaarts in meer dan een kwart eeuw onderzoek een stapel boekdelen gewijd die, Bijlagen en illustraties, inhoudsopgaven en samenvattingen meegerekend, 5.859 pagina's omvatten met meer dan drie miljoen woorden. En het project is nog niet voltooid - het deel met de registers moet nog komen.

Kritiek op deze wijze van geschiedschrijving ligt voor de hand. Er kwamen alleen al in de periode waarin Bogaarts aan dit ene kabinet werkte nog zes nieuwe kabinetten bij. Als men in het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis dit tempo aanhoudt, zullen degenen die belang stellen in de geschiedenis van het kabinet-Kok, hun nieuwsgierigheid pas tegen het jaar 2248 kunnen gaan bevredigen. De vraag of een andere aanpak wenselijker ware geweest, is er bovenal een voor vakhistorici. In dit verband kan worden volstaan met vast te stellen dat de grondigheid en precisie waarmee Bogaarts te werk ging elk gelijkgericht onderzoek overbodig lijkt te hebben gemaakt. Zijn degelijkheid en neiging tot volledigheid gaan in zijn eigen werk echter wel ten koste van prikkelende concluderende politieke reflecties waarvoor hij zo'n betrouwbare grondslag biedt.

De laatste twee banden die Bogaarts het licht deed zien, zijn gewijd aan het kabinetsbeleid inzake *Nederlands-Indië*; daarin wordt de beslissende periode in de crisis die het toenmalige Koninkrijk der Nederlanden doormaakte, overzichtelijk openbaar gemaakt; men zal nauwelijks aarzelen te zeggen 'volledig' - maar dat geldt dan alleen voor zo ver het betreft de parlementaire aspecten en momenten in Nederland.

Bogaarts heeft wat hem bij de Indonesië-delen van zijn grote werk voor ogen stond als volgt aangegeven: ' enerzijds om na te gaan hoe het regeringsbeleid gestalte kreeg en hoe met ogenschijnlijk

redelijke argumenten een uiteindelijk toch fatale politieke weg werd ingeslagen en hoe Neerlandocentrische overwegingen prioriteit hebben gekregen op internationaal-politieke of lange-termijnoverwegingen, anderzijds de mogelijkheid te bieden de parlementaire verantwoording van het gevoerde beleid en in het bijzonder de politieke standpunten en kwaliteit van de bijdragen van de leden van de Staten-Generaal bij de debatten over de Indonesische kwestie te kunnen toetsen.' Op grond hiervan kunnen vele vragen met betrekking tot het denken en doen en laten van de belangrijkste politici in die tijd worden beantwoord. Het toegepast zijn op de parlementaire en politieke verhoudingen aan Nederlandse kant in het conflict met Indonesië roept ook het gevaar op van overwaarding van binnenlandse factoren en politieke en ideologische nuances die voor de uitkomst van het conflict op zijn zachts gezegd niet de meest relevante waren.

Doorslaggevend voor de afloop van de Nederlands-Indonesische oorlog waren de kracht van het Indonesische nationalisme en de afwijzing van de Nederlandse politiek door de grote mogelijkheden die na de Tweede Wereldoorlog de internationale verhoudingen bepaalden. Deze internationale en specifiek Indonesische achtergronden en ontwikkelingen komen in Bogaarts studie wel aan de orde, maar in vergelijking met zijn aandacht voor regering en parlement in Den Haag in feite 'tussen de regels'. Begrijpelijk: de twee aan de Indonesië-politiek gewijde banden tellen ruim veertienhonderd pagina's, de samenvatting waarmee Bogaarts besluit, telt alleen al meer dan achtenveertigduizend woorden, die een boek op zich hadden kunnen zijn - 160 pagina's met een gebruikelijker bladspiegel.

Nederlandse en Indonesische socialisten

Kort na de capitulatie van Japan voor de geallieerde overmacht werd op 17 augustus 19445 in Djakarta

1. Het kabinet bestond, enkele tijdelijke verschuivingen daargelaten, uit zes ministers afkomstig uit de Katholieke Volkspartij dr. L.J.M. Beel (Minister-president, Algemene Zaken), mr. J.H. van Maarseveen (Justitie), mr. dr. P.J. Witteman (Binnenlandse Zaken), dr. J.J. Gielen (Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen), A.H.J.L. Fiévez (Oorlog en Marine), dr. G.W.M.

Huysmans (Economische Zaken), zes ministers uit de Partij van de Arbeid dr. P. Lieftinck (Financiën), ir. H. Vos (Verkeer en Waterstaat), L. Neher (Openbare Werken en Wederopbouw), S.L. Mansholt (Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening), W. Drees (Sociale Zaken), mr. J.A. Jonkman (Overzeese Gebiedsdelen) en twee partijloze ministers mr. C.G.W.H. baron van

Boetzelaer van Oosterhout (Buitenlandse Zaken) en mr. E.N. van Kleffens (zonder portefeuille, belast met zaken betreffende de Verenigde Naties).
2. Dr M. D. Bogaarts: *De periode van het kabinet-Beel (1946-1948)*. Onderdeel van de *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*. Band A verscheen in 1989.

door bekende gezaghebbende nationalistische leiders als Sukarno en Hatta, die met het oog op vergroting van de zelfstandigheid hadden samengewerkt met het Japanse bezettingsregiem, een Republiek Indonesia uitgeroepen, waarin zij respectievelijk de functies van president en vice-president uitoefenden. Maar de Republikeinse politicus met wie het kabinet-Beel het meest te maken kreeg was Sutan Sjahrir.

Sjahrir (1909), was de zoon van een hooggeplaatste ambtenaar bij de Nederlandse justitie op Sumatra; hij had aan het eind van de jaren twintig twee jaar als student doorgebracht in Nederland en was er in contact gekomen met de sociaal-democratie en linkse figuren als Sal Tas en Jacques de Kadet. In 1934, enkele jaren na zijn terugkeer op Java, werd hij door het koloniale gezag met andere nationalistena geïnterneerd in het concentratiekamp Boven-Digoel op Nieuw-Guinea en later op Bandaneira in de Molukken; hij kreeg zijn vrijheid pas in 1942 in verband met en pal voor de Japanse bezetting. Onder het Japanse bewind onthield hij zich anders dan Sukarno en Hatta van elke vorm van collaboratie, begaf zich in de illegaliteit en verzamelde er krachten voor een democratisch gezinde nationale beweging. Na het uitroepen van de Republiek met haar presidentieel karakter bepleitte Sjahrir, inmiddels de leider van de Indonesische sociaal-democratie, ook al met het oog op de internationale publieke opinie, met succes een staatsvorm waarin de regering minder afhankelijk zou zijn van de president en sterker van de volksvertegenwoordiging. Hij werd vervolgens zelf uitverkoren tot minister-president, tevens minister van Buitenlandse Zaken, van het eerste parlementaire kabinet van de Republiek.

In die functie voerde hij onderhandelingen met de Nederlandse sociaal-democraat Schermerhorn, de oud-premier die door het kabinet-Beel tot voorzitter was benoemd van de Commissie-Generaal, die was belast met het voeren van besprekingen met de vertegenwoordigers van de Republiek. Op 15 november 1946 openden zij met het Akkoord van

Linggadjati een gedurfde, veelbelovende weg naar een nieuw Nederlands-Indonesisch rijksverband dat niet alleen tegemoet kwam aan de belangrijkste wensen van de Indonesische nationalistena - onafhankelijkheid op termijn - maar Nederland een overgangperiode bood met ruime mogelijkheden voor het ontwikkelen van bijzondere, wederzijds voordelige betrekkingen. Het was een opmerkelijke, constructieve oplossing van sociaal-democraten die als voorbeeld ook in internationaal verband had kunnen bijdragen aan een vreedzame dekolonisatie na de Tweede Wereldoorlog. Niet alleen de socialistena Schermerhorn en Sjahrir konden elkaar vinden op basis van gemeenschappelijke politieke beginselen, op de achtergrond werd de totstandkoming van het akkoord bevorderd door enkele Nederlandse socialistena in de staf van Schermerhorn, onder wie Samkalden, later minister van Justitie en burgemeester van Amsterdam. Ook de Labour regering in Londen, die een bijzondere verantwoordelijkheid voor de gang van zaken droeg omdat het Britse troepen waren die het Japanse regime ontwapenden, bevorderde deze gang van zaken.

Maar op 20 december 1946 werd door een meerderheid van de Tweede Kamer, bestaande uit KVP, PvdA en CPN, een gemeenschappelijke motie van de fractieleiders van de KVP en de PvdA, Romme en Van der Goes van Naters, aanvaard, die een belangrijke wending in de verdere gang van zaken met zich mee bracht; zij hield in dat het akkoord van Linggadjadi werd 'aangekleed' met wat naar voren was gebracht in toelichtingen van de Nederlandse Commissie-Generaal die de onderhandelingen met Sjahrir had gevoerd en van het kabinet. Alleen in deze 'aankleding' zou het akkoord op een meerderheid in de Tweede Kamer kunnen rekenen.³

Deze parlementaire beslissing bond de regering aan eenzijdige interpretaties van het Nederlands-Indonesische akkoord en kwam er bovendien in feite ook op neer dat van de Republiek werd verlangd dat zij de uitleg van de Tweede Kamer zonder

3. Tekenend voor het niveau van beraadslaging in de PvdA-fractie in die tijd en het gewicht dat men aan de kwestie hechtte was dat politiek leider Drees, niet formeel maar wel in feite vice-premier in het kabinet Beel, in de slotfase van de parlementaire behandeling van het Akkoord van Linggadjadi buiten spel

werd gehouden. Hij werd, in tegenstelling tot oud-premier Schermerhorn en partijvoorzitter Vorrink, niet geraadpleegd door fractievoorzitter Van der Goes van Naters, toen deze op voorstel van zijn KVP-collega-Romme in eigen kring adhesie zocht voor de aankleding van dit akkoord door het kabinet. 'De

motie van beiden zou ook zijn instemming niet hebben gehad', laat de historicus Jan Bank weten (Jan Bank: 'Drees en de Indonesische revolutie', in: *Willem Drees*, onder redactie van H. Daalder & N. Cramer, p 121, Houten, 1988.)

meer zou aanvaarden. In de maanden die volgden ontstonden hierover ernstige meningsverschillen met de Republiek, die wel tot enige aanvullingen bereid bleek maar zich niet geheel aan de eenzijdige Nederlandse uitleg wilde binden. Uiteindelijk kreeg de Republiek op 27 mei 1947 een pakket voorstellen voorgelegd die moesten zorgen voor de verwezenlijking van wat in Den Haag 'het werkelijke Linggadjati' heette. Het leidde in de Republiek tot de val van het kabinet-Sjahrir. In de nacht van 20 op 21 juli 1947, trachtte Nederland de Republiek met militaire middelen op de knieën te krijgen - de eerste 'politieele actie'. Aan het verzoek van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties om de vijandelikheden te staken (1 augustus 1947) werd pas voldaan op 4 augustus 1947, nadat nog enkele delen van Java en Madoera waren bezet en de enclaves op Sumatra waren uitgebreid.

Vervolgens dreigde de regeringscoalitie uiteen te vallen over het advies van zowel de militaire als de politieke Nederlandse topambtenaren in de nog altijd 'Batavia' genoemde hoofdstad Djakarta op Java, om de militaire acties door te zetten richting Djokjakarta, het voorlopige regeringscentrum van de Republiek. De KVP-ministers waren er, alle internationale repercussies ten spijt, voor deze koers te volgen, de PvdA-ministers verklaarden zich bij monde van Drees sterk tegen eliminatie van de Republiek, omdat men niet alleen rekening moest houden met haar bestaan als feit maar ook 'als idee' waarin veel Indonesiërs het symbool van hun vrijheid zagen; 'in die zin heeft de Republiek ook betekenis in de internationale wereld'. Bovendien moest volgens Drees 'een oplossing welke niet de hartelijke medewerking van de Verenigde Staten had voor alles worden vermeden'. Bank concludeert: 'Het is aan deze standvastigheid te danken geweest dat het kabinet-Beel langer bleef aarzelen en zich met een steeds sterkere pressie van 'Batavia' geconfronteerd zag. Toen het ten slotte over een machtiging van de opmars naar Djokja leek uiteen te vallen, waren de Verenigde Staten in de Veiligheidsraad toe aan een diplomatieke interventie ten gunste van een Commissie van Goede Diensten. Nederland kon zich toen, op straffe van

internationaal isolement en sancties, een opmars buiten de demarcatielijnen niet meer permitteren. Uit een oogpunt van timing was de oppositie van Drees - bedoeld of onbedoeld - uiterst effectief geweest.'⁴

Onder internationale dwang

Bogaarts analyseert zorgvuldig de ontvangst van het akkoord van Linggadjati in Nederland, waar het op krachtig verzet stuitte van alle rechtse politieke partijen, in het bijzonder van de liberale Partij van de Vrijheid, de voorloper van de VVD, en de Anti-Revolutionaire Partij. In een gedetailleerd overzicht beschrijft hij de dilemma's binnen het kabinet en de fracties van KVP en PvdA, evenals de diplomatieke manoeuvres in de onderhandelingen met de vertegenwoordigers van de Republiek en ten opzichte van de bemoeienissen van de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad besteedde veel aandacht aan de zaak en bood aan Sjahrir de zeer welkome gelegenheid de Republikeinse zaak voor het belangrijkste internationale forum te bepleiten - diens reis naar New York doorbrak op zich al het door Nederland ingestelde verbod van luchtvaartverkeer met de Republiek. De Commissie van Goede Diensten werd samengesteld uit vertegenwoordigers van de Verenigde Staten, Australië en België.

De interventie van de Veiligheidsraad leidde eind 1947 tot een hervatting van de Nederlands-Republikeinse onderhandelingen op het Amerikaanse marineschip Renville. Bogaarts toont aan dat Nederland toen 'een gouden kans' op een vreedzame regeling liet lopen 'te meer daar aan republikeinse kant besloten was tot een 'vervullingspolitiek' om de internationale opinie gunstig te stemmen. Op 18 januari 1948 kwam op de Renville een akkoord tot stand waarin de hoofdlijnen van het akkoord van Linggadjati opnieuw werden vastgelegd, maar waarmee Nederland slechts onder druk van de Verenigde Staten instemde.

Nederland miskende de drijfveren van de Amerikanen die zich vanuit hun zorg over de politieke en militaire stabiliteit in deze regio in Azië tegen de achtergrond van conflicten met de Sovjet-Unie oriënteerden op de Republiek als belangrijkste

4. Jan Bank, 'Drees en de Indonesische revolutie', in: *Willem Drees*, onder redactie van H. Daalder & N. Cramer, p. 125 en 126, Houten, 1988.

kracht in Indonesië en minder op de door Nederland geprotegeerde 'federale' bewegingen. Compromissen van Nederlandse kant werden noodzakelijk geacht. 'Ook al diende Nederland volgens de Amerikaanse visie in Indië voor enige tijd een zekere invloed te houden, de gevolgde politiek van Nederland werd catastrofaal geacht en militair bovendien onhoudbaar', stelt Bogaarts vast. Vooral de politieke en militaire top van het Nederlandse bewind in 'Batavia' bleef in de eerste plaats uit op ontwapening en ontmanteling van de soevereiniteit van de Republiek. Ook het Renville-akkoord werd van Nederlandse kant niet benut als grondslag voor een duurzame regeling van de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Daardoor werd, om met Bogaarts te spreken ook 'de tweede kans op verzoening verspeeld: men had te lang gewacht, een doorbraak was niet beproefd, de militaire kaart werd aan Nederlandse kant bewust achter de hand gehouden. ... Een derde kans op verzoening heeft Nederland niet meer gekregen.'

Het volgende kabinet, Drees-Van Schaik, waarin ook de CHU en de in de persoon van minister van Buitenlandse Zaken, Stikker, ook de gematigde vleugel van de liberalen participeerde, werd opgescheept met de erfenis van de mislukte Indonesië-politiek van het kabinet-Beel. Na een tweede 'politieone actie', op 19 december 1948, dwong de internationale gemeenschap Nederland tot soevereiniteitsoverdracht aan de Republiek.

Als mogelijke oorzaken voor het falen van het kabinet-Beel noemt Bogaarts vele factoren: neiging tot legalisme, traagheid in besluitvorming, kennelijke onmogelijkheid tot groot gebaar, ommezwaai naar korte-termijn-politiek onder invloed van het feit dat de bodem van de schatkist in zicht kwam, gebrek aan inzicht in historische processen, Neerlandocentrisme in de analyse, een groepsdenken binnen het kabinet voorafgaand aan de politieone actie, etc. Bogaarts houdt zich echter op de vlakte als het er op aan komt gewicht aan deze uiteenlopende factoren toe te kennen. Daardoor lijken me de twee belangrijkste veel te weinig aandacht te krijgen: het geringe vermogen zich te kunnen inleven in de positie van de andere partij en het onvermogen om feiten en wensdromen te onderscheiden

- om de bewoording van Bogaarts aan te houden.

Nationale zelfgenoegzaamheid

Bogaarts studie van de gang van zaken aan Nederlandse kant bevestigt immers vooral dat het in de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië in de jaren 1945-1950 niet ging om een 'Indonesische kwestie' maar om een 'Nederlandse kwestie'. Het grootste probleem was dat in Nederland onvoldoende werd beseft dat de idyllische dan wel paternalistische beelden van de onderlinge betrekkingen vanuit de ervaringen van de Indonesiërs gezien weinig met de werkelijkheid van doen hadden en de Nederlandse gezagsdragers voor de oorlog reeds alle sympathie en politiek gezag verloren. Nederland kwam in 1945 met lege handen naar de onderhandelingstafel. Met naïeve verklaringen over 'historisch recht' van Nederland werd korte metten gemaakt. Hatta merkte droogjes op dat dit argument 'aan de historie was teruggegeven'.

Na een opsomming van enkele voor zich spreken- de maar in ons land weinig bekende feiten, concludeerde de historicus C. Fasseur achteraf: 'Het Nederlandse bestuur had alle intellectuele en politiek bewuste groeperingen in Indonesië van zich vervreemd'⁵. Hij herinnerde eraan dat het eerste Hoger Onderwijs in Indonesië werd opengesteld in 1920 - honderd jaar later dan de Britten daartoe in India gelegenheid boden en drie en een halve eeuw nadat de Spanjaarden in Manila een universiteit openden. Hij memoreerde een reeks maatregelen van het koloniale bestuur in de jaren dertig: vanaf 1930 werd niet meer gesproken van *ontvoogding* maar van *taakverdeling*, van een blijvende situatie; er was sedertdien op grond van rascriteria geen plaats voor Indonesiërs in het Europees bestuur; Nederlands-Indië begon de trekken van een politiestaat te vertonen, waarin zelfs het briefgeheim niet ongeschonden bleef; Nederland heeft voor de oorlog nooit een einddatum voor haar koloniaal bestuur willen noemen; niet alleen het als 'communistisch' bestempelde Indonesisch verzet, maar alle voormannen van alle nationalistische stromingen werden in concentratiekampen geïnterneerd. De regelzucht van het Nederlandse koloniale bestuur nam in ogen van een Britse auteur dermate vernederende vormen aan dat men

5. Prof.dr.mr.C.Fasseur, hoogleraar geschiedenis van Zuid-Oost Azië in Leiden op een Symposium van de Jan

Campert Stichting over Dekolonisatie in de Indische en Indonesische literatuur 9 oktober 1987 in Den Haag.

kon spreken van een situatie waarin 'geen dorping op Java zich op zijn hoofd kon krabben zonder dat een deskundige hem voordeed hoe dit te doen en een bestuursambtenaar er zijn toestemming voor gaf'⁶.

De eerste van een reeks ronde-tafel-conferenties tussen Britten en Indiërs werd in 1931 gehouden, de eerste tussen Nederlanders en Indonesiërs kwam pas in 1949 tot stand, onder zware internationale druk op Nederland en was meteen de laatste. Zelfs in de jaren dertig, tijdens de toenemende bedreiging van zowel Nederland als Indonesië door het oorlogszuchtige Duits-Japanse bondgenootschap werden tegemoetkomingen aan Indonesische nationalistenvan de hand gewezen. Het was een van de redenen waarom een deel van de nationale beweging, na de verjaging van de Nederlanders door de Japanners in 1942 bereid was tot samenwerking met bezetters en op hun leuzen in te haken - *Azië voor de Aziaten*.

De na-oorlogse publieke bezinning is echter nauwelijks buiten het traditionele kader van nationale zelfgenoegzaamheid gekomen. 'Alle debatten werden gekenmerkt door een sterk moraliserende zwart-wit aanpak, een goed en fout-benadering en leverden ondanks de intensiteit van de discussies inhoudelijk niets nieuws op. Over Indonesië zelf gaat het vrijwel nooit, behalve dan als de meningen over dat land gebruikt kunnen worden in de strijd om het eigen moralistisch gelijk,' concludeerde Joop de Jong in een kritisch en uitermate verhelderend overzicht ervan⁷. Hij citeert Wiecher Hulst - 'Nederlanders hebben Indonesiërs eigenlijk nooit zien staan, behalve als pionnen in onze eigen niet aflatende theologenstrijd' - en spreekt van een nog altijd volstrecte naar-binnen-gekeerdheid van het historisch besef, door Jan Blokker getypeerd als 'nationaal narcisme'.

Voorzover de media de blaasbalgen hanteerden om vuurtjes aan te wakkeren over de Nederlands-Indonesische kwestie in de jaren 1945-1950 had dat in de regel betrekking op de door Nederlandse militairen begane 'oorlogsmisdaden'. Een gemakkelijke, weinig riskante benadering omdat men zich richt op zaken die in het kader van de verbroken relatie tussen Nederland en Indonesië betrekkelijk marginale kwesties vormen. Men kan de

Indonesische nationalistenvan hun aspiraties en hun methoden niet beoordelen op grond van de misdaden van verwilderde, door Japanse bezetters racistisch opgehitste Indonesische jongeren, die in 1945 in de beginperiode van de Republiek onder de kwasi-revolutionaire leuze *Bersiap - Weest bereid* drie en een half duizend van de weerloze Nederlanders die amper de Japanse concentratiekampen hadden overleefd alsnog de dood injoegen. Zo wordt men ook niets wijzer over de manier waarop door Nederland de kansen op een vruchtbaar vergelijk met de Republiek zijn verspeeld door een aantal incidenten in het doen en laten van militairen tot inzet van de discussie te maken. Overwegend dienstplichtige veteranen worden er valselijk door gestigmatiseerd, terwijl bewindslieden, de groeperingen die hen steunden, en de kortzichtige militaire en ambtelijke elites die het beleid moesten uitvoeren en die de zwaarste verantwoordelijkheid dragen voor het beleid en de kwalijke uitkomsten daarvan, in feite buiten schot blijven. 'De veteranen werden niet zozeer als slachtoffers beschouwd van de periode 1945-1950, maar eerder als symbolen gezien van deze abjecte periode, zo niet als representanten van een volstrect "fout beleid". Zij werden de zondebokken van het onverwerkte verleden,' constateert De Jong.

De voornaamste onderwerpen voor nationale bezinning zijn nog vrijwel altijd taboe: de miskening van de drijfveren van het Indonesische nationalisme, het betrekkelijke gewicht dat in grote internationale vraagstukken aan Nederland wordt toegekend en het hardnekkige vaderlandse zelfbedrog daaromtrent.

Veel wijst erop dat er voor Nederland, los van de traditionele benadering uit het verleden, nog altijd mogelijkheden bestaan op een betere, wederzijds gewaardeerde en voordeliger relatie met Indonesië op zowel het culturele en politieke als het economisch vlak. Goede betrekkingen met deze inmiddels meer dan tweehonderd miljoen inwoners tellende grootste en in religieus en politiek opzicht meest gematigde islamitische natie zou bovendien kunnen bijdragen aan het verbeteren van de verhoudingen tussen Europa en Azië en de rol van Europa in de wereldpolitiek.

6. J. Breman: 'Een koloniaal project', *Socialisme & Democratie* oktober 1994.

7. Joop de Jong, 'Een inktzwarte bladzij-

de in de geschiedenis, Nederland en de Indonesische kwestie 1945-1950', *Achtste Jaarboek van het RIOD*, 1977.

Adviseurs van de overheid

De Cost gaet wel erg ver voor de Baet uyt

K. KOLTHOFF

Oud-lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

De afgelopen 25 jaar heeft de organisatie-adviesmarkt zich uitgebreid van het bedrijfsleven naar overheid en ambtenarij - om vandaar ook de gesubsidieerde sector en zelfs het vrijwilligerswerk te infiltreren. En als de tekennen niet bedriegen zal binnenkort ook het actievezen eronder gaan vallen.

Het heeft een tijdje geduurd voor het tot de buitenwereld begon door te dringen. Maar op welke schaal de overheid zich op buitenstanders verlaat om haar werk te doen en welke exorbitante bedragen ermee gemoeid zijn is pas sinds kort gedocumenteerd. Rapporten van de Rekenkamer en het ministerie van Binnenlandse Zaken hebben uitgewezen, dat de overheid alleen al in 1994 ter ondersteuning van haar op de publieke sector gerichte afslankingsbeleid - vermoedelijk inachtig het aloude adagium 'De cost gaet voor de baet uyt' - voor 2,2 miljard (ongeveer 1 procent van de rijksbegroting!) personeel van buiten inhuurde.

Het meest opvallende en relatief kostbaarste segment van deze hulptroepen vormen de organisatieadviseurs, met in hun kielzog een legertje van interim-managers, financiële, administratieve en communicatie-deskundigen, groeps-trainers, notulisten en secretaresses.

Deze opzienbarende ontwikkeling kan niet los worden gezien van het tot geloofsartikel verheven leerstuk van de terugtrekkende overheid en de bijbehorende inkrimping van de overheidsdienst. Zij past in de politiek-ideologische ontwikkelingen van de laatste decennia en wordt ook gevoed door de mythische krachten die aan privatisering en marktwerking worden toegeschreven. Dat zij minstens evenzeer voortkomt uit wrevel en machteloosheid tegenover de ingewikkeldheid en de dagelijkse druk van het landsbestuur in deze tijd als uit bestuurskundige overwegingen doet daar niet aan af.

Met het verschijnen van ds'70 op het politieke toneel werd een rol toegekend aan verklaarde voor-

standers van technocratische oplossingen voor organisatorische problemen van de overheid. Daarin paste de gangbare aanpak van de toenmalige "efficiency-bureaus", zoals ze algemeen genoemd werden, wonderwel. De 'pragmatische' benadering van D66 en de 'no nonsense' instelling van de kabinetten Lubbers, waartoe ook de Partij van de Arbeid zich steeds meer bekende, was koren

op de molen van de externe adviseurs. De vvd heeft zijn traditionele banden met het bedrijfsleven waar de bureaus kind aan huis zijn. En het laat zich begrijpen, dat waar vvd, D'66 en de weleens neo-liberaal genoemde PvdA met elkaar in Paars verband aan het privatiseren, liberaliseren en reorganiseren slaan organisatieadviseurs zich in een welwillend klimaat mogen koesteren.

Het binnen halen van externe adviseurs is niet alleen kostbaar, het brengt ook risico's met zich mee voor duidelijkheid van verantwoordelijkheden en helderheid van besluitvorming. Minder hoort men tot dusver over de extra belasting van het ambtelijk apparaat en demoralisering en desoriëntering van ooit onmisbare ambtelijke diensten die meer en meer bejegend worden als onpractische en prijzige obstakels op de snelweg naar een nieuw tijdsgewricht. Wie bij zo'n dienst of op zo'n afdeling blijft werken en niet een goed heenkomen zoekt in 'het bedrijfsleven' of voor zichzelf begint tegen dagtarieven die aardig in de buurt komen van een modaal maandsalaris moet wel een kluns zijn.

Het op grote schaal verlenen van opdrachten aan organisatie-adviesbureaus roept bij de redactie van NRCHandelsblad blijkens een hoofdartikel van 16 augustus 1997 het (schrik)beeld op, dat bij doortrekken van deze beleidslijn "Nederland in de toekomst bestuurd wordt door Boer Croon Groep, Terpstra & Tukker, Twijnstra Gudde, Winkelman & van Hessen, Klijnsma & Bodes, Berenschot en andere vertrouwde namen uit de consultancywereld".

Dit licht ironisch commentaar legt het qua absurdistisch gehalte echter af tegen een feitelijke mededeling eerder in het zelfde artikel: "In 1995 is de Stichting Intermin opgericht met als doel om het inhuren van externe deskundigen door de overheid terug te dringen." Men ziet het voor zich: de precieze omschrijving van doel, werkwijze en organen van zo'n stichting waartoe op de bewogen oprichtingsvergadering wordt besloten, de rusteloze activiteiten van excentrieke functionarissen, de listen, lagen en belangen, stommiteiten en streken "om het het inhuren van externe deskundigen door de overheid terug te dringen". De Haagse werkelijkheid die de Oost-Europese literatuur naar de kroon steekt, van Gogol tot Kundera, met een zweem van Kafka en snufjes Hajek: van absurd tot grimmig, van beklemmend tot hilarisch.

De opmars der organisatieadviseurs is zonder twijfel een van de karakteristieke ontwikkelingen in het maatschappelijk verkeer van de laatste 25 jaar, niet minder algemeen dan, bijvoorbeeld, automatisering, flexibilisering of schaal-vergroting. Het wordt tijd om die ontwikkeling, die voor het particuliere bedrijfsleven al een lange geschiedenis heeft¹, ook voor de overheid eens van dichterbij te bekijken en er een paar conclusies aan te verbinden. Daaruit moge blijken, dat nadere detaillering en uitgebreid onderzoek op zijn plaats is.

Vijfentwintig jaar geleden kruiste het organisatieadvieswezen voor het eerst mijn pad in de gestalte van McKinsey & Cy, Inc.. Of moet ik schrijven; "kruiste ik het pad van McKinsey"? Ik was als hoofd van het Centrum voor Onderzoek van het Wetenschappelijk Onderwijs van de Universiteit van Amsterdam (een intern onderzoek- en adviesbureau ten dienste van het onderwijs aldaar) toegevoegd aan een stuurgroep, die McKinsey begeleidde bij het uitwerken van voorstellen voor een planningsstructuur voor het wetenschappelijk en het hoger beroeps-onderwijs. Het zou een geestverruimende ervaring opleveren.

De opdracht aan McK kwam voort uit een aanloopsubsidie die de Shell in 1969 beschikbaar stelde om het Amerikaanse organisatiebureau een 'feasibility study', een exploratief onderzoek te laten uit-

voeren naar de mogelijkheid tot een verbeterde planning van het stormachtig groeiende Hoger Onderwijs. De na deze voorfase voor rekening van de overheid geproduceerde rapporten en aanbevelingen van McK werden door de regering, bij nota van minister van onderwijs De Brauw (Ds'70), vrijwel integraal overgenomen.

Van de activiteiten in de stuurgroep en de werkwijze van McKinsey zijn mij een aantal zaken levendig bijgebleven:

- de buitengewone ijver van de McK-medewerkers. Elke opdracht of toezegging werd stipt op tijd nagekomen; notities, verslagen, correcties en aanpassingen werden in hoog tempo en grote getale geproduceerd en gedistribueerd;
- de kwaliteit van type-, druk-, bindwerk en layout was in de ogen van eenvoudige universitaire en departementale ambtenaren, zeker voor het pre-PC tijdperk, oogverblindend; elk stuk, van een onbenullig memotje tot het gewichtige eindrapport met bijlagen, in een prachtvol kaftje-met-logo gevat;
- hoewel de eigen inbreng van McK beperkt was, werden ideeën, suggesties en handreikingen vanuit de stuurgroep naadloos in halffabrikaat of eindproduct verwerkt: men kon met McK alle kanten uit (Dit betekent overigens ook dat feilen in de uiteindelijke voorstellen deels op het conto van de stuurgroep kunnen worden geschreven, maar ook dat de externe deskundigen weinig weerwerk (konden) leveren., vgl. ook de volgende twee punten);
- van kennis van relevante (literatuur over) verwante planningsprojecten in binnen en/of buitenland werd door de externe deskundigen geen gebruik gemaakt of hij was niet voor handen;
- inzake onafhankelijkheid van gegevensverzamelen en -rapporteren tegenover beleidsorganen, scheiding van activiteiten (b.v. onderzoek van beleidsvoorbereiding) - ook in de personele sfeer - en kwesties van (staatsrechtelijke) verantwoordelijkheid voor planningsbeslissingen bleek het organisatie-adviesbureau met even zovele blinde vlekken behept;
- de dikte van de rapporten is derhalve niet terug te vinden in de breedte en diepte ervan.

1) Zie: P. Hellema en J. Marsman, *De Organisatie-adviseur, Opkomst en groei van een nieuw vak in Nederland 1920-1960*. Uitg. Boom

De rekeningen van het adviesbureau vielen niet onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep maar maakten daar ook toen al diepe indruk.

In maart 1972 heb ik in het tijdschrift *Economisch Statistische Berichten* een uitvoerig artikel geschreven over het McKinsey-project en de regeringsvoorstellen, dat een handzame samenvatting, een kritische evaluatie en enkele alternatieven bevatte. Ondanks de flauwe hoop van een auteur op beïnvloeding van de publieke discussie bij het publiceren van een informatieve en opiniërende bijdrage over een specialistisch onderwerp in een vaktijdschrift overtrof de impact van het stuk mijn stoutste verwachting. Tijdens de openbare commissievergadering in de Tweede Kamer (waarvan ik zelf pas anderhalf jaar later lid zou worden) bleken de leden van de Vaste Commissie Onderwijs het met het artikel voor zich de minister en zijn ambtenaren met kritische vragen en opmerkingen behoorlijk lastig te maken.

Ook in de kwart eeuw sinds de ontmoeting met McKinsey, heeft de rechtlijnige koers van het organisatieadvieswezen mijn bochtige levenspad keer op keer gekruist. Universiteit, Tweede Kamer, Departementen, Patiëntenorganisaties, Omroepvereniging, wáár ik mij maar mee bemoeide als lid, als deelnemer aan een werkgroep, of als bestuurslid, steeds was daar ook een organisatieadviesbureau; binnengehaald als redder in de nood, aangesteld als *trouble shooter* of 'begeleider' van reorganisaties of geparachuteerd als subsidievoorwaarde. Het inzetten van organisatieadviesbureaus en externe adviseurs op de enorme schaal van de laatste jaren moet wel wijzen op een structureel probleem bij het functioneren van de overheidsdienst, al staan er niet dagelijks berichten in de krant, zoals onlangs over de "chaos" op het departement van VWS (volksgezondheid, welzijn & sport).

Wat presteren nu in dit licht de met flitsende flapovers en overrompelende overheadsheets toegeruste consultants voor fl. 1500,- of meer per persoon per 'dagdeel' (ochtend/middag/avond)?

Een deel van het antwoord op grond van langjarige en veelsoortige ervaring kan luiden: zij leveren nog steeds wat zij ook 25 jaar geleden al in huis hadden: snelheid, werkkraft, flexibiliteit en veel glossy drukwerk, meestal meer direct praktische dan breed en diep gefundeerde adviezen, vaak een gebrek aan kennis of feeling voor gegroeide verhoudingen, democratische spelregels, te scheiden verantwoordelijkheden en openbaarheid. En rekenin-

gen die op zijn minst wijzen op een markt die gekenmerkt wordt door een schier dwangmatige vraag en ondoorzichtigheid van het aanbod.

Dat neemt niet weg dat er in die 25 jaar het een en ander is veranderd. De organisatieadviessector is, met de gestaag toegenomen vraag, niet alleen in omvang maar ook in breedte, professionalisering en expertise gegroeid. Bestond het oorspronkelijke aanbod uit een onduidelijk mengelmoes van organisatie-sociologie, bedrijfspsychologie, bedrijfseconomie, met PR en andragogische "training", sindsdien is een zekere differentiatie opgetreden in disciplines en sectoren. Grote bureaus hebben tegenwoordig b.v. afdelingen voor overheid, bedrijfsleven, zachte sector en wat dies meer zij met bijbehorende specialisten, kleinere afficheren zich soms als gespecialiseerd in deze of gene sector of één of meer vakgebieden (b.v. financieel beheer, bedrijfsorganisatie).

De laatste jaren zijn veelvuldig voormalige (top)ambtenaren, oud-politici en -bestuurders en gewezen managers van het bedrijfsleven overgestapt naar adviesbureaus, voor zich zelf begonnen, of ingehuurd voor één of meer opdrachten. Ook dat heeft tot een verbreding van de deskundigheid en probleemgevoeligheid geleid. Maar ook tot een aantal dubieuze kwesties. Zo is er de oud-politicus/bestuurder die gaat roeren in zaken die hij in zijn vorige bestaan vergeefs of zelfs verkeerd heeft aangepakt en die hij nu ongehinderd door publiciteit of politieke controle nog eens dunnetjes over kan doen, de voormalig topambtenaar die, nog met oude loyaliteiten behept, niet zo onafhankelijk opereert als van hem verwacht mag worden en de afgeweide manager die, van mening dat in het bedrijfsleven alles zoveel daadkrachtiger en efficiënter in zijn werk gaat, als een olifant door de porcelijnkast banjert of kinderen met het badwater weggooit. Een mooi voorbeeld daarvan was Philips' Wisse Dekker die als voorzitter van een adviescommissie de overheid de weg wees naar een meer marktconforme dynamiek in de gezondheidszorg. Toen een advies van die strekking, waaraan ook overigens zeer veel haken en ogen zaten, nog maar net lang genoeg bij de regering op tafel lag om het goed te kunnen lezen en serieus te behandelen kaptitelde de *captain of industry* - in alle onafhankelijkheid en openbaarheid - minister-president Lubbers dat hij nóg geen knopen had doorgemaakt. En dit verwijt had betrekking op een hele bedrijfstak waar 60 miljard gulden per jaar omgaat en tienduizenden

ondernemers, honderdduizenden werknemers en 15 miljoen klanten bij betrokken zijn en die is ingebed in een complex geheel van democratisch tot stand gekomen wet- en regelgeving. Dat gebeurde kort voordat de stagnatie bij zijn eigen bedrijf was onderkend en lang voordat het daarvan enigermate was bekomen.

Sinds dit najaar, toen dit artikel werd afgesloten, is een aantal 'dubieuze kwesties' met tenminste één exemplarische en - in het rapport-Dolman - nauwkeurig beschreven casus uitgebreid: de zaak Steenhuis/Bakkenist. Deze vormt, met zijn bestuurlijke en parlementaire nasleep, slechts één illustratie van het explosieve materiaal dat ligt opgeslagen sinds de overheid over ging tot het stelselmatig uitbesteden van taken.

De belangrijkste voordelen van externe adviezen, zoals zij heden ten dage door de overheid worden ingewonnen, kunnen drieërlei zijn:

1. de snelheid en de doortastendheid waarmee zaken onderzocht en gerapporteerd worden kunnen aanmerkelijk groter zijn dan wanneer dat in eigen beheer gebeurt. Dat is, zoals we gezien hebben, voor een deel toe te schrijven aan specifieke arbeids-ethos waarop zowel de organisatieadviseurs als hun opdrachtgevers kapitaliseren. De laatste baten dit o.a. nogal eens uit door de peperdure medewerkers van organisatieadviesbureaus het secretariaat te laten voeren voor allerlei vergader- en werkgroep-activiteiten, die tot de normale bezigheden van de organisatie gerekend kunnen worden. De termijn waarop de opdracht moet zijn uitgevoerd maakt ook verder in het algemeen deel uit van de overeenkomst met het bureau dat "ervoor wordt betaald" om op tijd te leveren. De adviseurs gaan voorts te werk niet gehinderd door en soms onwetend van democratische spelregels, interne gebruiken en uitsel- en trainerings-technieken in de organisatie.

2. de onafhankelijkheid van de externe consultant geeft hem in een aantal opzichten een voorsprong op de werknemers die in dienst zijn van de overheid of een bedrijf. Die kan zich, behalve in geringere gevoeligheid voor de zojuist genoemde belemmerende en vertragende omstandigheden, ook manifesteren in een meer onbevangen en ruimere kijk op de problematiek, en - ten aanzien van de acceptatie van bevindingen - het voordeel van belangeloosheid. Daarnaast is er het effect dat 'vreemde ogen dwingen'. Het geeft de consultant vaak een aureool van onkwetsbaarheid, waardoor hij zich met aange-

naam gemak in gespannen situaties kan bewegen. Opdrachtgevers willen externe consultants dan ook nogal eens gebruiken om bij reorganisaties de werknemers op slecht nieuws voor te bereiden en pijnlijke maatregelen door te drukken.

3. organisatieadviesbureaus beschikken of worden geacht te beschikken over speciale deskundigheid en ervaring die hen in staat stellen een bijdrage te leveren tot het oplossen van problemen waar de organisaties zelf niet toe in staat zijn, omdat zij die deskundigheid (c.q. snelheid, onafhankelijkheid) ontberen. Vermeende deskundigheid (en andere vermeende eigenschappen) kan daarbij soms van evenveel belang zijn voor het gunnen en het slagen van een opdracht als aanwijsbare kwalificaties.

Bovenstaande voordelen blijken in de praktijk dus hand in hand te gaan met de beschreven *défauts de ces qualités*.

Hoe nuttig of onmisbaar is nu voor het werk van de overheid het inschakelen van externe organisatieadviseurs? Wanneer brengen zij hun geld op?

Het antwoord wijst, ondanks alle mogelijke kritiek op hun werk en optreden, in de eerste plaats in de richting van de overheid zelf. Want zij is het die het permanente en steeds wijzigende probleem van de organisatie van de overheidsdienst altijd met zich draagt en die, als opdrachtgever, moet afwegen of externe adviseurs organisatorische en inhoudelijke problemen beter kunnen oplossen dan zij zelf of de bij haar werkzame personen. Waarbij zij niet aan de verantwoordelijkheid ontsnapt dat de adviezen doeltreffender zijn naarmate haar eigen vraagstelling juister en het inzetten van de eigen mensen adequater is. (Bij het bedrijfsleven als opdrachtgever ligt dat natuurlijk niet anders.) Daarbij hoort zij zich, als gewetensvol belastinguitgever, ook nog te verzekeren van de best mogelijke prijs-kwaliteitsverhouding bij de externe ondersteuning.

Zou het daarom geen aanbeveling verdienen om, naar analogie van andere openbare werken, voor het gunnen van een opdracht tot het uitvoeren van min of meer omvangrijke en ingrijpende werkzaamheden van externe adviseurs over te gaan tot openbare aanbesteding? Daarmee zouden veel bezongen zegeningen van de markt als meer openheid, lagere prijs en hogere kwaliteit van de verleende diensten binnen gehaald kunnen worden. En het zou kunnen leiden tot het opstellen van duidelijke, expliciete criteria voor het al of niet verlenen van opdrachten aan externe 'consultants'.

Als we daar nu eens een Stichting Intermin mee zouden belasten. Zou die daarmee dan niet uit de absurditeit kunnen treden?

Naschrift

Na de zaak Steenhuis/Bakkenist is een aanscherping van de conclusies onontkooombaar. Waar de minister en de Tweede Kamer in grote eensgezindheid de onaanvaardbaarheid van zulke gebeurtenissen hebben uitgesproken kunnen zij, gezien de structurele oorzaken, niet meer volstaan met aanscherping van de regels rond 'integriteit van de overheid' en het studeren op bijstelling van 'de bestaande gedragslijnen inzake (betaalde) nevenfuncties', waartoe de ministerraad onlangs heeft besloten (Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer ter begeleiding van het rapport-Dolman (22-1-98)).

Ook de hierboven aanbevolen opstelling van 'duidelijke, expliciete criteria voor het al of niet verlenen van opdrachten aan externe consultants', hoezeer ook van belang vanwege hun preventieve karakter, nemen de oorzaken van zulke affaires niet weg.

Zulke maatregelen blijven als los zand tegen de vloed die onweerstaanbaar aangezogen wordt door de gaten die de terugtrekkende overheid laat vallen en die volgaarne door buitenstaanders tegen een passende of ongepaste vergoeding worden gedicht. En die laten zich daarbij, vanzelfsprekend, graag assisteren door de overheidsdienaren zelf, tegen een al dan niet passende vergoeding.

De politiek, die als een tovenaarsleerling door het omhelzen van een schier alomvattende terugtrekkingsformule dit soort onbeheersbare situaties over zich heeft afgeroepen, dient zich nu aan de hand van de daardoor ontstane praktijk op de situatie te bezinnen: welke verantwoordelijkheden dienen ondubbelzinnig in handen van de overheid te blijven en over welke diensten, bevoegdheden en deskundigheden dient zij daartoe, *in eigen beheer*, te beschikken. In zo'n nuancering en begrenzing van de terugtrekkingsideologie manifesteert zich dan 'het primaat van de politiek', waarover de laatste tijd meermalen smalend is geschreven en gesproken.



FOTO: JOHANNA SPELTIE

Onderweg hoog in de heuvels iets ten noorden van Lucca

De heuvels van de Maremma zijn een van de mooiste landschappen van Italië. Het is een gebied van zachte hellingen, waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel. De heuvels zijn bedekt met bos en struikgewas, en de lucht is altijd zacht en warm. Het is een gebied waar de tijd lijkt te stilstaan, en waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel. De heuvels zijn bedekt met bos en struikgewas, en de lucht is altijd zacht en warm. Het is een gebied waar de tijd lijkt te stilstaan, en waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel.

De heuvels van de Maremma zijn een van de mooiste landschappen van Italië. Het is een gebied van zachte hellingen, waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel. De heuvels zijn bedekt met bos en struikgewas, en de lucht is altijd zacht en warm. Het is een gebied waar de tijd lijkt te stilstaan, en waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel.

De heuvels van de Maremma zijn een van de mooiste landschappen van Italië. Het is een gebied van zachte hellingen, waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel. De heuvels zijn bedekt met bos en struikgewas, en de lucht is altijd zacht en warm. Het is een gebied waar de tijd lijkt te stilstaan, en waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel.

De heuvels van de Maremma zijn een van de mooiste landschappen van Italië. Het is een gebied van zachte hellingen, waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel. De heuvels zijn bedekt met bos en struikgewas, en de lucht is altijd zacht en warm. Het is een gebied waar de tijd lijkt te stilstaan, en waar de natuur zich heeft ontwikkeld tot een prachtig geheel.

I N D E N V R E E M D E 2

BUITEN JE ZELF

In de loop der jaren denk je als pelgrim,
dat je weg per slot begaanbaar wordt.
Stap voor stap merk je steeds meer stippen
op een vroeger open, blinde kaart.

Ontmoeting na ontmoeting wen je her en der
en groei je in alom vergaarde stof.
Achteloos klim je weer eens omhoog,
het is je klemmend aangeraden.

Inderdaad: een beeld van een uitkijktoren
die los staat van de kerk, een vondst.
Naar zeggen moet er ook inwendig
een heel programma te bezien zijn:

Raitus me fecit, hij heeft het gemaakt,
zoals Gislebertus in Autun; de kring
van zielsverwanten en experts sluit zich
meer en meer, herkenning doet zijn werk.

Verassing lijkt er niet meer bij,
in elke uithoek duikt een voorbeeld op,
het is of we niet zonder kunnen, of alles
met elkaar verbonden wordt....

Maar nee dat had je gedacht,
want op de zijmuur van genoemde kerk
komt ons het onbekende tegemoet,
een aanmanend, buitenissig wezen.

Ineens weet je geen weg meer
met die toren en het uitzicht op zee.
Collega R. verliest zijn eigenaam
en jij, jij bent volledig van de kaart.

REIN BLOEM

B O E K E N



Kapitalisme à la Russe

Hans Oversloot bespreekt:

Bertram Silverman & Murray Yanowitch, *New Rich, New Poor, New Russia. Winners and Losers on the Russian Road to Capitalism*, Armonk & London: M.E. Sharpe, 1997.

Joseph R. Blasi, Maya Kroumova & Douglas Kruse, *Kremlin Capitalism. The Privatization of the Russian Economy*, Ithaca & London: Cornell University Press, 1997.

Kremlin Capitalism en *New Rich, New Poor, New Russia* behoren tot de beste boeken die de laatste jaren over de economische en sociale transformatie van Rusland zijn geschreven. *New Rich, New Poor, New Russia* is een paperback van 160 pagina's waarin het precies gaat over wat de ondertitel belooft, namelijk over de winnaars en verliezers op de Russische weg naar het kapitalisme. (Waarvoor u dan wel f 95,65 moet neertellen.)

Een van de meest opvallende en meest ingrijpende sociaal-economische gevolgen van Ruslands weg naar het kapitalisme is de enorme toename van de inkomens- en vermogensongelijkheid. Bertram Silverman en Murray Yanowitch nemen aan dat het verschil tussen het gemiddelde inkomen van de 10% meest verdienenden en het gemiddelde inkomen van de 10% minstverdienenden in de jaren 1994-95 ongeveer een factor 14 was (in 1991 nog ongeveer 3,5). Zij kiezen daarbij de voorzichtige kant. Volgens de Russische econoom Nikolaj Sjmeljov was het verschil in 1995-1996 zelfs een

factor 20.¹ Als u bedenkt dat het nationaal inkomen van Rusland ongeveer zo groot is als dat van Nederland, maar Rusland wel ruim negen maal zoveel inwoners telt, dan krijgt u al enigszins een beeld van de relatieve en absolute inkomensverschillen. De dagelijkse boodschappen zijn bovendien in grote delen van Rusland duurder dan hier. Het volkstuintje en de zwarte of scharrel-economie biedt velen nog uitkomst, maar voor de wezen, de weduwen zonder volwassen kinderen, voor invaliden zonder sterke familiebanden, kortom voor wie geheel op een lage uitkering of ander staats-'verzorgingsarrangement' is aangewezen zijn dit de slechtste jaren sinds lang. Silverman en Yanowitch wijden een hoofdstuk aan "The Rise of Mass Poverty". Door een herstel van de economische groei zal dit armoede-probleem niet vanzelf worden opgelost. Een deel van de jeugd groeit nu immers op in zulke slechte omstandigheden dat zij ook in een groeiende economie onbruikbaar zal blijven. Een deel van de oudere laaggeschoolden zal ook straks geen minimaal fatsoenlijk inkomen kunnen verdienen. (Ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling verwacht eerder een toename dan een daling van de werkloosheid.²) Daarmee kom ik op een van de ontbrekende hoofdstukken in het boekje van Silverman en Yanowitch. Zij wijden wel een hoofdstuk aan "Women as Losers", aan de toegevoegde "gender equality", maar niet aan "de ouderen als verliezers", en dat had zeker ook

INHOUD

Kapitalisme à la Russe
Over het marktdenken binnen
de PvdA
Het hoe en waarom van globali-
sering
De strijd tegen rascisme en
extreem-rechts

B O E K E N

gekund. Niet alle ouderen behoren echter tot de verliezers. Een flink deel van de (onomvangrijke) nieuwe economische elite komt voort uit de oude politiek-economische elite, uit de *nomenklatoera*, die zich thans eigendoms-titels heeft verworven. Dit zijn vaak mannen van middelbare leeftijd, ofschoon ook jongeren aan die *nomenklatoera*-privatisering hebben deelgenomen, onder wie veel *professionals* uit de *Komsomol*, de communistische jongeren-organisatie. Van de uitstoot van arbeidskrachten zijn behalve vrouwen ook dikwijls ouderen de dupe, te meer omdat veel nieuwe ondernemingen uitsluitend recruterend onder de jeugd. Sommige ondernemingen nemen alleen mensen aan onder de 35 of zelfs 30 en elke arbeidservaring onder het oude systeem strekt de sollicitant nu tot nadeel.

Het boek van Silverman en Yanowitch was rijker geweest als zij daarnaast ook meer aandacht hadden besteed aan de territoriale herverdeling van rijkdom. Moskou was in de sovjet periode al een stad apart, samen met Leningrad misschien, maar de laatste vijf jaar is het contrast tussen de hoofdsteden en de rest van het land alleen maar groter geworden en er is tevens een enorm verschil in rijkdom, zo men wil een enorm verschil in armoede, ontstaan tussen de regio's. Moskou kent nauwelijks werkloosheid en de omvangrijke bouwactiviteiten trekken zelfs tienduizenden legale en illegale arbeidskrachten aan van over de landsgrenzen. Daartegenover staan armoede gebieden als het Noorden en Ivanovo.

Silverman en Yanowitch gaan in het slothoofdstuk (pp. 128-138) kort in op de vraag "Why No Social Democracy in Russia?". Een deel van het antwoord dat zij daarop geven is dat door het specifieke karakter van de "revolutie" in Rusland het instrumentarium waarmee een sociaal-democratische politiek zou kunnen worden gevoerd ontakeld is. De revolutie is eerder een "devolution" geweest, volgens Silverman en Yanowitch. De staat is onmachtig geworden de voorwaarden voor een sociaal-economische politiek te vervullen. Dit is ten dele opzettelijke gebeurd. De onttakeling van de staat stelt thans echter ook staatsfunctionarissen die een liberale, althans niet sociaal-democratische politiek willen voeren voor problemen. De staat slaagt er zelfs niet in voldoende belasting te innen voor een - ook volgens liberalen - minimaal sociaal programma.

Het 'nieuwe' communisme

Een deel van de verklaring zoeken Silverman en Yanowitch ook in de communistische orthodoxie van Zjoeganov: de Communistische Partij van Rusland 'bezet' de ruimte waarin anders een sociaal-democratische beweging of partij politieke aanhang had kunnen vinden.

Een ander deel van het antwoord is dat juist de verliezers moeilijk economische druk kunnen uitoefenen. Er is een arbeidsoverschot en het management staat dan vanzelf sterker. Vakbonden hebben het onder die omstandigheden sowieso moeilijk, en bovendien zijn veel (nieu-

we) vakbondsleiders zelf in zaken gegaan, hun bonden verzwakt achterlatend.

In *Kremlin Capitalism* van Joseph Blasi, Maya Kroumova en Douglas Kruse, kunnen we lezen dat managers van geprivatiseerde ondernemingen zich soms van lastige vakbondsleiders ontdoen door zelf gewilliger bedrijfsvakbonden op te richten en te financieren. (p. 113; zie ook p. 107). Meer in het algemeen merken Blasi, Kroumova en Kruse op: "Top managers of privatized enterprises speak with ease of their employees' lack of influence on virtually every issue." (p. 113) Dit is te meer opmerkelijk als men bedenkt dat veel werknemers niet slechts werknemers zijn, maar na de privatisering ook aandeelhouders zijn geworden. Maar zelfs in bedrijven waarin gewone werknemers de helft van de aandelen in bezit hadden zijn zij er niet in geslaagd als aandeelhouders hun invloed te laten gelden. Zij hebben hun stemrecht in vele gevallen afgestaan aan het management, dat kennelijk niet veel moeite had de werknemers-aandeelhouders daartoe te bewegen juist omdat die aandeelhouders werknemers waren. Wie als aandeelhouder zich niet naar de wensen van het management schikte kon daarvan immers als werknemer ernstige consequenties ondervinden (pp. 106-107). Tegen deze druk waren en zijn werknemers/aandeelhouders ook van rechtswege niet of nauwelijks beschermd (p. 108).

De uitgever van *Kremlin Capitalism* is kennelijk zo blij geweest met de "advance praise" van de beroemde historicus

B O E K E N

Richard Pipes, dat hij die "lof vooraf" zowel op de achterflap als in het boek zelf heeft willen afdrukken. Als samenvatting van de inhoud van *Kremlin Capitalism* is Pipes' aanbeveling echter alles behalve geslaagd. Pipes schrijft: "The stress of western media on crime and corruption in contemporary Russia has diverted public attention from what the authors of *Kremlin Capitalism* rightly call an unprecedented event in world history: in the space of five years, the industrial economy of Russia, once 100 percent state-run, has passed 80 percent into private hands. Based on thorough study of the unpublished sources and direct inspection of privatized firms across the vast country, this authoritative book helps explain why in recent elections Russians have rejected a return to the communist past." Ik ben het met Pipes eens dat het boek "authoritative" is en dat we te maken met een gebeurtenis zonder precedent. Maar 80 procent nu in particuliere handen is een te simpele voorstelling van zaken. In *Kremlin Capitalism* zelf kun je lezen dat de Russische staat nog ten minste 10

procent bezit van een derde van alle geprivatiseerde ondernemingen en meer dan 20 procent in een kwart daarvan. De staat heeft gemiddeld nog een belang van meer dan een derde in de vijftig grootste geprivatiseerde ondernemingen in Rusland (p. 168). De nieuwe, grote private "financieel-economische groepen" die de laatste jaren zijn ontstaan zijn bovendien zo met de staat verbonden, dat sommige waarnemers menen dat zij kunnen uitgroeien tot wat lijkt op de Japanse *keiretsu* en de Koreaanse *chaebol*, een vergelijking en een perspectief die Blasi, Kroumova en Kruse niet als onzinnig afdoen. Als Pipes schrijft dat dit boek helpt verklaren waarom tijdens de presidentsverkiezing van zomer 1996 "Russen een terugkeer naar het communistische verleden hebben verworpen", is dat opnieuw een zeer selectieve lezing. Het boek helpt eerder nog te verklaren hoe het 'Jeltsin regime' sinds 1991, of zo men wil sinds 1993, zoveel krediet heeft kunnen verspelen dat zelfs een middelmatig politicus als Zjoeganov met zo'n hopeloos

programma als dat van de CP een alleszins reële dreiging kon vormen.³ Pipes prijst *Kremlin Capitalism* om de verkeerde reden, maar het is inderdaad een heel goed boek.

J. OVERSLOOT
*is verbonden aan de Vakgroep
Politieke Wetenschappen en aan het
Instituut voor Oost-Europees Recht
en Ruslandkunde van de
Rijksuniversiteit Leiden.*

Noten

1. Nikolai Shmelev, "What Do We Want – To Disappear from the World Map?", in: *Russian Law and Politics*, Vol. 35, No. 5, September-October 1997, pp. 46-55; p. 48.
2. OECD Economic Survey. Russian Federation 1997, p. 5.
3. Tijdens de eerste ronde van de presidentsverkiezingen, op 16 juni 1996, haalde Jeltsin 35,28% van de stemmen, Zjoeganov 32,03 en Lebed 14,52%. Pas in de tweede ronde, op 3 juli, haalde Jeltsin 53,82 en Zjoeganov 40,31%, nadat Lebed te kennen had gegeven in Zjoeganov een nog groter gevaar te zien dan in Jeltsin en bereid was onder Jeltsin te gaan werken.



B O E K E N

Over het marktdenken binnen de PvdA

Thijs Wöltgens bespreekt:

Paul Bordewijk, *Markt, markt en nog eens markt. Een progressief van de oude stempel over de P.v.d.A. in de jaren '90*. Utrecht, 1996.

J. Berkouwer en A. Hoogerwerf (redactie), *Markt, ongelijkheid, solidariteit: op zoek naar een herkenbare P.v.d.A.*, Tilburg: Syntax Publishers 1996.

De honden blaffen, de marathon gaat verder. Maar waarnaar toe? Je kunt nog niet zeggen: van de ene verkiezingsoverwinning naar de andere. Volgens de peilingen voor de komende verkiezingen is een soort overwinningnederlaag niet uitgesloten: vvd groter dan PvdA. En ik zie al de strategen voor mij, die ook dat weer als een voordeel in de duurloop met flexibele finish beschouwen: de PvdA mag niet zoveel winnen, dat D66 te klein en boos wordt als coalitiepartner en daarmee Paars II verijdelt, terwijl het CDA te klein blijft om een reprise van rooms-rode coalities aan een meerderheid te helpen. Dan liever Kok II onder fractievoorzitterschap van Bolkestein.

Maar goed, een klinkende zege van de PvdA is waarschijnlijker. En dan ligt Paars II in het verschiet. Was dat het doel van de marathon? Bezien vanuit de jaren '80 was regeringsdeelname en zeker regeringsleiderschap inderdaad het doel. Na het laatste kabinet Drees (1958) leek de Nolens-doctrine teruggekeerd. Met socialisten wordt alleen in uiterste noodzaak geregeerd.

De uitzonderingen - het kabinet-

Den Uyl en het kabinet-Van Agt II - ontleenden hun bestaansrecht aan het gebrek aan reële alternatieven. Voor de rest leek de PvdA het lot beschoren van de Italiaanse communisten: grote electorale aanhang, maar uitgesloten van de regeermacht. De onvrede met deze positie manifesteerde zich het sterkst na de overwinningnederlaag in 1986. Prominente PvdA-ers begonnen openlijk te twijfelen aan de "Regierungsfähigkeit" van hun partij. Misschien zou een electorale nederlaag ons wel goed doen. Dat geluk werd de PvdA in 1989 deelachtig.

Als junior-partner van het CDA kregen wij in het kabinet-Lubbers III de kans om onze bekwaamheid als regeerders te bewijzen. De tocht door de woestijn was pas echt voltooid, toen Wim Kok in 1994 de eerste PvdA-premier sinds 1977 kon worden. Een lang gekoesterde droom werd werkelijkheid. Waar de fel-bediscussieerde overwinningnederlaag in 1986 nog 52 zetels opleverde, heeft de grootste nederlaag in de geschiedenis van de PvdA in 1994 (37 zetels) nauwelijks tot intern debat geleid. Het doel was immers niet het behalen van electorale winst, maar het veroveren van regeringsmacht. En in het verlengde daarvan is voortzetting van het PvdA-premierschap het volgende doel.

Nu zijn er in de PvdA nog mensen, die dit soort doelstellingen ook heel mooi vinden, maar dat alles toch ondergeschikt achten aan de politieke doelstellingen, die zij voor ogen hadden, toen zij zich verbonden met de PvdA.

Het gekke is, dat je dit soort mensen net zo goed aantreft bij de jonge Niet-Nixers als bij hun anti-polen in het vergrijsde kader. En het is even gek, dat deze mensen kennelijk geen kans meer zien om langs de normale organisatorische kanalen de partij te beïnvloeden.

De weg naar het beloofde land heeft de kanalen van afdelingen en gewesten naar de centrale oase met woestijnzand verstopt. Vandaar de behoefte om op andere wijze kond te doen van afwijkende opvattingen. Niet-Nix heeft een pamflet gepubliceerd, anderen schrijven een boek en weer anderen bundelen kritische artikelen van betrokken buitenstaanders.

Verfrissend ouderwets

De oud-wethouder van Leiden, Paul Bordewijk, verzamelde eigen werk. Hij beschikt over een goed geheugen en vooral over een gezond verstand. Het goede geheugen bergt een gevaar in zich. Je voelt je al snel toeschouwer bij achterhoede gevechten. Er is intussen wel brede consensus, dat Nieuw Links inhoudelijk weinig zinnigs te bieden had. En in toenemende mate meen ik zelfs aan Rick van der Ploeg te merken dat hij de grenzen van marktwerking en inkomensongelijkheid erkent. Soms betrap ik hem op ouderwetse linkse demagogie. Dus ook de markt-ideologie in de PvdA is over haar hoogtepunt heen.

Nu deze hypes hopelijk voorbij zijn is er des te meer ruimte voor het gezonde verstand. In financieel-economisch opzicht ont-popt Bordewijk zich als ouder-

B O E K E N

wets Keynesiaan. Het ouderwets werkt verfrissend. Maar net zo goed eindigt het gezonde verstand in een soort realisme, dat conserverend werkt. Zijn vaak terechte observaties over Europa leiden tot conclusies, die geen recht doen aan de historische dimensie van de Europese integratie. Door de bomen van de Europese mankementen raakt hij het zicht kwijt op het prachtige herfstbos dat het verenigde oude continent te bieden heeft.

Bordewijks boek bevat onderdelen, die ik bijna als puur humoristisch tot hilarisch amusement ervaar. Ed. van Thijn fungeert welhaast als *running gag* en de beschrijving van de bedrijfsmatige ambities van overheden zou ik graag als verplichte lectuur voor would-be managers willen voorschrijven. Voor mij als burgemeester biedt zijn paragraaf voor "De herleving van het Wereldtijdschrift" een feest der herkenning. ("You too can make it in Almelo").

De helderheid van zijn kritiek vervluchtigt in teveel "enerzijds, anderzijds" als de auteur zich waagt aan het opbouwende werk (milieu, moraal). Maar toch zou ik de PvdA willen aanbevelen om Bordewijk regelmatig uit te nodigen, als er weer eens echt gediscussieerd moet worden.

Scopsis over Paars

Het tweede boek, onder redactie van J. Berkouwer en A. Hoogerwerf bevat 18 bijdragen van terzake kundige auteurs over vele aspecten van de relatie PvdA en paars beleid. De hoofdstukken zijn in het algemeen zakelijk geschreven. Die zakelijkheid on-

derstreept nogmaals de inzet van de redactie. Die inzet is de gemeenschappelijke bezorgdheid over de koers van de PvdA onder Paars. De verschillende artikelen bestrijken de sociale dimensie, de inkomensverdeling, sociale zekerheid, pensioenen, de positie van de arbeider, de werkgelegenheid, de gezins- en emancipatiepolitiek, de criminaliteit, het onderwijs, de gezondheidszorg, het milieubeleid, het binnenlands bestuur, het asielbeleid en de ontwikkelingssamenwerking.

Dat geheel wordt gecompleteerd door een filosofisch-theologische beschouwing over de drijfveren van de moderne samenleving en over de PvdA-interne partijdemocratie.

De redactie wil een "herkenbare" PvdA. En zo bevatten de meeste bijdragen dan ook veel herkenbaars. Het meest herkenbare is een grondtoon van: de nationale overheid kan meer doen dan de paarse consensus toelaat. De inkomensverdeling wordt bijvoorbeeld besproken op een wijze, die enkele decennia geleden al in leerboeken te vinden was. Alleen het basis-inkomen is een relatief nieuw element.

In dit hoofdstuk had je graag iets meer willen lezen over de beperkingen, die de internationalisering oplegt aan belastingheffing. Wat te doen met toptarieven en vermogensbelasting in een tijd van grenzeloze mobiliteit? In het algemeen zou een internationale vergelijking helpen om te laten zien, waar Paars "rechts" is. Maar er blijven nog genoeg thema's, waar de nationale politiek domineert. Het armoedebeleid is zo'n thema, dat in de bundel uiterma-

te kundig en gedifferentieerd behandeld wordt. "De minima" bestaan niet. De vraag rijst echter of de verscheidenheid binnen de groep van laagste inkomens vanzelf tot een verscheidenheid in de aanpak van armoede moet leiden. Is een algemene verhoging van het netto-minimum niet de beste oplossing?

De modernisering van het binnenlands bestuur?

Binnenlands bij uitstek is de zogenaamde bestuursvernieuwing: gemeentelijke herindeling, stadsprovincies enz. Met de pre-tenties van dit beleid maakt de bundel korte metten. Sinds ik beroepsmatig iets meer met binnenlands bestuur bezig ben, groeit mijn neiging om mij aan te sluiten bij dit oordeel. Ik zie vreselijk veel verspilling van energie en geld in dienst van een groot-schaligheidsdenken, dat na de industriële revolutie toch zijn beste tijd gehad moet hebben.

Nog meer naar binnen gericht is de beschouwing over de interne partijdemocratie in de PvdA. Een noodzakelijke partijvernieuwing is in de praktijk verworpen tot een volstreekte oligarchisering. Bordewijk schrijft er over en Bart Tromp analyseert dat proces nog eens grondig in deze bundel.

Mijn eigen voorkeuren volgend, wil ik ook nog wijzen op twee andere hoofdstukken. Het eerste is een min of meer wijsgerige beschouwing over de tijdgeest. Zonder gemoraliseer wordt de morele discussie van het neoliberalistische denken belicht.

Het tweede hoofdstuk gaat over de maakbaarheid van de micro-samenleving, het gezin. (Het

B O E K E N

woord mag weer). Dorien Pessers geeft een meta-emanipatoire kritiek. Het geheel bevat tweesoortige kritiek op de PvdA onder Paars.

De eerste kritiek betreft, dat de PvdA zich te ver verwijderd van haar eigen orthodoxie. De tweede kritiek vindt, dat de orthodoxie zichzelf overleefd heeft. Omdat het over verschillende beleidsonderdelen hoeft de ene kritiek de andere niet uit te sluiten. In alle gevallen is het lezenswaard.

Voor de verkiezingen van 1994

kregen erkende critici de kans om het verkiezingsprogramma mede vorm te geven. Dat ging van "auw" maar heeft de PvdA per saldo niet geschaad.

Je zou willen, dat sommige auteurs van deze bundel een soortgelijke kans gekregen zouden hebben voor het programma van 1998. Helaas heeft het uitzicht op verkiezingswinst onder de huidige premier verleid tot ongevaarlijk conformisme. De vergelijking met Lubbers II dringt zich op. Een succesvolle

leider heeft geen boodschap aan diepgaande discussies. Daarom zoekt het CDA nu nog naar een inhoudelijk profiel. Het CDA moet zich de vraag stellen, of het de successen van Lubbers wel overleefd heeft.

Daarom: de marathonloper moet zich pas echt zorgen gaan maken, als er geen hond meer te vinden is die blaft.

THIJS WÖLTGENS.

Burgemeester van Kerkrade

Voorzitter redactieraad S&D



Het hoe en waarom van globalisering

Barbara Hogenboom bespreekt: Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho (red.) *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum, 1997.

Globalisering is verworpen tot een *buzzword* dat zijn betekenis dreigt te verliezen. Zowel voorals tegenstanders gebruiken deze term zonder duidelijk aan te geven wat die (voor hen) inhoudt. Zo is globalisering het retorische argument geworden voor zowel neo-liberale herstructurering, internationale regulering, als protectionistische maatregelen. Het idee van globalisering wordt geregeld weerproken door mensen die wijzen op de historische continuïteit van toenemende internationale stromen van goederen, diensten, kapitaal en arbeid, en op eerdere

fasen van snelle economische liberalisering. Bovendien vindt economische integratie op het ogenblik sterker op regionale dan op mondiale schaal plaats, waardoor globalisering een misplaatste term zou zijn.

Maar internationalisering - een wat neutralere term voor processen die op wereldschaal plaatsvinden - is wel degelijk een reële en deels nieuwe tendens. Internationale handel is sinds de Tweede Wereldoorlog op ongeëvenaarde wijze geëxpandeerd, en de export sector heeft een sterk groeiend aandeel in het binnenlands bruto product (BBP) van de meeste landen. De internationalisering van de dienstensector is minder spectaculair, maar desalniettemin gaande. Ook buitenlandse directe investeringen zijn sinds halverwege de jaren tachtig stijgende. Deze elementen van internationalisering hebben in Europa vooral een regionaal karakter gehad, waar de Nederlandse meer mondiale

oriëntatie een uitzondering op vormde. Wat betreft financieel kapitaal en technologie is internationalisering bovenal van mondiale aard. Technologische vooruitgang en de verspreiding van nieuwe technologieën vinden wereldwijd plaats (ook al blijven nog veel samenlevingen buitengesloten), en liggen aan de basis van alle andere vormen van internationalisering. Dat is sterk het geval voor de internationale kapitaalmarkt, die sinds het midden van de jaren zeventig een enorme vlucht heeft genomen, en sinds 1992 zelfs explosief is gegroeid (meer dan verdubbeld in vier jaar tijd). Hier kan men dan ook echt spreken van globalisering, in de zin dat territoriale grenzen hun betekenis steeds meer verliezen en er een mondiale markt voor financieel kapitaal ontstaat.

Voor een land als Nederland is internationalisering van meer belang dan voor grote geïndustrialiseerde landen. In het algemeen zijn kleine staten afhanke-

B O E K E N

lijker van buitenlandse handel, en hebben zij een vrij open economie. Door deze openheid en relatieve kwetsbaarheid zijn hun mogelijkheden om zich, door middel van overheidsinterventies en protectionistische maatregelen, tegen internationale markt-bewegingen te beschermen beperkt. Behalve dat kleine landen zich sneller genoodzaakt zien om mee te gaan in de internationale liberaliseringsgolf, nemen als gevolg van internationalisering hun mogelijkheden om die liberalisering te combineren met vormen van binnenlandse compensatie verder af.

De bundel *Aanpassing onder druk?* draait om de vraag hoe het beleid van de Nederlandse overheid wordt beïnvloed door economische internationalisering. De samenstellers, Wil Hout en Monika Sie Dhian Ho, beschrijven een aantal algemene tendensen die door economische internationalisering worden voortgebracht: economisering van het buitenlands beleid, minder nationale beleidsautonomie, een toenemend belang van internationale beleidscoördinatie, alsmede meer internationale beleidsconcurrentie en een internationalisering van binnenlandse politiek (hier zou ik de economisering van het binnenlands beleid aan toe willen voegen). Er blijft nog aanzienlijke beleidsruimte over (van een internationaal en economisch dictaat is geen sprake), maar de marges worden duidelijk smaller. Koen Koch wijst er in zijn bijdrage op dat economische internationalisering en de bloeitijd van de neo-liberale ideologie dan wel mogen samenvallen,

maar dat in de praktijk uitgebreide staatsinterventie onmisbaar is gebleken voor marktwerking en economische groei. Gezien de noodzaak om met internationalisering om te gaan, is het belang van het gebruik van de resterende beleidsopties enkel toegenomen, wat in Nederland heeft geleid tot een grotere interne beleidsautonomie op het punt van herstructurering. Hier kom ik nog op terug.

In het eerste hoofdstuk geven Hout en Sie Dhian Ho aan dat het hen bij economische internationalisering niet alleen te doen is om de objectief waarneembare druk, maar ook om de perceptie ervan, en om het gebruik ervan voor het legitimeren van beleidsveranderingen. De sleutelrol in de weerslag van economische internationalisering op het Nederlandse beleid wordt door hen toegedicht aan nationale instituties en beleidsmakers. Nationale instituties filteren externe druk en conditioneren beleidsreacties op deze druk, terwijl zij tegelijkertijd ook zelf beïnvloed worden door internationalisering. Kees van Kersbergen, Bertjan Verbeek en Anton Hemerijck spreken van nationale instituties als stootkussens voor internationalisering, en gaan ook in op de rol van de Europese Unie als regionaal stootkussen. De laatste vangt niet alleen bepaalde effecten van economische internationalisering op, maar oefent ook weer druk op Nederlandse instituties uit. Begrip van de manier waarop beleidsmakers - opgevat als de regering en de overheidsbureaucratie - binnenlandse en interna-

tionale druk interpreteren en met elkaar verzoenen vormt de basis van een verklaring van beleidsreacties, aldus de twee hoofdauteurs van de bundel. Ik vraag mij af waarom er in de bundel vanuit wordt gegaan dat deze politieke rol bijna exclusief door beleidsmakers wordt vervuld, maar daarover verderop meer.

Beleidsimplicaties

Ook al kent de bundel een relatief grote samenhang, en heeft de redactie duidelijk haar best gedaan de auteurs qua benadering een zelfde richting op te krijgen, toch is er sprake van een grote verscheidenheid die hier maar beperkt is weer te geven. Het hoofdstuk van Frank van Beuningen over de Herijking van het Nederlandse buitenlands beleid laat zien dat behalve economisch, een klein land als Nederland ook politiek kwetsbaar is. In internationale politieke fora is de Nederlandse invloed de laatste jaren dalende, waardoor de rol die Nederland zich aanmeet in de wereldpolitiek, alsmede de marges voor nationale accenten in het buitenlands beleid, kleiner worden, aldus Van Beuningen. Tegelijkertijd worden internationale activiteiten steeds belangrijker voor alle ministeries, en andere overheidsinstellingen. De Herijking resulteerde in meer coördinatie en integratie van het beleid, maar leverde weinig wezenlijke inhoudelijke en financiële hervormingen op.

De bijdrage van Ron Berndsen gaat in op de kwestie dat, als gevolg van de liberalisering en deregulering van het

B O E K E N

kapitaalverkeer, voor het monetaire beleid de keus onontkoombaar is geworden: of meer interne beleidsautonomie, of meer wisselkoersstabiliteit. Het huidige kapitaalverkeer wordt minder dan voorheen bepaald door reële economische factoren, en de financiële markten hebben een onstabiel karakter gekregen (er wordt meer gespeculeerd, en psychologische factoren als marktsentiment en vertrouwen spelen een grotere rol). Onder deze omstandigheden is er meer nadruk komen te liggen op wisselkoersstabiliteit, ondersteund door evenwichtige loonvorming en overheidsfinanciën. Deelname aan de Europese Economische en Monetaire Unie lijkt tot een verlies van nationale monetaire beleidsautonomie te leiden, maar door de koppeling van de gulden aan de Duitse Mark is die autonomie feitelijk al klein, terwijl Nederland in de Europese Centrale Bank tenminste een stem zal krijgen.

Economische internationalisering brengt ook aanzienlijke veranderingen teweeg in het Nederlandse belastingsysteem. Enerzijds wordt het ontwijken en ontduiken van belastingen gemakkelijker, wat in de toekomst alleen maar erger zal worden (denk aan transacties via computernetwerken). Verder groeit met de toegenomen internationale economische concurrentie de druk op belastingtarieven, met name die op inkomsten, vermogen en winst. Op dat punt is er niet alleen sprake van politieke en economische druk, maar ook van een legitimatie van een beperking van de herverdelende

werking van het Nederlandse belastingstelsel, en lastenverlichting van ondernemers en de bezittende klasse, aldus Flip de Kam. Alleen met behulp van goede internationale beleidscoördinatie is het in de toekomst mogelijk om bezitters van zogenaamde mobiele grondslagen te laten bijdragen aan publieke voorzieningen.

Mondialisering en sociale zekerheid
De herstructurering van de sociale zekerheid is ook sterk bepaald door de nadruk op de internationale concurrentiepositie van Nederland. Gezien de hoge kosten in de jaren tachtig, en de internationale oriëntatie van Nederland, waren de veranderingen ingrijpend. De herstructurering beperkte de hoogte en duur van uitkeringen, alsmede het aantal rechthebbenden en afhankelijken. Bovendien namen werkgevers- en werknemersorganisaties via CAO's een deel van de overheidsrol t.a.v. sociale zekerheid over. Jet Bussemaker merkt op dat deze aanpassingen ten koste zijn gegaan van sociale rechtvaardigheid, en dat de neo-liberale component (aanpassing aan de wereldmarkt) van het poldermodel van groter gewicht is dan de sociaal-democratische component. Door de verstengeling met economisch en monetair beleid is dit beleids-terrein onder toenemende invloed van de Europese Unie komen te staan (in Nederland van veel betekenis voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen), maar een Europese harmonisering lijkt op korte termijn op onvoldoende politieke steun te kunnen rekenen.

Het industriebeleid van Nederland is de laatste jaren niet alleen geïnspireerd door de toegenomen concurrentie, er bleek ook sprake van een geleidelijke de-industrialisering en de-technologisering van de economie. Hout beschrijft hoe in de jaren tachtig de politieke consensus groeide voor een generiek (in plaats van specifiek) Nederlands industriebeleid, gericht op een algemene matiging van lonen en kosten, het ontwikkelen van investeringsmogelijkheden, en steun voor innovatie en technologie. Het verlaten van het ad hoc beleid betekende overigens niet dat er geen steun meer was voor individuele bedrijven. Fokker, DAF, Philips, c.s. ontvingen substantiële overheidssteun bedoeld als overbruggingsregeling om de noodzakelijk geachte aansluiting met buitenlandse bedrijven mogelijk te maken. Daarnaast analyseert Sie Dhian Ho hoe er meer subsidies voor de Nederlandse exportindustrie kwamen in de vorm van exportkredietsteun, met name gericht op expansie van uitvoer naar de opkomende markten. In het specifieke geval van de wapenindustrie, behandeld door Ko Colijn, kreeg overheidssteun vooral de vorm van een procentueel sterk verhoogd aandeel van nationaal fabriekaat bij aanschaf van defensiematerieel sinds 1992.

Het boek besteedt ook aandacht aan andere economische sectoren: energie en landbouw, die elk op hun eigen manier in het verleden een speciale positie hebben ingenomen, welke recentelijk aan betekenis heeft ingeboet. Terwijl de productie

B O E K E N

en levering van gas en elektriciteit voorheen vooral een overheidsaangelegenheid was, wil het Paarse kabinet meer liberalisering en marktwerking binnen Europa. Het motief voor dit beleid is dat lage energiekosten een lokaal concurrentievoordeel vormen, wat juist voor de relatief energie-intensieve Nederlandse industrie van veel betekenis is. Aad Correljé merkt op dat het politieke debat over deze vergaande koerswijziging van het energiebeleid nauwelijks verder gaat dan de milieu-effecten (met name energiebesparing komt meer onder druk te staan). De herstructurering van de Nederlandse landbouw sector is al veel langer sterk gekoppeld aan Europees beleid. Met het oog op de veranderingen in dit beleid en verschuivingen op de internationale markt, is er de laatste jaren meer aandacht voor het moderniseren van de winstgevendende takken van de sector. In haar bijdrage gaat Marjoleine Hennis ook in op de veranderende politieke verhoudingen, zoals de differentiatie en verzwakking van de agrarische belangenbehartiging.

Voor het Nederlandse milieubeleid heeft internationalisering volgens Leo van der Mey twee gezichten. Aan de ene kant heeft Nederland altijd hard getrokken aan politieke internationalisering op het gebied van milieubescherming. Waar dit op mondiaal niveau, gericht op de VN, weinig effect sorteerde, kwamen op Europees niveau, in de EU, veel milieuriichtlijnen tot stand. Aan de andere kant vormt economische internationalisering zowel de aanleiding als de legitimatie

voor het centraal stellen van economische groei, die behaalde milieubescherming teniet doet en een serieuze inzet om formele beleidsdoelen te halen in de weg kan staan.

De politieke schakel

De bundel *Aanpassing onder druk?* slaagt erin een deel van de vaagheid rondom internationalisering weg te nemen, en de verbanden met recente Nederlandse beleidsveranderingen duidelijk te maken. Wat ik bij veel van de bijdragen in de bundel echter miste, en wat waarschijnlijk te wijten is aan de taak die Hout en Sie Dhian Ho zichzelf en de anderen gesteld hebben, is een analyse van het Waarom van de beleidsreacties. Het antwoord op de Hoe-vraag bevat interessante inzichten, en de empirische aanpak heeft een leesbaar boek van beperkte omvang opgeleverd. Maar de analyses van Bussemaker over sociale zekerheid, en van Hennis over landbouwbeleid, die behalve op beleid ook wat dieper ingaan op de verschuivende politieke verhoudingen, benadrukken het wel erg beperkte kader van veel van de andere stukken. Er wordt wel af en toe gerefereerd aan internationalisering als legitimatie voor beleidsverandering, maar hoe dat in zijn werking, en waarom dat zo weinig serieuze tegenkracht ontmoette blijft duister.

De lezer wordt ook in eerste instantie op het verkeerde been gezet, als in het inleidende hoofdstuk wordt gerept over de politieke consequenties van economische internationalisering. Want het boek draait om beleid

en beleidsmakers, en behandelt weinig meer dan de processen die zich binnen de regering (en enkele adviesorganen) afspelen. Maar dat in verschillende bijdragen bijna uitsluitend de Nederlandse beleidsmakers als de politieke schakel tussen economische internationalisering en het Nederlands beleid worden gepresenteerd blijft curieus. Spelen politici en politieke partijen buiten de regering geen enkele rol? En hoe zit het met de lobbies en intermediaire functies van organisaties die de belangen behartigen van maatschappelijke groepen en het bedrijfsleven? De invloed van dergelijke politieke schakels, en de verandering die internationalisering daarin teweeg heeft gebracht, komt niet uit de verf.

Een ander manco van het boek vind ik het impliciete uitgangspunt dat beleidsmakers vrij neutraal en objectief opereren. "[D]e sleutel tot de verklaring van beleidsreacties ligt in het begrip van de wijze waarop binnenlandse en internationale druk worden geïnterpreteerd en met elkaar verzoend door beleidsmakers, binnen de institutionele structuur waar zij deel van uitmaken", aldus Sie Dhian Ho en Hout (p.19). Zij maken wel melding van de invloed van eigen belangen en opvattingen van beleidsmakers, maar gaan niet in op de kwestie waar deze opvattingen en (de invulling van) het eigenbelang hun oorsprong hebben. Het is voor mij evident dat zowel economische als politieke internationalisering van enorme invloed zijn geweest op de *mindset* van beleidsmakers zelf. In kri-

B O E K E N

tische theorieën wordt wel gesproken over het ontstaan van een transnationale klasse, waar niet alleen managers van multinationals en top-functionarissen van instellingen als het IMF en de Wereldbank deel van zouden uitmaken, maar eveneens regeringsleiders, ministers, en hoge nationale ambtenaren. Mijns inziens is van een dergelijke eenheid geen sprake, en spelen nationale verschillen en belangen nog een grote rol, maar ik geloof wel dat er op dit hoge niveau sprake is van een informele politieke internationalisering. Dit kan gedeeltelijk verklaren waarom de ideologische en praktische benadering van top-beleidsmakers op bepaalde punten sterk afwijkt van die van andere politieke actoren.

Dit sluit aan op mijn kritiek dat de kwestie van internationali-

sering, beleidsautonomie en democratie complexer is dan in de meeste bijdragen aan de bundel naar voren komt. De hoofdtoon van de bundel is dat de nationale beleidsautonomie is ingedamd door economische internationalisering, maar dat er nog aanzienlijke speelruimte overblijft. In het laatste hoofdstuk geven Hout en Sie Dhian Ho aan dat internationalisering tot een uitholling van het nationale democratisch bestel kan leiden, doordat nationale regels makkelijker te omzeilen zijn, en doordat niet of minder representatieve boven-nationale instellingen meer invloed krijgen. Dat internationalisering de binnenlandse autonomie van beleidsmakers heeft helpen vergroten komt niet meer aan de orde. Als dit binnenlandse aspect van uitholling van het democratisch bestel wordt

verbonden met de "mentale" internationalisering van beleidsmakers ontstaat een zorgwekkend beeld. De hoofdauteurs van het boek stellen dat "[d]aar waar regeringsfunctionarissen zelf geloven in de juistheid van hun overtuiging dat marktwerking, ook voor activiteiten in de publieke sector, het beste recept is, lijkt het nogal dubieus in dit geval van een aantasting van de democratie te spreken" (p. 217). Mij lijkt het daarentegen dubieus om in een belangwekkende analyse als die van de relatie tussen internationalisering en nationale beleidsvorming, de rol en positie van beleidsmakers niet te problematiseren, en daarmee een fundamentele politieke dimensie onbehandeld te laten.

BARBARA HOGENBOOM
wetenschappelijk medewerker WBS



B O E K E N

De strijd tegen racisme en extreem-rechts

Joop van Holsteyn bespreekt:
Hans de Witte (red.), *Bestrijding van
racisme en rechtsextremisme.*
*Wetenschappelijke bijdragen aan het maat-
schappelijk debat*, Leuven/Amersfoort:
Acco, 1997.

Op 27 maart 1971 werd de Nederlandse Volks-Unie (NVU) opgericht. Het duurde even tot de partij werkelijk aandacht en bekendheid kreeg, maar toen was het ook goed raak. In 1974 werd onder aanvoering van Joop Glimmerveen in Den Haag voor de gemeenteraadsverkiezingen campagne gevoerd met de slogan 'Den Haag moet blank en veilig blijven'. De NVU slaagde er weliswaar niet in om een zetel te behalen - al scheelde het niet eens zo veel - maar het bezorgde Glimmerveen wel het partijleiderschap en een aanzienlijke naam bekendheid voor hem en zijn partij. De geradicaliseerde NVU wist bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1977 ruim dertigduizend stemmen te halen, weer niet genoeg voor een zetel, maar ruimschoots voldoende om aan te tonen dat er ook in een land dat zich zo graag liet voorstaan op zijn ruimdenkendheid en verdraagzaamheid aanhang was voor racistische en extreem-rechtse denkbeelden, personen en organisaties. Nadien hebben onder meer de Centruumpartij, de Centrumdemocraten en de Centrumpar-

tij '86 duidelijk gemaakt dat het hierbij niet ging om een enkele oprisping, maar om een min of meer permanent verschijnsel in (de marge van) de Nederlandse politiek.

De verschijning en het optreden van de NVU zorgden niet alleen voor opschudding, maar riepen ook verzet op. Dit verzet kreeg een krachtige impuls met de verkiezing van Janmaat als kamerlid voor de CP in september 1982. De vraag was echter hoe het best, dat wil zeggen het meest effectief, vorm kon worden gegeven aan gevoelens van afkeer en de wil het verschijnsel te bestrijden. Op deze vraag zijn in de loop der tijd uiteenlopende antwoorden gegeven. In zijn algemeenheid lijkt een verschuiving opgetreden te zijn van meer publiekgerichte methoden en massa-acties naar een meer gevarieerde en structurele aanpak, waarbij de aandacht niet meer exclusief gaat naar racistische en extreem-rechtse personen en partijen maar veel meer naar de multiculturele samenleving als geheel, terwijl recentelijk het juridisch instrumentarium nadrukkelijk op zijn bruikbaarheid wordt bekeken. Maar je hoeft geen overdreven zwartkijker te zijn om het gemeenschappelijke element van al die antwoorden te zien: geen ervan is afdoende gebleken, gezien bijvoorbeeld het voortbestaan van extreem-rechtse organisaties en de gevoelens van onvrede met en afkeer van allochtonen en andere 'vreemdelingen'. Daarmee is de vraag hoe racisme en rechts-extremisme dienen te worden bestreden nog immer actueel en relevant.

In *Bestrijding van racisme en rechtsextremisme* heeft de Vlaamse psycholoog Hans de Witte een aantal bijdragen bijeengebracht van Nederlandse en Vlaamse wetenschappers, die van belang kunnen zijn in een nieuwe poging die oude vraag te beantwoorden. Deze wetenschappers (van divers pluimage) was verzocht een wetenschappelijke analyse te geven van racisme en/of rechts-extremisme, gevolgd door daarop gebaseerde praktisch bruikbare aanbevelingen. Het expliciete doel was het hechter verbinden van theorie en praktijk: de bijdragen "pogen een brug te bouwen tussen wetenschappers enerzijds en mensen uit de praktijk en het beleid van de racisme- en rechts-extremisme-bestrijding anderzijds." (p.8)

Even afgezien van de vraag of die brug geslagen is, kan worden opgemerkt dat de bundel op zichzelf heel aardig is. De auteurs hebben allen vanuit een eigen invalshoek hun licht laten schijnen op racisme en rechtsextremisme en de bundel bevat dan ook een hoeveelheid informatie en inzichten die de moeite van het lezen waard is.

De racist als duivel

Neem bijvoorbeeld de bijdrage van de doctor in de moraaltheologie Didier Pollefeyt, onder de overigens onmogelijke titel 'Racismebestrijding voorbij moraliserende afkeuring en psychosociale of ideologische verschoning. Een ethische reflectie op het bestrijden van racisme'. Pollefeyt gaat na hoe in de publieke opinie, onder wetenschappers en onder racisten zelf

B O E K E N

met racisme wordt omgegaan. Wat 'het standpunt van de massa' betreft constateert hij een neiging tot demonisering. De neiging bestaat om racisten te beschouwen als onmenselijke, ethisch geperverteerde wezens, als personificaties van het Boze van onze tijd. De basis van deze demonisering is een scherp en absoluut onderscheid tussen goed en kwaad, een ethisch dualisme dat voor 'de goeden' troostend en geruststellend is. Het gevaar is dat racisten worden aangeklaagd zonder dat naar de achtergrond van hun denkbeelden wordt gekeken. "Enkel door het demoniseren van racisten opent zich de reële mogelijkheid om - voorbij een comfortabele moraliserende afkeuring - het racisme van binnenuit te begrijpen en op grond daarvan aan te pakken." (p.25) Waar de racist in de publieke opinie een welhaast duivels figuur is, daar stellen wetenschappers volgens Pollefeyt diezelfde racist vaak juist voor als een alledaags, middelmatig persoon. Niemand wordt als racist geboren, elke racist heeft zijn geschiedenis en kan slechts worden begrepen door (mede) aandacht te vragen voor allerlei externe factoren. Deze factoren laten op hun beurt categorisering toe, waardoor weer een min of meer statisch beeld ontstaat van naar hun racisme te onderscheiden groepen mensen. Tevens houdt een te nadrukkelijke verwijzing naar externe factoren bijna een verontschuldiging in van het racisme en kan het ertoe leiden dat de kwalijke aard van de racist wordt onderschat. Ook het wetenschappelijk perspectief op

racisme en racisten schiet dus tekort: "Onze samenleving brengt wel racisme voort, maar racisme krijgt slechts handen en voeten wanneer mensen ervoor kiezen. De studie van de sociale en politieke context vormt daarom een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde zowel voor het begrijpen van het ontstaan van racisme, als voor een efficiënte racismebestrijding." (p.30) Ten slotte wordt het standpunt van racisten bekeken. Opgemerkt wordt dat zij veelal een eigen, min of meer sluitend verhaal hebben met het onderscheid tussen goed en kwaad als ordeningsprincipe. De geslotenheid van hun argumentatie maakt het moeilijk om met racisten in debat te gaan; zij zijn vanuit ethisch oogpunt welhaast onaanraakbaar. Volgens Pollefeyt is die geslotenheid echter nooit volledig: "De ethische compartimentalisering mislukt altijd voor een gedeelte waardoor er in het racistisch kwaad tot op zekere hoogte altijd bewustzijn is van het kwaad van het racisme." (p.33-34) Voor de bestrijders ervan ligt hier een kans. Zij dienen om te beginnen uit te gaan van de erkenning van frustraties en (existentiële) angsten die aan racisme ten grondslag liggen; een strikt morele benadering wordt afgewezen, omdat deze het gevaar in zich draagt niet alleen het racisme maar ook de racisten te verwerpen. Ook de soms reële problemen die door racisten en racistische partijen wordt aangekaart moeten serieus genomen worden en 'democratische partijen' moeten proberen antwoorden te formuleren op door extreem-rechts

aan de orde gestelde vragen. Voorbij het racisme moet geluisterd worden naar de racist en moet het contact met hem worden hersteld: "Als samenleving hebben wij de opdracht om de racist opnieuw voeling te laten krijgen met zijn eigen menselijkheid, met zijn openheid voor de kwetsbaarheid van het andere die zijn ethische grondstructuur vormt. Want altijd is het ook een blaam voor een samenleving wanneer zij racisten voortbrengt." (p.40)

Geschiedenis als les?

Een tweede bijdrage waar ik de aandacht op wil vestigen is die van de historicus Georgi Verbeeck. Onder de noemer 'Lessen uit het verleden.' Historische analogie als antifascistisch wapen?' analyseert hij de historische argumentatie - dat nooit weer! - die nogal eens tegen hedendaags racisme en rechts-extremisme in de strijd wordt geworpen. Niet alleen impliceert dit waarschuwend verwijzen naar het verleden een cyclisch, in hoge mate deterministisch geschiedenisbeeld, maar de waarschuwing miskent bovenal het eigene van de opkomst en groei van het fascisme in de jaren dertig. Er wordt gebruik gemaakt van een ideaaltypische benadering van het fascisme, uitgaande van constanten in inhoud en vorm van het verschijnsel; de specifieke maatschappelijke en historische omstandigheden, waar een contextuele benadering oog voor heeft, blijven aldus buiten beeld. Let wel: er zijn in het hedendaagse racisme en rechts-extremisme historische elemen-

B O E K E N

ten aanwezig. Maar al te grote nadruk op de continuïteit van het verschijnsel is onwenselijk en in de bestrijding ervan onbruikbaar, of heeft zelfs averechtse effecten: te vaak herhaalde beschuldigingen overtuigen op een gegeven moment niet meer, en het kan niet worden uitgesloten dat het lichtzinnig omspringen ermee het aanhangers van extreem-rechts makkelijk maakt aan te tonen dat de gebruikte termen níet op hen van toepassing zijn. De moraal van het verhaal van Verbeeck wordt geformuleerd in de slotzin van zijn betoog: "wie bekommerd is om de herinnering aan de geschiedenis (...) moet vroeg of laat tot het inzicht komen dat bekommernis om het heden veeleer gediend is met 'minder' in plaats van met 'meer' geschiedenis." (p. 150)

Ten derde wil ik wijzen op de bijdrage 'Het recht op vrije meningsuiting tegenover het recht op bescherming tegen rassendiscriminatie' van de politicooloog Meindert Fennema, die zich recentelijk in tal van publicaties en anderszins opwerpt als verdediger van het recht van vrije meningsuiting van extreem-rechts. Om deze positie te verduidelijken is het onderscheid tussen een inhoudelijk en een procedurele democratie van belang. In de eerste opvatting "vertegenwoordigt de democratie een aantal maatschappelijke waarden, maar voor de ander is het niet meer - maar ook niet minder - dan een bestuurlijke procedure." (p. 157) Aanhangers van de laatste opvatting zullen óók racistische en extreem-rechtse partijen ruimte laten,

juist omdat ten aanzien van ingrijpen op basis van inhoudelijke overwegingen de grootst mogelijke terughoudendheid zal worden betracht. "Zelfs diegenen die zeggen de democratie te willen afschaffen, hebben het recht om voor dat standpunt langs democratische weg een meerderheid te verwerven. (...) De grens ligt in deze opvatting bij het *daadwerkelijk* overtreden van de democratische spelregels, dit wil zeggen bij burgerlijke ongehoorzaamheid en bij gebruik van (politiek) geweld." (p. 160) Verwerpelijke (bijvoorbeeld racistische) ideeën mogen worden bestreden, maar niet worden verboden. Als een dergelijk verbod komt van de rechterlijke macht, zoals bijvoorbeeld door de rechtbank van Zwolle in reactie op enkele uitlatingen van Janmaat, dan ontstaan er 'staatswaarheden' en krijgt het politieke debat een juridisch karakter.

Tot zover drie van de opgenomen bijdragen. Dan een bekentenis: het is geen toeval dat ik juist deze bijdragen naar voren haal: ik ben het er namelijk in grote lijnen mee eens. Het is ook in mijn ogen onjuist en onverstandig racisten te demoniseren, ook ik vind dat het verleden ons met betrekking tot hedendaags racisme en rechts-extremisme slechts in beperkte mate behulpzaam is, en ik neig sterk naar een procedurele opvatting van democratie. Ik kan mijn positie in het debat over de bestrijding van racisme en rechts-extremisme dan ook prima funderen met argumenten die in de bundel te vinden zijn. Maar wat voor mij en mijn posi-

tie geldt, geldt ook voor anderen en hun posities. De diverse bijdragen lopen namelijk hier en daar uiteen zowel in de inschatting van het verschijnsel als (dus) in de suggesties die worden gedaan om het te bestrijden. Waar Pollefeyt wijst op het gevaar van scherpe en naar hun aard statische en voor sommigen geruststellende indelingen, maakt Koen Pelleriaux juist een indeling (op basis van onder meer ethnocentrisme) van vijf groepen mensen, waarvan er enkele op uiteenlopende manieren dienen te worden benaderd. Terwijl Rob Witte zich met redenen uitsprekt tegen een populistische toonzetting van het debat, bepleit Hans de Witte juist het zoeken naar een populistische tegenbetoog tegen racisten en rechts-extremisten. Volgens Jaap van Donselaar biedt het Internationale Verdrag inzake de Uitbanning van alle Vormen van Rassendiscriminatie een belangrijke bron van maatregelen tegen racisme, maar volgens Fennema was dit verdrag primair gericht tegen het kolonialisme en bedoeld als gedragscode voor overheden en het bedrijfsleven is het alleen bruikbaar in de strijd tegen hedendaags racisme als begrippen als 'ras' en 'discriminatie' fors worden opgerekt. Tegen het idee van onder anderen Pollefeyt om te zoeken naar de gaten in de racistische argumentatie en zijn pleidooi voor het 'afpakken' van belangrijke aandachtspunten van extreem-rechts door democratische partijen, wijst De Witte op het gevaar om in te gaan op de door extreem-rechts gebruikte argu-

B O E K E N

menten. Daarin gaat hij ver: "Het migrantenthema dient uit de verkiezingspropaganda te worden gehouden. Dit thema werd immers geclaimd door extreem-rechts. Door het thema van een extreem-rechtse partij tot campagne-inzet te verheffen, vergroten andere partijen de belangrijkheid van dit thema." (p. 185)

Zo biedt de bundel in zekere zin voor elk wat wils, voor elke positie en tegenpositie steekhoudende argumenten. Dat is tegelijkertijd het waardevolle van de bundel. Diverse inzichten worden

geschetst, uiteenlopende inschattingen beschreven, verscheidene aanbevelingen gedaan, en over het geheel genomen nog op een doordachte en leesbare manier ook. Maar het hoge doel - de brug tussen wetenschap en praktijk - is hiermee niet bereikt. Voor mensen uit de praktijk van de racisme- en rechts-extremismebestrijding hebben de wetenschappers geen plan van aanpak weten te schrijven (als dat al mogelijk zou zijn; zie de bijdrage van Jos Meloen, die wijst op de grote afstand tussen theoretisch,

fundamenteel onderzoek enerzijds en de praktijk van de bestrijding anderzijds). Nog altijd zullen die 'mensen in het veld' zelf, op basis van hun eigen inzichten en van de mate waarin zij zich door afzonderlijke auteurs laten overtuigen, hun wapens moeten kiezen in de strijd tegen racisme en extreem-rechts.

JOOP VAN HOLSTEYN

is als universitair docent verbonden aan de vakgroep Politieke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit te Leiden





Turkije en Europa *Breuk op lange termijn onverstandig*

Volgens Thomas von der Dunk hoort Turkije niet bij Europa, heeft het nooit bij Europa gehoord, en zal het ook nooit bij Europa horen¹. De argumenten die voor deze stelling worden gebruikt, zijn echter ofwel irrelevant, ofwel onjuist, ofwel willekeurig, in die zin dat als ze gebruikt worden om Turkije buiten te sluiten, ook diverse andere huidige en potentiële lidstaten uit zouden moeten sluiten.

Turkije maakt historisch gezien geen deel uit van Europa, zo redeneert Von der Dunk. Ik denk dat hij hierin gelijk heeft, maar vraag me vervolgens af: en wat dan nog? Geschiedenis is alleen maar relevant als er nuttige lessen voor de toekomst uit getrokken kunnen worden. Dat is hier niet het geval, waarmee de zin van bovengenoemde redenering (die bijna de helft van zijn betoog in beslag neemt) grotendeels wegvalt. Hoe zit dat met bijvoorbeeld landen als Cyprus en Finland? Hebben die wel zo'n innige historische verbondenheid met Europa?

Von der Dunk vergelijkt Turkije vooral met EU-lidstaten als Nederland en Luxemburg, en concludeert dat de verschillen te groot zijn. Een betere vergelijking zou echter die met de huidige armere lidstaten zijn, met name Griekenland, Spanje en Portugal, of met de toekomstige Oost-Europese lidstaten.

Geografie

Volgens dit criterium zouden alleen Europese landen deel kunnen uitmaken van de EU. Dat lijkt logisch: niemand zal suggereren dat Argentinië, Zuid-Afrika, of Japan potentiële leden zijn. Het probleem is echter dat de grens tussen Europa en Azië niet even scherp getrokken is als die tussen, zeg, Nederland en Duitsland. Werelddelen hebben geen officieel gedefinieerde grenzen, slechts officieuze, zoals we in iedere atlas kunnen vinden.

Het enige dat hierbij telt is dat Turkije aan Europa grenst. Hierdoor zijn de transport- en communicatielijnen kort, en kunnen de voordelen van vergroting van een Europese vrijhandelszone optimaal worden benut.

Religie en democratie

Turken zijn moslims, Europeanen christenen. Zelfs als we even voorbij gaan aan het feit dat christelijke Europeanen steeds minder christelijk worden, en er door (legale en illegale) immigratie steeds meer islamitische Europeanen bijkomen, is mij nog niet duidelijk waarom dit een criterium zou moeten zijn. Immers, de verschillen tussen christenen en moslims zijn vaak kleiner dan binnen de totale groep Europese christenen.

De drie monotheïstische wereldgodsdiensten hebben meer met elkaar gemeen dan menigeen zich realiseert, zeker vergeleken met religies als boeddhisme en hindoeïsme. In de praktijk zijn de verschillen natuurlijk groter dan in theorie, maar de notie dat moslims in een geheel andere wereld leven dan

✍ P E N O P P A P I E R ✍

christenen gaat misschien voor veel landen op maar nu juist niet voor Turkije!

Relevant is ook dat ook de christenen binnen Europa volstrekt geen homogene groep vormen. Katholieken, protestanten, en orthodoxen verschillen in een heleboel opzichten hemelsbreed van elkaar, en hebben elkaar vroeger hierom menigmaal naar het leven gestaan. Het zou me niets verbazen als in christen-christen oorlogen meer doden zijn gevallen dan in christen-moslim oorlogen. Overigens, als we de geschiedenis induiken, wat Von der Dunk zo graag doet, dan moeten we zeker niet vergeten dat de joden die in de 15e eeuw op brute wijze het katholieke Spanje uitgesmeten werden, een warm welkom vonden in het toenmalige Ottomaanse Rijk.

Belangrijk is verder dat ook de Europese christenen zich veelvuldig schuldig maken aan wat we de Turkse fundamentalistische moslims (m.i. overigens terecht) verwijten. En hierbij hoeven we ons niet te beperken tot Staphorst. In landen als Polen, Malta en Ierland heeft de katholieke kerk een ongezond stevige vinger in de pap. Abortus is er verboden, en echtscheiding is in Ierland pas sinds zeer kort toegestaan. Hetzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de orthodoxe kerk in Griekenland.

Niemand zal beweren dat Turkije een vlekkeloze reputatie heeft op het gebied van democratie. De conclusies die Von der Dunk daar uit trekt gaan echter veel te ver, en geven ook niet blijk van veel inzicht in het hedendaagse Turkije. Natuurlijk

is de huidige opkomst van de fundamentalistische Welvaartspartij (Refah) een teken van zorg, maar dit gevaar wordt vaak overschat. Weliswaar is bij de meest recente verkiezingen deze partij de grootste geworden, maar zij haalde slechts 20% van de stemmen. Van die 20% was bovendien een flink deel (ongeveer de helft) proteststemmen, slechts gemotiveerd door een afkeer van de geur van corruptie en kinderachtige kinnesinne die aan de andere grote partijen kleeft. Dus zo'n 80% van de Turkse kiezers stemde niet op de fundamentalisten, en nog 10% meer zouden dat in een normaal politiek bestel ook niet gedaan hebben.

Volgens Von der Dunk zou, mocht Turkije werkelijk democratisch worden, het seculiere karakter van het land in gevaar komen, omdat de politieke islam meteen de macht zou grijpen. Misschien waar, maar volstrekt onbewezen. Ik denk dat eerder het tegenovergestelde geldt: invoering van een echte democratie, gekoppeld aan een sterke vermindering van de corruptie, zou de machtsbasis van de Welvaartspartij snel doen verminderen, en daarmee het fundamentalisme.

Ook de stelling dat meer democratie via de Koerdische kwestie in een staatkundige scheuring zou kunnen eindigen is schromelijk overdreven. De meeste Koerden (die overigens al lang niet meer in Oost- maar in West-Turkije leven) willen alleen meer culturele autonomie, zoals het recht hun eigen taal te spreken. Slechts een kleine minderheid, de harde kern van de

PKK, wil een eigen staat. Zelfs als je begrip kunt opbrengen voor de afkeer van de militairen voor een onafhankelijk Koerdistan, dan kun je je nog afvragen of de huidige oorlog hiertoe het beste middel is. En in deze invloed uitoefenen op de militairen kunnen we wel vergeten, zolang Turkije buiten de EU blijft.

Cultuur

Turkije, zo stelt Von der Dunk met grote stelligheid, is cultureel anders dan Europa. Hij verzuimt echter dit op bevredigende wijze te onderbouwen. Als we kijken naar een aantal kwantificeerbare culturele variabelen, dan blijkt dat Turkije helemaal niet zo anders is dan de meeste Europese landen.

Cultuursocioloog Geert Hofstede heeft voor een groot aantal landen onderzocht in hoeverre hun normen en waarden van elkaar verschillen². In vier van de vijf door hem gebruikte dimensies was ook Turkije in het onderzoek betrokken. Het gaat hier om machtsafstand, individualisme, masculiniteit, en onzekerheidsvermijding.

Machtsafstand is de mate waarin de minder machtige leden van instituties of organisaties in een land verwachten en accepteren dat de macht ongelijk verdeeld is. In landen met een kleine machtsafstand spreken mensen hun superieuren eerder tegen: er bestaat een voorkeur voor overleg. Waar de machtsafstand groter is, zullen mensen hun superieuren niet of zelden tegenspreken: er is daar meer sprake van een bevelstructuur.

Individualisme is de mate waar-

✍ P E N O P P A P I E R ✍

in de onderlinge banden tussen individuen los zijn. Een samenleving is individualistisch als de onderlinge banden los zijn, en iedereen geacht wordt alleen voor zichzelf en naaste familie te zorgen. Een samenleving is collectivistisch als individuen vanaf hun geboorte zijn opgenomen in hechte groepen, zoals gezinnen, families of clans.

Masculiniteit is de mate waarin de rollen van de seksen gescheiden zijn. Een samenleving is masculien als mannen geacht worden assertief te zijn en gericht op materieel succes, terwijl vrouwen bescheiden en teder moeten zijn, en gericht op de kwaliteit van het bestaan. Als de sociale sekse-rollen elkaar overlappen, wordt een samenleving feminien genoemd.

Onzekerheidsvermijding is de mate waarin de leden van een cultuur zich bedreigd voelen door onzekere of onbekende situaties. Dit gevoel wordt o.a. uitgedrukt in een behoefte aan voorspelbaarheid, aan formele of informele regels.

In de tabel staan de scores van de diverse indices die Hofstede in zijn onderzoek heeft geanalyseerd. Helaas waren de landen die, in tegenstelling tot Turkije, wel uitzicht hebben op EU-lidmaatschap (m.u.v. Joegoslavië/Slovenië) niet in het onderzoek opgenomen, zodat een directe vergelijking hiermee niet mogelijk is. Vergelijking met de huidige EU-leden laat zien dat de Turkse cultuur niet zeer sterk van die van de Europese landen verschilt.

In twee gevallen (masculini-

teit en onzekerheidsvermijding) zit het land zelfs veilig 'in het midden'. In de gevallen van machtsafstand en individualisme is er meer reden om Turkije als een vreemde eend in de bijt te beschouwen, maar op geen van de vier indices neemt Turkije een extreme positie in, in die zin dat het bij een bepaalde variabele hoger of lager scoort dan enig ander Europees land. De conclusie kan daarom niet anders zijn dan dat er op objectieve gronden geen reden is om te stellen dat Turkije anders is dan Europa.

Voordelen van contact houden

Er zijn voorlopig voldoende redenen voor Europa om Turkije nog niet als volwaardig lid te accepteren. De minachting van de mensenrechten, met name door politie en leger. De onfrisse praktijken binnen de overheid, waarbij voormalig premier Ciller al haar principes (met name het niet regeren in een coalitie met de fundamentalisten) opofferde om maar niet terecht te hoeven staan voor corruptie. De banden tussen de regering enerzijds en de (drugs)mafia anderzijds. De smerige oorlog tegen de Koerden, die niet alleen moreel abject is, maar door zijn geldverslindende karakter resulteert in een hoog overheidstekort, en dito hogere inflatie.

Maar dit vormt nog geen reden om Turkije tot in alle eeuwigheid buiten de deur te houden. Nog afgezien van overwegingen als elementair fatsoen (de toezegging uit 1963 die nu kennelijk niets meer waard is), zijn er een aantal redenen voor

Europa om het land niet van zich te vervreemden.

Om te beginnen de bovengenoemde gebreken. Als Europa er enige prijs op stelt de mensenrechtenschendingen in Turkije, de Koerdische oorlog, enz. op termijn te beïnvloeden, is het dan werkelijk zo slim om tegen het land te zeggen dat zelfs langdurig goed gedrag het begeerde EU-lidmaatschap niet dichterbij zullen brengen? Dit zou van een verbijsterende naïviteit getuigen.

Verder is er de kwestie Cyprus. Hiervoor geldt dat, wie er ook gelijk moge hebben, voor een vreedzame oplossing de medewerking van de Turken onontbeerlijk is. Bovendien zijn er de economische voordelen. Voor veel Europese bedrijven vormt Turkije met zijn 60 miljoen inwoners een interessante markt. Weliswaar is er nu een douane-unie tussen de EU en Turkije, maar het moge duidelijk zijn dat het voortbestaan daarvan beter gewaarborgd is bij een verdergaande integratie van Turkije in Europa.

Natuurlijk is een eventueel Turks EU-lidmaatschap voor Turkije economisch veel voordeliger dan voor de huidige EU-lidstaten. Maar op de lange termijn zullen deze voordelen, in ieder geval te dele, weer terug vloeien naar laatstgenoemde landen. Immers, zij zijn gebaat bij een Turkije als beschaafd buurland. En de beste manier om landen beschaafd te maken is nog altijd er voor te zorgen dat ze rijk worden.

Conclusie

Het enige wezenlijke probleem

✍ P E N O P P A P I E R ✍

dat kan gaan spelen als Turkije lid wordt van de EU, is als "tientallen miljoenen" Turken het vrije verkeer van personen benutten om naar West-Europa te komen, en de daarmee gepaard gaande assimilatieproblemen. Bolkestein heeft in ieder geval gelijk als hij hier aandacht voor vraagt; persoonlijk denk ik dat het wel los loopt, maar dat valt buiten dit betoog. Von der Dunk noemt deze factor echter nergens in zijn artikel.

Hij heeft dan ook geen gelijk met zijn stelling dat de huidige politieke en economische tekortkomingen van Turkije voor de EU ook op lange termijn reden genoeg zijn om het land te weren. Bovendien, met een definitieve afwijzing van Turkije

geeft Europa een flink stuk invloed in dat land op. En dat is niet terecht, want niet alleen is Europa belangrijk voor Turkije, Turkije is ook belangrijk voor Europa. Of het nu gaat om overwegingen van geopolitiek (Turkije als regionale machtsfactor in het Midden-Oosten, Turkije als NAVO-lid), criminaliteit (Turkije als aanvoerroute van drugs uit Azië), of migratie (Turkije als leverancier van gastarbeiders en politieke vluchtelingen).

THIJS DE RUYTER VAN
STEVENINCK

*is als econoom aan een economisch
onderzoeksinstituut verbonden. Hij is
tevens redacteur van Economisch
Statistische Berichten.*

1. Thomas H. von der Dunk, Turkije en Europa - Zin en onzin van geschiedenis en godsdienst, in: *Socialisme en Democratie*, december 1997, blz. 530-535.

2. Zie Geert Hofstede, *Allemaal andersdenkenden - Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1991. De hiernavolgende definities zijn hieraan ontleend.

Repliek

Ook na herlezing van de reactie van De Ruyter van Steveninck zie ik geen enkele aanleiding om op de hoofdzaken van mijn betoog terug te komen. Dat "Turkije met zijn 60 miljoen inwoners een interessante markt" vormt zal niemand ontkennen. Er is echter een verschil tussen dat wat voordelig en dat wat wenselijk is.

Ook wat het punt van de interne situatie in Turkije betreft kan ieder zelf nalezen, dat De Ruyter de kern van mijn analyse gewoon heeft gemist. Ik wens hem in ieder geval veel succes toe met zijn poging om zich samen met de Turkse militairen "af te vragen, of oorlog inderdaad wel het beste middel" is om de Koerdische kwestie tot een goed einde te brengen.

De Ruyter stelt voorts dat mijn argumenten onjuist of irrelevant zouden zijn.

Het eerste zou voor het punt van de religie gelden. Natuurlijk vormen de Christenen geen homogene groep; dit geeft, waar het het verschil in politieke cultuur tussen Zweden en Italië betreft, dan ook al problemen genoeg. Maar als de auteur dit wenst te benadrukken, dan moet hij zelf toch ook wel inzien, dat zoiets met een extra godsdienst erbij alleen maar nog moeizamer zou kunnen verlopen? Zijn argu-

Land	Machtsafstand	Individualisme	Masculiniteit	Onzekerheidsvermindering
België	20	8	22	5/6
Denemarken	51	9	50	23
Duitsland	42/44	15	9/10	29
Finland	46	17	47	31/32
Frankrijk	15/16	10/11	35/36	10/15
Griekenland	27/28	30	18/19	1
Ierland	49	12	7/8	35
Italië	34	7	4/5	23
Joegoslavië	12	33/35	48/49	8
Nederland	40	4/5	51	35
Oostenrijk	53	18	2	24/25
Portugal	24/25	33/35	45	2
Spanje	31	20	37/38	10/15
VK	42/44	3	9/10	47/48
Zweden	47/48	10/11	53	29
Turkije	18/19 (2-13)	28 (3-12)	32/33 (7-8)	16/17 (6-9)

In de tabel zijn de niet-Europese landen weggelaten.
In de rij Turkije staat telkens (tussen haakjes) het aantal landen dat binnen deze tabel lager respectievelijk hoger scoort op de betreffende index.

Bron: Hofstede, noot 2.

✎ P E N O P P A P I E R ✎

ment dat de Christenen onderling meer van elkaar verschillen dan van de moslims omdat er in interne Europese oorlogen meer doden zijn gevallen dan in externe lijkt mij wat merkwaardig; volgens die logica zouden de Aborigines klonen van de IJslanders moeten zijn. Dat het meeste geweld nu juist in huishoudelijke kring tussen verwanten plaats vindt, en niet tussen volkomen vreemden, kan hem echter elke gezinssocioloog vertellen.

Het tweede zou op het historische gedeelte van mijn betoog van toepassing zijn. Als men echter ziet, hoezeer juist de Turkse regering zich voor haar plaats in Europa op de geschiedenis beroept en dit door de meeste Nederlandse politici wegens gebrek aan historisch benul voor zoete koek geslikt wordt, moet men wel van zeer goede huize komen om te stellen dat een weerlegging daarvan *irrelevant* zou zijn. De Ruyter komt dat dan ook niet. Wie het verschil tussen Turkije en Finland niet weet heeft wel bijzonder lang geen geschiedenisboek meer ingezien. Maar ja, volgens hem "is geschie-

denis alleen maar relevant als er nuttige lessen voor de toekomst uit getrokken kunnen worden". Het inzicht dat ook zijn eigen identiteit geen zelfgekozen is maar bepaald wordt door het verleden van de cultuur waarin hij is opgegroeid, zal deze econoom, voor wie "het enige dat telt het feit is dat Turkije aan Europa grenst en hierdoor de transport- en communicatielijnen kort zijn, en de voordelen van vergroting van een Europese vrijhandelszone optimaal benut kunnen worden", wel nooit meer deelachtig worden. Evenmin als het inzicht dat juist in deze eendimensionale handelsreizigersoptiek de typische Nederlander in hem zich verraadt.

Cultuur en mentaliteit bezitten net als materiële goederenstromen voor hem blijkbaar slechts relevantie wanneer zij kwantificeerbaar zijn. Tenslotte komt de auteur immers met een tabel met mooie cijfers, keurig uitgesplitst in vier kolommen - het ultieme wapen van de statisticus. Een beeldender illustratie van mijn terloopse opmerking, dat hier te lande aangaande

wezenlijke vraagstukken het tellen het denken vervangen heeft, had ik mij niet kunnen wensen. Zo lezen wij dat in de categorie 'machtsafstand' België 20, en Nederland 40 scoort. Heel interessant. Maar wat moet men zich daarbij nu in Godsnaam concreet voorstellen? Dat de Belgische politie exact twee maal zo hard op demonstranten mept als die van Amsterdam? En dat de slagkracht in Turkije (18 à 19) nog net een fractie hoger ligt? Ik had daarom ook graag de plaats van Koeweit, Korea en Kenia, alsmede de Verenigde Staten op de ranglijst geweten. Misschien staan de Amerikanen gezien hun voorliefde voor honkbal mentaal dan nog wel dichterbij de Belgen dan wij. Al Disraeli wist dat er drie soorten leugens bestaan - alledaagse leugens, verdomde leugens en statistieken. Wie *werkelijk* meent dat zich culturele verschillen in dergelijke getallenreeksen laten vangen is in elk geval niet meer serieus te nemen.

THOMAS VON DER DUNK
Cultuurhistoricus

Daar waren ze weer, de krokodillentranen van politici over de lage opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen. 'Een schandvlek voor de democratie', 'we zullen meer aan opkomstbevordering moeten doen'. De instant-verklaringen voor het *thuiszweven* van een flink deel van het electoraat mochten er ook zijn. Als altijd was de fraaiste die van het slechte weer. Dat zou mensen noodgedwongen thuis hebben gehouden. (GroenLinks heeft, meen ik, voorgesteld om voortaan van overheidswege overdekte paden naar stemlokalen aan te leggen die tevens als spinnen-oversteekplaats dienst zouden kunnen doen). Zo'n meteorologische verklaring van kiezersgedrag is te gek voor woorden. Alsof de omzet van Albert Heijn ook met de helft daalt wanneer het weer een tijdje bar en boos is. Laat ik het zo zeggen: zelfs een gecombineerd toeslaan van ijzel en tornado's zou u en mij er niet van kunnen weerhouden ons democratisch stemrecht uit te oefenen.

Schokkender waren dan ook de straatinterviews op TV met de niet-stemmers. Zonder zelfs maar een vleugje schaamte vertelde men waarom men niet was opgekomen. 'Stemmen? Zijn er verkiezingen dan? Niemand die ik ken stemt'. Het was alsof men zich met een impertinente vraag geconfronteerd zag. De sociale wenselijkheidsfactor bij de antwoorden wees, heel curieus, eerder in de richting van het vanzelfsprekend niet-stemmen, dan - zoals je als brave burger verwacht - naar de kant van uitvluchten, smoezen en excuses van het type: geen tijd gehad, stemkaart kwijt, volmacht te laat geregeld. Neen, dominant in beeld waren *unvervroren* stem-weigeraars. Hun argumentatie - 'politici zijn allemaal zakkenvullers'; 'het is toch allemaal één pot nat'; 'of je nu door de kat of de hond gebeten wordt..' - werd met meer overtuigingskracht dan ooit de huiskamer in geslingerd. Een golf van gecalculeerde desinteresse, politiek cynisme en domheid sloeg je in het gezicht. Zelden de 'staatsverlaters' van Hofland zo *live* mogen aanschouwen. En dan hebben we het hier ook nog over de intiemste aller verkiezingen; u weet wel, die van vrienden en kennissen onder elkaar; de lokale politiek die zo dicht bij de burger staat en waar de burger zich zo 'kloofloos' toe zou verhouden.

Ik denk dat de tragiek van de situatie is, dat de niet-stemmers onbedoeld en onverdiend nog een deel van het gelijk aan hun kant hebben ook. Voor veel maatschappelijke problemen - lokaal en landelijk - maakt het per saldo niet zoveel uit of je door de kat of de hond wordt gebeten. Als er al meningsverschillen en belangenconflicten in dit kleine landje te bespeuren zijn dan staan die tamelijk los van partijpolitieke scheidslijnen. Op het niveau van doeleinden wordt in de polder de schlager 'eigenlijk willen we allemaal hetzelfde' al tijden luid gezongen; de verschillen zitten ofwel op concreet, sectorspecifiek beleidsniveau - het domein van fijnproevers, specialisten en lobbies - of op een virtueel abstract niveau: het CDA als communitaristisch alternatief voor de individualiseringsfilosofie van paars, *whatever that may be*. Neen, het is niet voor niets dat de PvdA-campagne inzake werk, zorg, veiligheid en onderwijs het kritisch-onderscheidend vermogen heeft van een hoen in een hoenderhok.

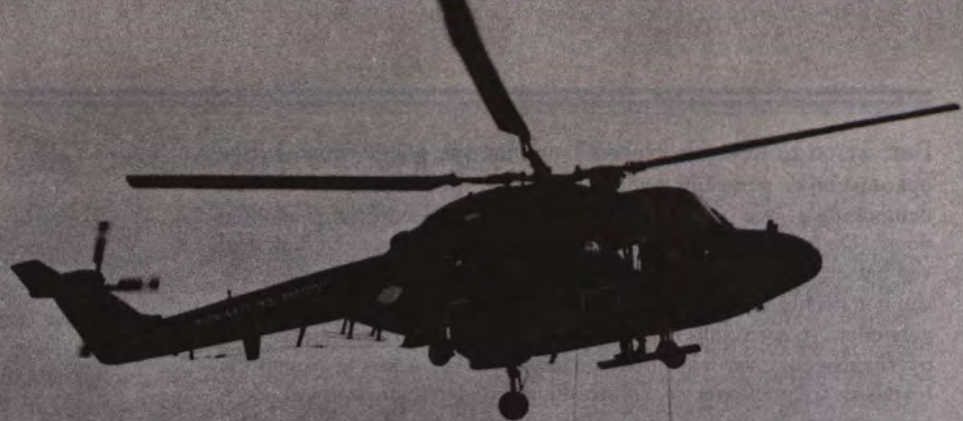
Maar maakt u zich niet ongerust: op 6 mei kan Wim op me rekenen, weer of geen weer.

Een hoen in een hoenderhok



RENÉ CUPERUS

Redacteur S & D



Defensie: een instrument van internationaal beleid

J. J. C. VOORHOEVE

*Minister van Defensie sinds 1994
voordien directeur van Instituut Clingendael en
hoogleraar Internationale Organisaties in Leiden.*

Tegen het einde van de twintigste eeuw vormen de taken van de Nederlandse krijgsmacht een breed palet. De hoofdtaken zijn vredesoperaties en humanitaire hulp, maar ook de algemene verdediging van het bondgenootschappelijke grondgebied. Daarnaast verleent de krijgsmacht, met

name de Koninklijke marechaussee, bijstand aan de rechtshandhaving in ons land, en de Koninklijke marine is belast met kustwachttaken in Nederland en de Nederlandse Antillen, inclusief het onderscheppen van drugstransporten en het tegengaan van illegale olielozingen. Defensie verleent voorts bijstand bij rampen in binnen- en buitenland en helpt op uiteenlopende manieren de landen in Midden- en Oost-Europa bij de opbouw van democratisch gecontroleerde defensie-organisaties.

Dit scala van taken weerspiegelt het actieve buitenlandse en veiligheidsbeleid dat ons land van oudsher voorstaat, in het bijzonder de bereidheid bij te dragen tot de vrede en de stabiliteit in de wereld. Dit beleid geniet brede steun in de Nederlandse samenleving en in het parlement.

Nieuwe prioriteiten

Om deze verscheidenheid van taken zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren, heeft de krijgsmacht in de afgelopen jaren ingrijpende aanpassingen ondergaan. De aanpassingen worden thans voltooid. Het is belangrijk dat de gemoderniseerde krijgsmacht zich de komende jaren kan consolideren en zich kan concentreren op dit brede takenpakket. Het regeringsbeleid van PvdA, VVD en D66 is daarop gericht.

De basis voor de grote hervorming van de krijgsmacht is gelegd in de Prioriteitennota van minister Ter Beek. Van de door hem voorziene begrotings- en personeelsomvang is sindsdien overigens veel

afgehaald door verdere bezuinigingen. In december jl. was in de Tweede Kamer de defensiebegroting voor 1998 aan de orde. Alle partijen in de Kamer steunden de aanpassing van de Prioriteitennota, die ondermeer nodig was gebleken omdat destijds, in 1993, de personeelssterkte bij een aantal

eenheden te krap was geraamd. Die ramingen hadden tot gevolg dat er bij uitzending van eenheden voor vredesoperaties problemen ontstonden en dat de werkdruk bij een aantal krijgsmachtonderdelen onaanvaardbaar hoog was geworden. Het kabinet heeft deze knelpunten opgelost met een bescheiden uitbreiding van het Korps mariniers, het Korps Commandotroepen, de genie, het personeel van de vliegbasis Eindhoven, de tactische helikoptergroep en de Koninklijke marechaussee. In totaal gaat het om 850 personen. Deze worden, na de enorme afslanking van de laatste jaren, aan de sterkte toegevoegd.

Veel van deze maatregelen sloten rechtstreeks aan bij eerder door de Kamer aanvaarde moties. De beleidsintensivering weerspiegelen dan ook nieuwe prioriteiten voor Defensie die alom worden gesteund: snelle, flexibele inzet van eenheden, het vermogen langere tijd deel te nemen aan vredesoperaties, rond de klok inzetbaar luchttransport voor militaire en humanitaire taken, meer capaciteit voor het ruimen van landmijnen, meer toezicht op vluchtelingen- en migrantenstromen en steun bij de indamming van de internationale criminaliteit.

Ondanks de kamerbrede steun voor deze geactualiseerde Prioriteitennota, is recent in een aantal verkiezingsprogramma's voorgesteld Defensie opnieuw fors te korten. GroenLinks, D66 en de PvdA bepleiten grote bezuinigen op Defensie. Het gaat om respectievelijk drie miljard, één miljard en

'minstens vijfhonderd miljoen' gulden. Zulke grote bedragen moeten financiële ruimte scheppen voor verkiezingsbeloften op andere terreinen, maar aan de onvermijdelijke gevolgen van dergelijke ingrijpende bezuinigen op Defensie - voor het Nederlandse vredes- en veiligheidsbeleid, voor onze samenwerking met bondgenoten en partners, en voor de defensie-organisatie en haar personeel - is helaas weinig aandacht besteed. Het is echter goed hier nadrukkelijk wél bij stil te staan. De drie betrokken partijen bepleiten namelijk tegelijkertijd een zeer actief internationaal vredesbeleid en deelneming aan vier vredesoperaties. Ik deel hun pleidooi voor een breed, modern en actief vredesbeleid, en vraag daarom aandacht voor de volgende tien punten die daarvoor essentieel zijn.

1. *De wereld is nog lang niet veilig*

De veiligheidssituatie in Europa is sinds de val van de Muur fundamenteel verbeterd, maar wij hoeven niet ver buiten het Navo-gebied te kijken om actuele en potentiële brandhaarden te ontwaren: Kosovo, Albanië, Cyprus, Noord-Afrika, de Kaukasus en de Golfregio. In Bosnië is belangrijke vooruitgang boekt, maar de vrede is nog broos. Onberekenbare regimes, sommige niet ver van Europa, groeien zich grote inspanningen om massavernietigingswapens te ontwikkelen met steeds groter bereik. Nieuwe chemische en biologische wapens dreigen de nachtmerrie van de 21ste eeuw te worden.

Nu het zo goed gaat met Nederland, lijken deze onaangename feiten wel eens op de achtergrond te raken. De aandacht is vaak vooral gericht op het bevorderen van welvaart en welzijn binnen onze landsgrenzen. Maar onze welvaart en ons welzijn zijn meer dan ooit afhankelijk van internationale ontwikkelingen. Daarom moet Nederland, samen met zijn Atlantische bondgenoten, Europese partners en gelijkgestemde VN-leden, investeren in stabiliteit buiten onze landsgrenzen. Dat betekent dat we onverminderd de bereidheid moeten blijven tonen om deel te nemen aan militaire operaties in VN-, Navo- en Weu-verband en om te komen tot een effectiever EU-beleid ten aanzien van Noord-Afrika, het Midden-Oosten, Turkije en Cyprus. Daarvoor hebben we voldoende diplomatieke, economische, financiële en, niet te vergeten, militaire middelen nodig. Ook onze bondgenoten en partners trekken uit de huidige veiligheidssituatie de conclusie dat een moderne, snel inzetbare krijgsmacht niet kan worden gemist.

2. *De Navo blijft onmisbaar*

De Navo levert, mede dankzij het uitbreidingsproces en de toegenomen samenwerking met Rusland, Oekraïne en andere Midden- en Oost-Europese landen, een onmisbare bijdrage aan onze veiligheid. Het bondgenootschap verricht het dagelijks onderhoud dat onze vrede vergt. De geloofwaardigheid van de Navo wordt bepaald door de bereidheid van de lidstaten er politiek en militair voldoende in te blijven investeren. Elke bondgenoot moet een evenredig deel van de lasten dragen. Op dit ogenblik besteedt Nederland 1,9% van het BNP aan Defensie; het gemiddelde van de Europese Navo-landen is 2,2%. Nederland levert, zo bleek tijdens de jaarlijkse Navo-examen, in de ogen van onze bondgenoten op dit ogenblik een redelijke bijdrage. Dramatische nieuwe bezuinigingen zullen tot een ander oordeel over de Nederlandse bijdrage leiden.

3. *Een grotere Europese rol in de Navo*

Een grotere Europese rol op buitenlands en veiligheidsterrein kan niet zonder een daarop toegesneden militair vermogen. Vooral de PvdA en D66 benadrukken een grotere Europese rol binnen de Navo, maar dat betekent wel dat onze militaire bijdrage aan het bondgenootschap op peil moet blijven. Grote nieuwe bezuinigingen op Defensie zijn een verkeerd signaal aan de Verenigde Staten, de Europese bondgenoten en de landen in Midden-Europa die tot de Navo zullen toetreden.

4. *Nederland blijft een interessante militaire partner*

De afgelopen jaren heeft Nederland zijn militaire banden met de ons omringende landen belangrijk versterkt. De politieke argumenten daarvoor worden in de Nederlandse politiek breed gesteund. Er is een Duits-Nederlands legerkorps gekomen, dat een steeds verdergaande mate van integratie kent. Een geïntegreerde Belgisch-Nederlandse staf coördineert de inzet van beide marines. De luchtmobiele brigade vormt samen met Britse, Belgische en Duitse eenheden de Multinationale divisie van de Navo. De Koninklijke luchtmacht werkt met de Belgen samen in de 'Deployable air task force' en onderzoekt de mogelijkheden voor aansluiting bij de Frans-Britse 'Euro Air Group', waaraan inmiddels ook Duitsland en Italië deelnemen. Onlangs is een Brits-Nederlandse overeenkomst getekend over nauwere samenwerking tussen de landstrijd-

krachten. Alle Nederlandse eenheden zijn aangeboden aan de Navo en de Weu. Een aantal eenheden is 'geoomerkt' in het kader van het 'United Nations Standby Arrangements System' (Unsas) en de 'Standby High Readiness Brigade' (Shirbrig). Grote nieuwe bezuinigingen die de operationele bijdrage van Nederland aantasten, hebben dus grote gevolgen over onze grenzen heen.

Internationale defensiesamenwerking levert, anders dan vaak wordt beweerd, geen grote besparingen op, zeker niet op de kortere termijn. Liggen er al besparingen in het verschiet, dan gaat de kost voor de baat uit. Dat internationale samenwerking op korte termijn - binnen één kabinetsperiode - ruimte kan scheppen voor grote nieuwe bezuinigingen, is een illusie. De afgelopen jaren is een scala van voorstellen voor samenwerking en specialisatie met de bondgenoten besproken. Wat uitvoerbaar was, is al op gang gebracht. De bondgenoten voelen echter niets voor voorstellen die op eenzijdige verminderingen van Nederland neerkomen.

Feit is dat Nederland een aanzienlijk minder aantrekkelijke samenwerkingspartner wordt zodra het ingrijpende bezuinigen op zijn krijgsmacht in het vooruitzicht stelt en dus onzekerheid scheidt over de bereidheid op langere termijn verplichtingen na te komen. Al snel ontstaat dan het beeld dat wij taken en verantwoordelijkheden niet willen delen, maar afwentelen.

5. *Geen vrijkaartje voor internationaal overleg*

Toen Groot-Brittannië en Frankrijk in het voorjaar van 1995 spraken over een 'Rapid Reaction Force' in Bosnië, zat ook Nederland aan tafel. Dat had te maken met onze politieke bereidheid om mee te doen, én met de kwaliteit van de militaire bijdrage die wij konden leveren. Later in 1995 speelde de 'Rapid Reaction Force', zoals bekend, een belangrijke rol bij de aanvallen op de Bosnische Serviërs, die de weg baanden voor het vredesakkoord van Dayton. Nederlandse mariniers, landmachtpersoneel van de mortieropsporingsradar en het luchtmacht detachement uit Villafranca leverden aan deze acties een even belangrijke als professionele bijdrage. Zij schakelden een groot aantal Servische posities rond Sarajevo en Gorazde uit. Dat was mogelijk dankzij modern materieel en goed opgeleid personeel. Eenheden die hierover niet beschikken zijn een internationale militaire coalitie eerder tot last dan tot steun.

Nederland praat internationaal graag een stevig

woordje mee. Dat kan niet op een koopje. Natuurlijk wordt Nederland internationaal niet louter beoordeeld op zijn krijgsmacht. Ook onze diplomatie, onze ontwikkelingssamenwerking en onze economische betrekkingen wegen zwaar. Maar dat laat onverlet de grote politieke betekenis van een moderne krijgsmacht, waarmee in het uiterste geval grote risico's met bondgenoten kunnen worden gedeeld.

6. *Ook na de Koude Oorlog is modern militair materieel onmisbaar.*

Waarom zouden wij ons materieel opnieuw moeten moderniseren terwijl mogelijke tegenstanders zijn uitgerust met wapens uit de jaren zestig en zeventig? Het antwoord op die vraag valt in een aantal elementen uiteen:

- de verdediging tegen wapens uit de jaren zestig en zeventig vergt de modernste techniek. Hypermoderne Patriots hebben tijdens de Golfoorlog een zware klus gehad aan de Scuds die Irak op Israël afvuurde. De basistechniek van de Scud dateert uit de jaren zestig, maar het is desondanks een zeer gevaarlijk wapen;
- van moderne systemen zijn er minder nodig om een tegenstander met ouder materieel te kunnen uitschakelen, wat betekent dat minder eigen militairen aan grote risico's worden blootgesteld;
- onze militairen hebben recht op de best mogelijke bescherming die wij hun redelijkerwijs kunnen bieden: moderne technologie draagt daaraan belangrijk bij;
- niet alleen de leeftijd van de wapensystemen van een mogelijke tegenstander is van belang, ook die van onze waarschijnlijke bondgenoten in een operatie. Onze eenheden moeten immers kunnen samenwerken met goed uitgeruste eenheden van andere landen, en deze niet tot last zijn;
- de wetenschap te beschikken over moderne wapens sterkt het moreel van militairen in situaties waar zij hun leven moeten riskeren;
- moderne wapens zijn zeer precies en verkleinen de kans op nevenschade aan burgerdoelen.

Er zijn, kortom, voor Nederland goede redenen om oudere wapensystemen tijdig te blijven vervangen door nieuwe. Dat besef leeft gelukkig ook bij de defensiewoordvoerders in de Tweede Kamer. Op 17 december jl. steunden de PvdA, D66, de VVD en het CDA de modernisering van het Patriot-sys-

teem, dat belangrijk is voor de verdediging tegen raketten zoals de Scud.

7. Vredesoperaties kosten veel geld

PvdA, D66 en GroenLinks pleiten voor een actief Nederlands vredes- en veiligheidsbeleid. Ik juich dat toe. Maar dan moeten we wel bereid zijn daarvoor de prijs te betalen. D66 wil, getuige paragraaf 535 van het verkiezingsprogramma, het 'ambitieniveau' voor deelneming aan vredesoperaties uit de Prioriteitennota handhaven. Hoe verhoudt dit zich tot een bezuiniging van één miljard? Vredesoperaties zijn immers duur. Niet alleen door de uitzending van eenheden, maar ook door de voorafgaande opleidingen van het personeel en, niet te vergeten, het materieel. Voortdurend zijn belangrijke investeringen nodig om onze eenheden het juiste materieel mee te geven voor vredestaken, die vaak ver van huis en onder moeilijke omstandigheden moeten worden uitgevoerd. Een voorbeeld is het nieuwe voertuig voor vredestaken waarmee de Koninklijke landmacht wordt uitgerust. Dat is niet goedkoop, maar wel nodig.

8. Grote bezuinigen op Defensie raken het personeel

Personeel en materieel zijn niet los van elkaar te zien. Ten onrechte wordt soms gesuggereerd dat grote, ingrijpende bezuinigen op defensiematerieel mogelijk zijn zonder het defensiepersoneel te treffen. Dat kan natuurlijk niet. Het materieel bepaalt in hoge mate de kans dat het personeel een taak veilig en met succes uitvoert. Bezuinigen op de materiële exploitatie beperken de mogelijkheden voor militairen om zich zo goed mogelijk voor te bereiden op hun taken. Modern materieel motiveert militairen en toont hun dat de samenleving bereid is hen zo goed mogelijk uit te rusten opdat zij zo weinig mogelijk persoonlijke risico's lopen.

9. Wanneer het roer voortdurend wordt omgegooid, raakt een organisatie op drift

Defensiebeleid is naar zijn aard langetermijnbeleid. Het kost veel tijd om personeel goed op te leiden en te trainen en het juiste materieel te verwerven. Militairen treden op in eenheden. Die eenheden moeten aaneen worden gesmeed, zodat ze onder de moeilijkste omstandigheden kunnen optreden. De militairen moeten solidair met elkaar zijn en risico's durven nemen en delen. Voortdurende reorganisaties echter zijn schadelijk voor de samenhang en de motivatie. Ook dreigen organisatorische en finan-

ciële vraagstukken dan de overhand te krijgen boven operationele geoefendheid.

Niet vergeten mag worden hoe ingrijpend Defensie de afgelopen jaren al is verkleind en veranderd. Het budget ging sinds 1990 met een kwart omlaag, het personeelsbestand met ruim 40%. Er zijn nu 30% minder schepen, 45% minder gevechtsvoertuigen en tanks en 30% minder gevechtsvliegtuigen. De dienstplichtigenkrijgsmacht is vervangen door een beroepskrijgsmacht. Veel herstructureringsprojecten lopen nog of zijn amper begonnen. Zou deze zomer worden besloten tot ingrijpende nieuwe bezuinigen van een omvang zoals GroenLinks, PvdA en D66 bepleiten, dan ontstaat een situatie waarbij plannen over elkaar heen tuimelen.

De recente 'actualisering' van de Prioriteitennota brengt enkele kleine nieuwe reorganisaties met zich mee, zoals de herschikking van de gevechtskracht van de Koninklijke landmacht. Dit alles vergt al veel van het personeel. Bij de recente doelmatigheidsoperatie is Defensie tot in de haarvaten van de organisatie gegaan. De plannen die in uitvoering zijn, resulteren in besparingen die oplopen tot jaarlijks 450 miljoen gulden vanaf het jaar 2000. Dit is een succes, maar toont tevens dat wat Defensie betreft bepaald geen nieuwe wonderen mogen worden verwacht van de post 'efficiency Rijksoverheid' die partijen in verkiezingsprogramma's hebben opgenomen. In vergelijking met de krijgsmachten van veel andere landen is de Nederlandse krijgsmacht een zeer efficiënt en kostenbewust bedrijf.

10. Het opheffen van een krijgsmachtdeel is geen realistisch idee

De verscheidenheid aan inzetmogelijkheden die de vier krijgsmacht delen thans afzonderlijk en, vooral, in combinatie met elkaar belichamen, is geen overbodige luxe. Een actief buitenlands en veiligheidsbeleid vergt immers een krijgsmacht die in uiteenlopende situaties slagvaardig te werk kan gaan, waaruit eenheden modulair kunnen worden samengesteld naar gelang van de specifieke omstandigheden waaronder wordt gewerkt. In de meeste vredesoperaties moeten eenheden van landmacht, luchtmacht, marine en marechaussee worden gecombineerd.

Veronderstellingen dat één van de krijgsmacht delen grotendeels of volledig zou kunnen worden opgeheven omwille van besparingen, zijn dan ook niet realistisch. Zou de gezondheidszorg voordeli-

ger worden als volledige specialismen worden afge-stoten? Wie zit te wachten op een onvolledige zorg? Opheffing van een essentieel onderdeel van de krijgsmacht zou slechts de mogelijkheden om vredes- en humanitaire operaties uit te voeren onevenredig aantasten. We hebben ervaren in Bosnië hoe riskant het kan zijn om volledig afhankelijk te zijn van andere landen voor essentiële elementen: op mijn pleidooi in het voorjaar van 1995 voor een luchtbrug naar Srebrenica om de Servische blokkade te breken, kreeg ik nul op het rekest bij de VN en bij bondgenoten. Nederland had toen nog geen bewapende helikopters om zelf een luchtbrug te beveiligen. Als Nederland een krijgsmachtdeel zou opheffen, zou de Nederlandse betrokkenheid bij de gang van zaken elders in de wereld niet langer berusten op een consensus tussen regering en parlement over de wenselijkheid in bepaalde gevallen metterdaad een bijdrage te leveren, maar op de (beperkte) beschikbaarheid van middelen. Ook kleinere landen met kleinere krijgsmachtdelen, zoals de Scandinavische, hebben het niet verstandig geoordeeld krijgsmachtdelen op te heffen.

De toekomst van de krijgsmacht

Betekenen deze tien overwegingen dat onze huidige defensie-organisatie eeuwigheidswaarde heeft? Natuurlijk niet. De wereld zal blijven veranderen. De grote veranderingen sinds 1990 zijn reden geweest de krijgsmacht diep en ingrijpend te hervormen. Onze bondgenoten en ons defensiepersoneel verwachten nu continuïteit en consolidatie van bereikte resultaten. Dat past een betrouwbaar bondgenoot. Dat past ook een goede werkgever.

De aard en de omvang van onze defensie-inspanning moeten berusten op een grondige analyse van

de internationale situatie en niet voortkomen uit louter bezuiningsdrift. We moeten daarom doorgaan met de goede gewoonte dat het kabinet de veiligheidssituatie elke twee jaar evalueert, overeenkomstig de motie-Van Vlijmen/Koffeman. Dit is onlangs nog gebeurd in de memorie van toelichting bij de defensiebegroting voor 1998.

De 'actualisering' van de Prioriteitennota die de Tweede Kamer in december jl. heeft goedgekeurd, voorziet in defensieplannen voor 1998 tot 2002 en op een aantal onderdelen, die langetermijnbeleid vragen, tot ver daarna. Maar ook de zorgvuldigste plannen moeten periodiek worden getoetst en zonodig vernieuwd. Het juiste moment daarvoor lijkt mij 2000. Thans, twee maanden na het debat in de Tweede Kamer over deze begroting en nog geen half jaar na Prinsjesdag, zijn er geen redenen plotseling van de ingeslagen koers af te wijken.

Of het verantwoord is ons defensiebeleid en onze krijgsmacht in de toekomst belangrijk te wijzigen, is een vraag die op een gefundeerde wijze opnieuw kan worden beantwoord in een volgende Defensienota. Een nieuw kabinet heeft dan voldoende tijd om een doorwrochte nota aan de Tweede Kamer te zenden, waarin onze defensie-inspanning wordt gezien in nauwe samenhang met ons buitenlandse en veiligheidsbeleid.

De ministers Pronk en Van Mierlo hadden die nauwe samenhang ongetwijfeld in gedachte toen ook zij zich onlangs bezorgd toonden over nieuwe ingrijpende bezuinigingen op Defensie. Zij weten uit de praktijk van het buitenlandse en veiligheidsbeleid hoe belangrijk een goede krijgsmacht is die de uiteenlopende vredesoperaties en andere taken goed aankan.

Een amendering van het belastingplan voor de 21e eeuw

RICK VAN DER PLOEG

*Financieel woordvoerder van de PvdA-fractie
in de Tweede Kamer*

Het belastingstelsel is dringend aan herziening toe.* Steeds vaker dringt het besef door dat de topinkomens en de meest vermogenden de dans ontspringen. De tarieven van de inkomstenbelasting suggereren dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Echter: de sterksten maken gebruik van een jungle aan aftrekposten en belastingconstructies en betalen feitelijk een niet veel groter aandeel van hun inkomen aan belasting dan de lagere inkomens. Een smalle grondslag voor de belasting- en premieheffing bedreigt het draagvlak voor collectieve voorzieningen. Dat is funest, nu de vergrijzing op ons afkomt. Daarom moet de grondslag worden verbreed door beperking dan wel afschaffing van buitensporige aftrekposten én door meer mensen te helpen een plaats op de arbeidsmarkt te veroveren. Naar de mate waarin we daarin slagen, kunnen de tarieven dalen.

Van werkloosheid naar een krappe arbeidsmarkt

Nederland krijgt de komende twintig à dertig jaar te kampen met een enorme vergrijzing. Het aandeel van 65-plussers in de bevolking zal verdubbelen. Dit zal de Nederlandse samenleving drastisch veranderen. De kosten van de ouderdagsvoorziening en de gezondheidszorg zullen escaleren. Daarom moet nu geld opzij worden gezet voor tekortreductie en een AOW-fonds. Steeds minder mensen zullen beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De arbeidsmarkt slaat in rap tempo om van grootschalige werkloosheid naar overschot. Nu al zien we schreeuwende tekorten aan vaklui als informatici, lassers en secretaressen. Het midden- en kleinbedrijf wil de werkweek weer verlengen tot 40 uur, omdat personeel blijkbaar niet aan te slepen is. Vele andere bedrijven stropen het buitenland af voor personeel. Dit zijn allemaal signalen dat de agenda voor het arbeids-

marktbeleid van de jaren zeventig - een kortere werkweek en massaal beroep op vervroegde pensionering - volstrekt niet voldoet voor de komende jaren. Het arbeidsaanbod moet immers niet worden teruggeschoefd, maar juist worden verhoogd om de kosten van vergrijzing op te vangen.

Gerichte loonkostensubsidies voor bedrijven

Van de banengroei profiteren vooral schoolverlaters, banenwisselaars en vrouwen die (opnieuw) een kansje wagen op de arbeidsmarkt. Omdat de produktiviteit van langdurig werklozen en gedeeltelijk arbeidsongeschikten vaak lager is dan het wettelijk minimumloon, blijven deze groepen aan de kant staan. De loonkosten moeten dus omlaag én we moeten investeren in de verdien capaciteit van deze mensen. Het alternatief, verlaging van het minimumloon en dus van de uitkeringen, is niet sociaal. Gerichte lastenverlichting is daarom een links thema. Bedrijven krijgen een forse korting op hun verschuldigde belastingen en premies, mits ze zich inzetten voor goede doelen: kinderopvang, leerlingwezen, scholing, werving van langdurig werklozen, creatie van eenvoudige banen. Het voordeel is dat bedrijven worden gestimuleerd eenvoudige banen in het leven te roepen voor langdurig werklozen. Om oneerlijke concurrentie met ongesubsidieerde banen ('verdringing') en onnodige subsidiëring ('dood gewicht') te voorkomen, moeten deze fiscale stimulansen gericht worden op langdurig werklozen en tijdelijk van aard zijn. Loonkostensubsidies moeten geleidelijk worden afgebouwd naarmate mensen meer gaan verdienen, zodat mensen hogerop kunnen komen zonder last van 'glazen plafonds'. Zo wordt tweedeling van de arbeidsmarkt voorkomen.

Zoals gezegd, de lage-lonensubsidie kampt met

verdringing, dood gewicht en glazen plafonds. Ze komt merendeels terecht bij mensen met een deeltijdbaan, vooral jongeren en gehuwde of samenwonende vrouwen. Ze nodigt bedrijven uit een deel van het loon zwart uit te betalen om de subsidie in de wacht te slepen, en ontmoedigt scholing. De doelgroep van (langdurig) werklozen - vaak laagopgeleide mannen - op zoek naar een voltijd baan wordt niet bereikt. Zij hebben meer aan de kortingen voor langdurig werklozen, het leerlingwezen en scholing. De stimulansen voor het leerlingwezen en scholing verbeteren de kwaliteit van het arbeidsaanbod. De stimulans voor kinderopvang moedigt meer vrouwen aan om te gaan werken. Dat verhoogt het arbeidsaanbod. De komende jaren is het immers cruciaal dat de stille reserves - vrouwen, langdurig werklozen, 55-plussers, gedeeltelijk arbeidsongeschikten - beschikbaar komen voor de arbeidsmarkt. Voor velen van hen loont het echter amper om te gaan werken. Het meest pregnant doet dit zich voor bij bijstandsmoeders.

Arbeidstoelage voor alle werknemers

Een bijstandsmoeder met één kleuter ontvangt f 1.670 bijstand per maand. Ze betaalt aan huur f 600, maar krijgt f 272 huursubsidie. Het gros van de lokale lasten wordt kwijtgescholden. Ze moet rondkomen van f 1.340: bijstand plus huursubsidie minus huur en f 2 lokale lasten. Dat is geen vetpot. Vervelender is dat ze er amper op vooruit gaat als ze een baan neemt. Zo levert 120 procent van het wettelijk minimumloon netto f 2.140 op, een stuk meer dan de bijstand. Haar huursubsidie wordt echter met f 120 gekort en ze moet f 43 meer lokale lasten zelf betalen. Na betaling van f 263 voor kinderopvang, houdt ze f 1.384 over, slechts f 44 meer dan in de bijstand. Als ze een studierend kind heeft, krijgt ze f 75 minder studiefinanciering en loont het dus helemaal niet om te werken. Ze blijft liever in de bijstand. Ze kan dan voor haar kroost zorgen, hoeft niet te werken, heeft geen reis-, kleding- of andere beroepskosten en kan met korting naar de film.

Bestrijding van armoede met inkomensafhankelijke regelingen veroordeelt mensen tot de armoedeval. Elke goedbedoelde regeling die de inkomenspositie van uitkeringsgerechtigden verbetert, maakt het moeilijker voor hen hun lot te verbeteren. De

commissie-Derksen stelt daarom dat het voor bijstandsmoeders en anderen moet lonen om te werken en adviseert dat subsidies minder gericht moeten worden op de laagste inkomens. Veel mensen profiteren dan echter onnodig van subsidies. Een aantrekkelijker alternatief is dat werklozen er riant op vooruit gaan als ze een baan aanvaarden.

Daarom moet er een arbeidstoelage komen voor lager betaalde werknemers. Te denken valt aan een vast bedrag van maximaal f 2.500 per jaar, met een aanloopschaaltje van 8 procent van het inkomen. Zo'n toeslag maakt het een stuk aantrekkelijker voor bijstandsmoeders, langdurig werklozen en anderen om een baan te aanvaarden. Hoewel het arbeidsaanbod toeneemt, daalt de werkloosheid.¹ De gemeenschap bespaart geld, omdat de arbeidstoelage minder kost dan de bijstand. De arbeidstoelage nivelleert tussen werkenden en spoort loonmatiging en deeltijdarbeid aan. De toeslag stimuleert dus zowel het arbeidsaanbod als de vraag naar arbeid. Zolang de toeslag niet exclusief naar de allerlaagste inkomens gaat, is er geen rem op scholingsinspanningen.

Eigenlijk moet de arbeidstoelage hoger zijn voor mensen met een laag loon die veel inkomensafhankelijke subsidies kwijt raken. Een bijstandsmoeder met weinig of geen werkervaring en scholing verdient dan een hogere arbeidstoelage dan een alleenstaande hoogopgeleide werkloze die een riant loon kan verdienen. De hogere uitvoeringskosten moet men op de koop toenemen.

Het is een slechte zaak de inkomenspositie van de armsten in de samenleving te verbeteren (bijvoorbeeld via een incidentele extra koppeling) zonder oog te hebben voor hun positie op de arbeidsmarkt. Verhoging van het minimumloon en de uitkeringen is leuk voor de minima, maar de consequentie is dat het minder loont een baan te aanvaarden. Daarom moet zo'n verhoging gepaard gaan met een gerichte arbeidstoelage voor de lager betaalde werknemers. In de Verenigde Staten werd deze combinatie ingezet in de strijd tegen armoede. Ook de regering-Blair gaat voor deze dubbelslag. Na de onrust over de zelfverrijking van het topmanagement, is Nederland hard toe aan zo'n gerichte arbeidstoelage voor werknemers.

* Vergoeding van het belastingstelsel komt hier niet aan bod. Zie het hoofdstuk 'Milieu: Is het tweesnijdend zwaard een 'canard?' in mijn *Een Schaaft in Wolfskleren*, Prometheus, Amsterdam, 1997. Voor meer details over de fiscale

arbeidstoelage voor lager betaalde werknemers en de uitruil tussen beperking/afschaffing aftrekposten en lagere tarieven, zie de hoofdstukken 'Het belastingstelsel voor de volgende eeuw' en 'Lastenverlichting voor de

onderkant van de arbeidsmarkt'.

1. Zie J.J. Graafland en R.A. de Mooij, 'Analyzing fiscal policy in the Netherlands. Simulations with a revised MIMIC', Centraal Planbureau, Den Haag, 1998.

Uitruil van aftrekposten tegen lagere tarieven

In Hongkong betalen alleenstaanden die minder dan f 25.000 per jaar verdienen, geen belasting. Kostwinners kunnen het dubbele verdienen zonder belasting te betalen. Slechts 40 procent van de werknemers betaalt belasting, maar nooit meer dan 15 procent van hun inkomen. Hongkong kent nageenog geen aftrekposten. De 100.000 mensen met de hoogste inkomens - 3 procent - leveren de schatkist bijna 60 procent van de belastinginkomsten op. In Hongkong dragen de sterkste schouders de zwaarste lasten.

In Nederland brengen de mensen die het toptarief betalen - circa 3 procent - minder dan een kwart van de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting op. De hoogste inkomens betalen weinig belasting, omdat ze veel aftrekposten (hypotheekrente, lijfrenten, enzovoorts) in stelling brengen en tegen een hoger tarief mogen verrekenen. Steeds meer mensen ergeren zich hieraan. Ook de genereuze fiscale behandeling van topvoetballers en opties van topmanagers kunnen op weinig sympathie rekenen. Het Nederlandse belastingstelsel is rechtvaardig noch doelmatig. De hoogste inkomens betalen een te klein aandeel. De vele aftrekposten stuwen de tarieven omhoog. Dit ontmoedigt mensen hogerop te komen. De drang van werknemers in Hongkong om hun lot te verbeteren, is legendarisch. In Nederland vindt men het vaak niet nodig zich overdreven in te spannen voor een betere positie op de arbeidsmarkt. Internationaal gezien is Nederland een vreemde eend in de bijt: de tarieven zijn hoog en de aftrekposten riant. Veel talent zoekt om puur fiscale redenen zijn heil in het buitenland. Hoge tarieven in combinatie met een jungle aan aftrekposten spoort mensen aan veel energie en tijd te stoppen in belastingontwijking in plaats van nuttige economische activiteiten. We kunnen niet met ons belastingstelsel voortmodderen. Een fors aantal aftrekposten moet worden beperkt of afgeschaft. Dit maakt een substantiële verlaging van tarieven mogelijk.

Het is absurd dat aftrekposten meer opleveren voor veelverdieners dan voor mensen met een bescheiden inkomen. Zij kunnen hun aftrekposten verrekenen tegen het 50%- of 60%-tarief. Een interessante tweeslag ontstaat als zowel een bredere grondslag en versterking van het draagkrachtprincipe worden gerealiseerd. Een optie is om zoveel mogelijk aftrekposten, zeker wanneer ze niets met de werving van inkomen te maken hebben, tegen het tarief van de eerste schijf te verrekenen. Helaas

komt dit niet in de kabinetsplannen voor. Het kabinet gaat met de stofkam door de aftrekposten en haalt slechts 2,5 miljard gulden binnen, vooral in de sfeer van consumptieve rente, lijfrenten, inkomsten uit vermogen en spaarloon en door de werkelijke-kostenaftrek te schrappen. Dat is *peanuts*.

Wie écht iets substantieels wil, moet aftrekposten durven verrekenen tegen hetzelfde lage tarief voor iedereen en/of de vier grote aftrekposten ter discussie stellen. Circa f 167 miljard van de ruim f 200 miljard aan aftrekposten, vrijstellingen en belastingvrije sommen komt voor rekening van de grote vier: het arbeidskostenforfait, de belastingvrije sommen, de hypotheekrente en de pensioenen. De schatkist derft, respectievelijk, 6, 43, 11 en 12 miljard gulden. Het ligt voor de hand het huidige arbeidskostenforfait om te zetten in een fiscale arbeidstoelage die voor elke werknemer hetzelfde oplevert (opbrengst 3,5 miljard gulden). De opbrengst van het schrappen van de aftrek werkelijke kosten (f 0,7 miljard) kan eveneens worden ingezet om deze arbeidstoelage verder te vergroten.

Van belastingvrije som naar individuele heffingskorting

Rechtvaardigheid, doelmatigheid en economische zelfstandigheid eisen dat de belastingvrije sommen worden omgezet in individuele heffingskortingen. De hogere inkomens kunnen worden gecompenseerd door verlenging van de eerste schijf. Los van de vraag of mensen in een laag of hoog tarief zitten, ontvangt men precies hetzelfde voordeel van de heffingskorting. Reparaties van de koopkracht van de laagste inkomens worden een stuk goedkoper, omdat de hoogste inkomens niet langer elk jaar een onbedoeld cadeautje krijgen. De regering overweegt afschaffing van de belastingvrije som. Dat is een ramp, omdat daarmee het belangrijkste instrument voor herverdeling van inkomens overboord wordt gegooid. Bovendien zullen mensen met een zeer klein inkomen (studenten, alfa-hulpen) die momenteel geen belasting betalen flink gaan sputteren.

Pak excessen in de hypotheekrente-aftrek aan

Beantwoordt de hypotheekrente-aftrek nog wel aan haar oorspronkelijke doel: het vergemakkelijken van de overstap van een huur- naar een koopwoning voor de lagere en middeninkomens? Vooral de lagere inkomens huren; de hogere inkomens kopen. Mensen met een hoger inkomen kopen een duurdere

huis en profiteren relatief meer van de hypotheekrente-aftrek. Hoewel nog geen 3 procent van de belastingbetalers het toptarief betaalt, claimt deze groep een vijfde van de nationale aftrekpost voor het eigen huis (hypotheekrente minus huurwaardeforfait) en verrekenet deze tegen het tarief van 60 procent. Vooral de hogere inkomens nemen een hogere hypotheek en lossen minder snel af, om de aanschaf van een boot of auto te financieren of te profiteren van onbelaste koerswinsten op beleggingen in aandelen. De enorme vlucht die spaar- en beleggingshypotheek nemen, heeft te maken met het uitbuiten van de profijtelijke combinatie van onbelaste koerswinsten en aftrekbare rente. De aftrek kan verder worden opgevoerd door extra geld te lenen, waarvan de rente fiscaal aftrekbaar is, voor tussentijdse stortingen met een onbelast rendement.

De staat draagt een kwart bij aan de financiering van het eigen huis. In Engeland, Duitsland en Frankrijk is dit, respectievelijk, slechts 7, 8 en 10 procent. De prijs die we met z'n allen voor onze riante hypotheekrente-aftrek betalen, is hogere belastingtarieven. Gebruik van de hypotheek voor aanschaf van auto's, caravans, aandelen enzovoorts moet aan banden worden gelegd. Ook de rente-aftrek voor de hypotheek op het tweede huis moet sneuvelen.

Iemand met een eigen huis had kunnen verhuizen. Dit inkomen in natura - het huurwaardeforfait - wordt belast. Toch is het een beetje zuur dat iemand die zijn hypotheek netjes heeft afgelost, 'woonbelasting' blijft betalen. Daarom valt op langere termijn te overwegen de hypotheekrente-aftrek voor iedereen tegen bijvoorbeeld het tarief van de eerste schijf te verrekenen en het huurwaardeforfait af te schaffen. Bestaande gevallen moeten natuurlijk worden ontzien, zodat de huizenmarkt niet onderuit wordt gehaald. Dit voorstel betekent dat de lagere en hogere inkomens voortaan hetzelfde voordeel van de hypotheekrente-aftrek genieten. Bovendien worden mensen die hun eigen huis braaf hebben afgelost, niet meer 'afgestraft' met het huurwaardeforfait. Daarnaast valt te overwegen om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Dat is goed voor de mobiliteit op de huizenmarkt en de arbeidsmarkt.

Ook mensen met een bescheiden inkomen willen een eigen huis. Om de gang van huur naar koop voor de lagere inkomens te stimuleren, moet men de huursubsidie (deels) mee kunnen nemen. Zo

komt de hypotheekrente-aftrek binnen het bereik van de lagere inkomens.

Het heilige huisje van de pensioenen

De fiscale subsidie voor het pensioensparen raakt bijna iedereen. Vakbonden, werkgevers en overheid hebben met elkaar afgesproken dat er tot 2001 niet aan wordt gemorfeld. Alleen de topambtenaar van Economische Zaken, Van Wijnbergen, durfde deze subsidie ter discussie te stellen. Pensioensparen kost de staat immers nog meer dan de hypotheekrente-aftrek. De rente op de spaartegoeden is onbelast. De pensioenuitkering is belast, maar tegen een tarief dat circa 20 procentpunt lager is. 65-plussers betalen immers geen sociale premies.

Deze 'omkeerregel' kost veel geld en komt vooral ten goede aan het meest welgestelde deel van de natie. Bovendien sparen we met z'n allen toch al heel veel. Van Wijnbergen wil daarom de belasting al bij het sparen heffen; in ruil daarvoor hoeven 65-plussers voortaan geen belasting meer over hun pensioenuitkering te betalen. Bovendien wil hij de beleggingswinsten van pensioenfondsen belasten. Wat is er mis met zijn kruistocht?

Mensen stellen prijs op een waardevast pensioen en zetten daar elke maand geld voor opzij. Werkgevers doen daar een forse schep bovenop. De overheid ondersteunt deze contractuele besparingen met een vriendelijke fiscale behandeling. Dat is de reden waarom ons pensioen vergeleken met andere landen riant is. De vrees is dat met het schrappen van de omkeerregel de pensioenpremies stijgen om uiteindelijk hetzelfde pensioen over te houden. Bovendien dreigt een loongolf. De lagere belastingtarieven worden dan teniet gedaan door hogere pensioenpremies en lonen.

Het wordt een stuk moeilijker om de inkomensverdeling tussen ouderen en jongeren bij te sturen. Het voorstel is vooral een cadeautje voor de hoge inkomens. Zij betalen voortaan een lager tarief dan 50 of 60 procent. De middeninkomens betalen het gelag. Immers: hun belastingtarief daalt slechts een beetje terwijl ze wel een forse aftrekpost kwijt zijn. Een ander probleem met het afschaffen van de omkeerregel is dat, net als de babyboomers met pensioen gaan en de vergrijzingsgolf toeslaat, de overheid belasting op pensioenuitkeringen misloopt. Zo wordt het wel erg moeilijk gemaakt om de escalerende kosten van de AOW en de gezondheidszorg op te vangen.

Nu wordt de belasting over pensioensparen uit-

gesteld tot na het pensioen. Veel beter dan afschaffing van de omkeerregel is het rendement op pensioenbeleggingen te belasten en de vraag te stellen of het rechtvaardig is dat welgestelde 65-plussers een veel lager belastingtarief betalen dan de rest van de samenleving. Je hoeft dan niet aan de omkeerregel te tornen en het pensioen van vele burgers op het spel te zetten.

Windhandel in belastingconstructies²

De kranten staan vol met offertes voor koopsomposities, vermogensversnellers, winstverdriedubbelers en beleggingshypotheken. De truc is om geen belastbaar dividend of rente uit te keren, maar te herbeleggen. Zo profiteer je van onbelaste koerswinsten. Dergelijke constructies zijn gewild bij mensen die kampen met een tarief van 50 of 60 procent.

Rijke Nederlanders lenen vooral om belasting te ontwijken. De banken spelen hier graag op in, want deze mensen zijn kredietwaardig. Iemand die reeds twee ton aan aandelen bezit, kan voor drie ton extra aandelen aanschaffen met een effectenkrediet tegen een rente van 6 procent. De vijf ton aan aandelen fungeren als onderpand. De rente na belasting voor iemand in het toptarief is slechts 2,4 procent. Deze eeuw was het gemiddelde rendement circa 11 procent per jaar, waarvan 6 procent koerswinst en de rest dividend. Het krediet kost f 600 per maand en levert een onbelaste koerswinst op van f 1500 en een netto dividend van f 500 per maand. Van de netto winst (f 1400) is f 900 het resultaat van de rente-af trek: een bizarre subsidie voor de rijken.

Het kabinet wil in de volgende eeuw terecht korte metten maken met deze constructies. Rente op effectenkrediet is voortaan niet meer aftrekbaar. Bovendien worden rente, dividend en koerswinst tegen hetzelfde tarief (25 procent) belast. Met een forfaitair rendement van 4 procent van het vermogen hebben constructies geen zin meer. Voortaan betaalt men f 400 per maand meer belasting. De belegger zonder effectenkrediet houdt voortaan f 2500 over en gaat er dus f 500 op vooruit. De risicomijdende, kleinere belegger profiteert, terwijl de risicozoekende, vaak grotere belegger met veel constructies, inlevert. Belastingadviseurs krijgen in één klap een stuk minder te doen. De meeropbrengst van de vermogensrendementsbelasting wordt gebruikt om de vermogensbelasting (nu 7 promille) af te schaffen.

Vermogen zwaarder belasten

Nederlanders hebben f 35 à f 70 miljard kapitaal geparkeerd in het buitenland. De hoop is dat met een forse aanpak van beleggingsconstructies en de afschaffing van de vermogensbelasting dit vluchtkapitaal weer naar Nederland terugkeert. Helaas worden vermogende mensen gematst. Zij betalen voortaan immers 25 procent op rendement op vermogen, terwijl mensen in loondienst een tarief van 36, 50 of 60 procent betalen. De wetgever erkent hiermee dat kapitaal in tegenstelling tot arbeid veel minder gebonden is aan taal, cultuur of streek en dus vlucht naar die plekken waar het belastingklimaat het mildst is. Echter: over spaargeld is meestal reeds belasting betaald. De hoogte van tarieven zegt sowieso niet veel. Veel belangrijker is wat mensen effectief aan belasting betalen. Met het nieuwe stelsel hoopt het kabinet dat meer mensen meer belasting betalen over hun rendement op vermogen.

Toch zijn de kabinetssplannen te mild voor de meest vermogende mensen. Het tarief van 25 procent en de belastingvrije sommen (f 37.500 voor alleenstaanden en f 75.000 voor kostwinners) zijn te laag. Een tarief van 35 procent en hogere belastingvrije sommen is rechtvaardiger, omdat het de kleine belegger ontziet en aansluit bij het tarief van de vennootschapsbelasting. De vermogensrendementsheffing is onrechtvaardig, omdat koerswinsten boven de forfaitaire 4 procent buiten schot blijven. Het merendeel van de beleggingsopbrengst is niet het resultaat van vlijtig sparen, maar van geluk en superieur beleggingsinstinct. Deze lucratieve opbrengst wordt dus niet belast. Daarom verdient een feitelijke vermogensaanwasbelasting de voorkeur. Het is jammer dat het kabinet geen echte poging heeft gedaan de grondslag van de vermogensbelasting te verbreden, om zo het tarief van de vermogensbelasting te verlagen. Deze behelst immers slechts 10 procent van het totale particuliere vermogen. De pensioen-, kapitaal- en lijfrenteverzekeringen en bedrijfsvermogen van zelfstandigen en aanmerkelijk-belang-vennootschappen zijn immers vrijgesteld, en de eigen woning is laag gewaardeerd.

Amenderingen van het kabinetssplan

De plannen van het kabinet voor de belastingen in de 21e eeuw schieten tekort. Ze gaan niet ver en zijn niet sociaal genoeg. Meer werk moet worden gemaakt van grondslagverbreding en arbeidsmarkt-

2. Zie S. Cnossen en A.L. Bovenberg, 'Belastingen in de 21e eeuw: Een kritische verkenning', OC FEB, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1998.

participatie. Alleen dan kunnen de tarieven fors dalen en kan er een beter draagvlak voor collectieve voorzieningen worden bereikt. Vermogens moeten zwaarder worden belast en de sterkste schoulers moeten weer de zwaarste lasten dragen. Daarom kom ik tot de volgende amenderingen van de kabinetsplannen:

- * Geef bedrijven die langdurig werklozen in dienst nemen, in het leerlingwezen participeren en kinderopvang en scholing aanbieden nog grotere kortingen op hun belastingen. Zorg dat deze subsidies zoveel mogelijk gericht worden op langdurig werklozen en tijdelijk van aard zijn. Vermijd 'glazen plafonds'.
- * Vervang het arbeidskostenforfait en de werkelijke-kostenaftrek door een fiscale arbeidstoeslag voor werknemers, om de armoedeval te bestrijden en de stille reserves voor de arbeidsmarkt aan te boren.
- * Vervang de belastingvrije sommen door individuele, inkomensafhankelijke heffingskortingen. Dat is rechtvaardiger en levert een doeltreffender instrument van inkomensherverdeling op.
- * Schrap meer onnodige aftrekposten voor de hogere inkomens. Te denken valt aan beperking van excessen in de hypotheekrente-aftrek.
- * Pensioenpremies blijven aftrekbaar en pensioenuitkeringen belast, maar overweeg op langere termijn het rendement op pensioenbeleggingen te belasten en het tarief voor welgestelde 65-plussers te verhogen.
- * Verreken voor iedereen zoveel mogelijk aftrekposten tegen hetzelfde tarief (van de eerste schijf) en gebruik de opbrengst om de tarieven te verlagen. Dat geldt in ieder geval voor twee van de vier grote aftrekposten: het arbeidskostenforfait en de

belastingvrije sommen. Voor de hypotheekrente moet dit op langere termijn worden bestudeerd in samenhang met, in eerste instantie, afschaffing van de overdrachtsbelasting en pas in tweede instantie verlaging van het huurwaardeforfait.

- * Belast rente, dividend en koerswinst tegen hetzelfde tarief. Dit bestrijdt de windhandel in belastingconstructies. Stel, om de kleine belegger tegemoet te komen, het tarief op vermogensinkomsten niet op 25 maar 35 procent en gebruik een deel van de extra opbrengst om de vrije voet te verhogen.
- * De forfaitaire vermogensrendementsheffing ontziet koerswinsten. Een rechtvaardiger alternatief is een feitelijke vermogensaanwasbelasting. Probeer de grondslag van de vermogens(rendements/aanwas)belasting te verbreden.
- * Handhaaf de vermogensbelasting, maar tegen een lager tarief.

Een slotopmerking is op zijn plaats. De hoogste inkomens en vermogende mensen moeten hun eventuele tariefsverlagingen zelf betalen. Daar bovenop zullen zij meer moeten bijdragen aan de totale belastingopbrengsten, om ruimte te scheppen voor een fiscale arbeidstoeslag voor werknemers. Alleen dan kunnen de stille reserves op de arbeidsmarkt worden aangeboord en kunnen de voorstellen op een breed maatschappelijk draagvlak rekenen. Hoewel extra middelen opzij worden gezet voor loonkostensubsidies en de arbeidstoeslag, mag belastinghervorming geen geld kosten en niet de koopkracht van de lagere en middeninkomens aantasten. De rest van de financiële ruimte is immers noodzakelijk voor investeringen in zorg, onderwijs, veiligheid en leefbaarheid, en milieu.

Als professionele bestuurders actie voeren, gaan zij niet de straat op. Zij beschilderen geen lakens met indringende leuzen. Zij houden geen demonstraties waarbij de ME moet toezien. Wel vormen zij een ambtelijke werkgroep die - op kosten van de belastingbetaler - een advies opstelt aan de bevoegde instanties. Zijn de bestuurders heel boos, dan stellen zij ook een persbericht op om een publieke discussie te bevorderen. Zo bezien moeten de leden van de commissie Van Kemenade - allen afkomstig uit het provinciale en gemeentelijke bestuur - zich wel erg hebben opgewonden. Zij deden dit alles en voegden er ook nog een serie uitgewerkte wetsvoorstellen aan toe. De reden van hun ontstemming? Diepgaande bezorgdheid over de macht van rechters die in het huidige stelsel van bestuursrecht teveel mogelijkheden krijgen om de overheid - onder het mom van rechtsbescherming voor de burgers - de voet dwars te zetten bij de verwezenlijking van democratisch gelegitimeerd beleid.

Uit het rapport *Bestuur in geding* dat deze werkgroep opstelde, komt een weinig rooskleurig beeld naar voren over het functioneren van de rechterlijke macht in onze democratie.¹ In de afgelopen decennia zijn de mogelijkheden voor burgers om over het bestuursoptreden te klagen bij de rechter vergaand verruimd. Daarbij gaat het niet alleen om individuele burgers die last hebben van overheidsoptreden, maar ook om goed georganiseerde indirecte belanghebbenden (zoals bedrijven en maatschappelijke organisaties) die langs juridische weg het bestuur op talloze manieren dwars kun-

DE BOTSSENDE WERELDEN
VAN RECHT EN BESTUUR

Het recht om knopen door te hakken



WILLEM WITTEVEEN

*Hoogleraar Encyclopedie der
rechtswetenschap, Katholieke
Universiteit Brabant en
redacteur S&D*

nen zitten, terwijl hun bezwaren tegen het beleid hoofdzakelijk economisch of politiek (in tegenstelling tot juridisch) van aard zijn. Het rapport geeft op dit punt weinig voorbeelden, maar in de discussie die erover ontstond wordt telkens verwezen naar het geslaagde beroep van milieuroorganisaties op de rechter om proefboringen in het Waddengebied te verhinderen, nadat eerder een democratische procedure was gevolgd waarin de belangen van de milieugroeperingen door de overheid al tegen de economische belangen van de aardgaswinning waren afgewogen.² De rechter heeft, volgens de critici, die in wezen politieke afweging in juridische terminologie nog eens overgedaan. De in de rechtspraak ontwikkelde algemene beginselen van behoorlijk bestuur bieden de rechter de mogelijkheid dit te doen, omdat hierbij telkens de vraag is of het bestuur redelijk gehandeld heeft bij het nemen van een besluit en over redelijkheid nu eenmaal te twisten is; rechters geven - nog steeds volgens Van Kemenade c.s. - hun eigen politieke oordeel over wat er redelijk is en wat niet. 'De rechter is medebestuurder geworden.' Op het voorbeeld kom ik later in dit artikel nog terug. Eerst moet bezien worden hoe de commissie deze indringende kritiek op de rechter onderbouwt.

De kracht van de argumenten

De commissie hecht aan zuivere staatsrechtelijke verhoudingen. Haar beeld van die verhoudingen bestaat uit een aangeklede versie van het argument dat in een vertegenwoordigende democratie het primaat van de politiek heeft te gelden. Vertegenwoordigende

organen zijn (mede) betrokken bij het opstellen van wetgeving en een algemeen beleidskader, bestuurders gaan vervolgens aan de slag om te besturen. Dit besturen is een activiteit waarvoor veel beleidsvrijheid vereist is. Men moet immers flexibel, slagvaardig en doelmatig opereren. Over alle bestuurlijk handelen dient verantwoording te worden afgelegd aan de vertegenwoordigende organen, maar slechts in beperkte mate aan de rechter, namelijk slechts daar waar objectieve juridische maatstaven zijn overtreden. De wetgever wordt in de huidige verstoerde verhoudingen opgeroepen een nieuw evenwicht tot stand te brengen waardoor 'het bestuur de ruimte heeft die het behoeft en waar het in ons democratische bestel *recht* op heeft'. (p. 9; cursivering w w) Een pleidooi kortom voor het democratisch verankerde recht om knopen door te hakken.

Het primaat van de politiek gaat in deze analyse naadloos over in het primaat van het bestuur. De wetgever spreekt, het bestuur handelt; in bestuurlijke afwegingen heeft de rechter geen of slechts een zeer minimale taak (tegaan van bestuurlijke 'willekeur'). De rechter moet terug in zijn hok. Daarvoor zijn met name twee dingen nodig: de wetgever moet meer duidelijke toetsingsmaatstaven in de wetgeving neerleggen en het gebruik van algemene beginselen van behoorlijk bestuur moet worden teruggedrongen.

Dit is een breed verhaal, in heel algemene bewoordingen. Het gaat over *de* democratie en *het* bestuur; over *de* wetgever, *de* rechter en *de* burgers. Het bestrijkt de gehele democratische rechtsstaat. De kracht van het verhaal komt echter pas naar voren wanneer het bereik ervan sterk wordt ingeperkt en gekeken wordt naar concrete voorbeelden. Van Kemenade en andere bestuurders met een ruime politieke ervaring kunnen heel goed uitleggen dat het bij sommige grote infrastructurele projecten op provinciaal en gemeentelijk niveau uit de hand is gelopen omdat er zoveel hindermacht is bij betrokkenen en belanghebbenden dat noodzakelijke beslissingen niet konden worden genomen, of pas na lange tijd, na polariserende juridische procedures en met zeer grote kosten. De nationale overheid heeft een NIMBY-wet om zulke patstellingen in haar voordeel te doorbreken. Wellicht zou een dergelijke oplossing ook voor andere overheden in overweging genomen moeten worden. Uitgangspunt moet dan zijn dat er eerst een goed georgani-

seerde democratische besluitvormingsprocedure is, met als onderdeel daarvan eventueel de mogelijkheid bepaalde vragen aan de rechter voor te leggen als over het juridische kader van de beslissingen strijd ontstaat, maar dat er een moment komt waarop de politieke organen een definitieve beslissing nemen. Het moet dan ook wel om echte *Not In My Backyard* situaties gaan, om situaties waarbij er werkelijk sprake is van een zwaarwegend algemeen belang en een optelsom van private belangen besluitvorming verhindert. De situatie is natuurlijk anders als het gaat om een conflict tussen algemene belangen, vooral als deze belangen door het recht erkend zijn. In zo'n conflict kan een juridische beoordeling door de rechter niet achterwege blijven. En het is nog anders wanneer het niet om grote projecten gaat maar om alledaagse besluiten die de belangen van burgers raken. In die gevallen is rechtsbescherming tegen onrechtmatig overheidsoptreden een groot goed. De woedende reacties van veel bestuursrechtjuristen op de voorstellen van de commissie Van Kemenade zijn te begrijpen als we zien dat de wetsvoorstellen er op neer komen dat deze rechtsbescherming moet worden teruggedraaid naar het niveau van voor de invoering van de Wet Arob in de jaren zeventig, en wat betreft de materiële gronden van toetsing zelfs naar het jaar 1947.

De overtuigingskracht van het verhaal van Van Kemenade c.s. neemt echter drastisch af wanneer we het als een algemeen betoog lezen over de werking van de democratie. In de eerste plaats omdat het geen goed verhaal is over democratie. Democratie wordt uitsluitend opgevat als formele democratie, als een proces om door middel van verkiezingen plus vertegenwoordiging plus bestuurlijk voorwerk plus beperkte inspraak plus beperkte rechterlijke controle tot het *moment suprême* van het Besluit te komen. Democratie als vormgeving van het recht om knopen door te hakken. Die formele, procesmatige visie op vertegenwoordigende democratie moet echter op zijn minst worden aangevuld met een idee over *materiële democratie*. In zijn recente Leidse oratie bepleit Brenninkmeijer een gedeelde rechtsorde, waarbij het primaat niet alleen aan de wetgever en de formele democratie toevalt maar ook aan de ontwikkeling van de maatschappelijke opvattingen (het 'rechtsbewustzijn' noemde een voorganger van Brenninkmeijer, de sociaal-demo-

1. *Bestuur in geding, Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur*, Provinciehuis Noord-Holland, Haarlem 1997.

2. Over dit onderwerp debatteerden Alex Brenninkmeijer en Marcel van Dam in het televisieprogramma *Het Lagerhuis*.

craat Hugo Krabbe, dat aan het begin van deze eeuw).

De gedeelde rechtsorde impliceert dat een belangrijk deel van de rechtsorde buiten - of liever: boven - de politiek staat. Voor zover politieke organen keuzevrijheid hebben is het belangrijk dat bij het uitoefenen van die keuzevrijheid zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht bij wat in de samenleving leeft. In die zin moet er meer aandacht komen voor materiële democratie. Materiële democratie staat tegenover formele democratie, die tot uitdrukking komt in het meerderheidsbeginsel en de daarmee samenhangende politieke structuur: partijvorming, periodieke verkiezingen, coalitievorming en parlementaire besluitvorming. Materiële democratie verlangt enerzijds afstemming op fundamentele rechten en beginselen van behoorlijkheid, anderzijds afstemming op hetgeen in de samenleving leeft en in het bijzonder afstemming op het maatschappelijk normen- en waardepatroon.³

Als het 'maatschappelijk normen en waardepatroon' eenmaal neerslag heeft gevonden in gezaghebbende juridische teksten (zoals wetten, verdragen en uitspraken van de hoogste rechterlijke colleges) verandert het politieke spel van de formele democratie. Men kan dan niet meer in totale vrijheid afwegen, maar moet aantonen dat aan de juridisch erkende waarden en belangen recht gedaan is bij die afweging. Anders moet de rechter ingrijpen, en wel uit hoofde van zijn taak om recht te spreken, niet uit hoofde van een politieke visie. De materiële democratie komt aan het woord door de instituties en procedures van de formele democratie en kan daardoor richting geven aan de toekomstige mogelijkheden om langs formele weg besluiten te nemen. 'Richting geven' wil zeggen een beperking van de vrijheid om knopen door te hakken voor het bestuur.

Proefboringen in de Waddenzee

In de tweede plaats is de overtuigingskracht van het algemene verhaal over democratie ook niet zo sterk als gekeken wordt naar de concrete voorbeelden waaruit zou moeten blijken dat rechters zelf de bestuurlijke afwegingen overdoen. Laten we eens kijken naar het veelgenoemde geval van de rechterlijke uitspraak over de toelaatbaarheid van proefboringen in het Waddengebied.

Onder de Waddenzee bevindt zich een grote hoeveelheid aardgas. De overheid heeft aan de NAM een 'eeuwigdurende' concessie gegeven om dit aardgas te exploiteren, mits voldaan is aan door de overheid te stellen eisen. De Waddenzee is tegelijkertijd een buitengewoon waardevol natuurgebied, door diezelfde overheid aangewezen als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Proefboringen zijn nodig om een begin te maken met de uit de concessie voortvloeiende exploitatie van het aardgas. Daartoe is een methode ontwikkeld om schuin te boren waardoor minder schade zou worden aangericht aan het milieu. Maar zulke proefboringen - en ook de daarop aansluitende winning van aardgas - zijn aantastingen van de ecologie van het natuurgebied. We hebben hier kortom te maken met een klassiek conflict tussen economie en ecologie. De staat heeft beide belangen tot op zekere hoogte door middel van de procedures van de formele democratie materieel erkenning geboden.

Als het ministerie van Economische Zaken, na de daartoe voorgeschreven procedures te hebben gevolgd, begin 1996 toestemming verleent voor de proefboringen komen een aantal milieuoorganisaties (zoals de Vereniging tot behoud van de Waddenzee, Greenpeace, Natuur en Milieu, en het Wereldnatuurfonds) in het geweer. In de procedure voor de President van de Rechtbank Leeuwarden staat niet het algemeen belang tegenover particuliere belangen, maar staan algemene belangen tegenover elkaar. Er is geen sprake van een NIMBY-conflict, maar van strijd over de publieke zaak. Wat heeft de rechter echter met die strijd te maken? Het conflict heeft een lange voorgeschiedenis die heeft geleid tot gezaghebbende juridische teksten die de milieubelangen een zekere juridische status hebben gegeven. In die voorgeschiedenis - het traject van de formele democratie - is sprake geweest van zelfbinding door de overheid aan bepaalde materiële waarden en belangen. Ook is er een procedure afgesproken over toekomstige besluitvorming over economische belangen met inachtneming van ecologische belangen. Dat is het waar de rechter zich op richt. De rechter constateert dan dat de boringen plaats zullen vinden in een gebied dat ingevolge het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte is aangemerkt als kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur. Het gaat hierbij om planbesluiten waarbij het parlement is betrokken.

3. A.F.M. Brenninkmeijer, *Gedeelde rechtsorde*, oratie Leiden, Zwolle 1998:

Ingrepen zijn op basis van deze democratisch aanvaarde plannen alleen nog toegestaan op grond van een 'zwaarwegend maatschappelijk belang'. Maar wat is dat eigenlijk? Het bestuur meent dat er pas van een 'zwaarwegend maatschappelijk belang' sprake is bij onomkeerbare schade aan het milieu. De rechter deelt die mening niet. Uit de beschikbare stukken blijkt namelijk niet dat voor het standpunt van de overheid 'steun te vinden is'. (Dit is een tamelijk harde conclusie: het bestuursstandpunt is niet gebaseerd op 'de tekst, de geschiedenis en de totstandkoming van het Structuurschema', stelt de rechter vast). Ook speelt een rol dat er te weinig wetenschappelijk onderzoek is gedaan over de effecten van de boringen, terwijl zulk onderzoek wel had moeten plaatsvinden in het kader van de eveneens door de overheid voorgeschreven milieueffectrapportage. In Europees verband is de zogenaamde Habitat-richtlijn (ter bescherming van dieren) van toepassing; uit de stukken blijkt deze niet aan de daar gestelde voorwaarden te zijn getoetst. De planologische kernbeslissing voor de Waddenzee, alweer zo'n gezaghebbend juridisch document, gaat ervan uit dat als het komt tot een belangenafweging bij onzekere kennis (zoals hier) het voordeel van de twijfel aan het milieubelang moet zijn en wel op grond van het voorzorgprincipe. Gelet op dit alles komt de President tot de conclusie dat de besluiten niet met de vereiste zorgvuldigheid zijn voorbereid en genomen en dat zij niet zijn voorzien van een voldoende draagkrachtige motivering.⁴ Die laatste twee formules verwijzen naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die in de loop van de afgelopen veertig jaar door de rechtspraak, met goedvinden van de wetgever, zijn ontwikkeld als maatstaven om onrechtmatig overheidshandelen te beoordelen. De Algemene wet bestuursrecht geeft inmiddels een wettelijke basis aan een aantal van deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Deze weergave van de - veel uitvoeriger gemotiveerde - uitspraak van de rechter geeft niet alleen aan dat er met een sterk juridische bril is gekeken naar de afweging van economische en ecologische belangen, er blijkt ook uit dat de rechter heel anders heeft geredeneerd dan een bestuurder doet die een belangenafweging maakt. Er wordt geredeneerd over procedures die niet zijn gevolgd (maar waaraan de overheid zichzelf had verbonden) en over waarden die juridisch beschermwaardig zijn geacht (en

waarvan zonder voldoende zwaarwegende grond is afgeweken). De rechter lijkt de actuele stand van zaken van de materiële democratie, voorzover deze de zeef van de formele procedures heeft gepasseerd, aan zijn overwegingen ten grondslag te leggen. Dat is niet een rechter die op de stoel van het bestuur is gaan zitten om met diens pet op te kijken hoe de wind waait.

Het belang van een betere communicatie

Het is te gemakkelijk om de onwelkome boodschap van de commissie Van Kemenade terzijde te schuiven omdat deze te generaliserend is, over het doel heenschiet en een nostalgische terugkeer behelst naar vroeger tijden toen je nog écht besturen kon. Er is wel degelijk een probleem. Het is nuttig om van tijd tot tijd de onderlinge verhoudingen in het openbaar bestuur ter discussie te stellen en daarin verandering aan te brengen. Ik denk alleen niet dat die veranderingen gezocht moeten worden in aanpassingen van de Algemene wet bestuursrecht die de rechter minder armslag geven. De rechtsbescherming van de burgers zou dan over de hele linie worden ingeperkt, terwijl de problemen zich voordoen in een beperkt scala van besluiten over grote projecten in de sfeer van ruimtelijke ordening en milieu. Veeleer denk ik dat er veranderingen moeten worden voorgesteld in de praktijk van het openbaar bestuur zelf. Deze veranderingen liggen op het communicatieve vlak. In het artikel van Marc Hertogh in ditzelfde nummer van S & D wordt ervoor gepleit de communicatie tussen bestuur en rechter te verbeteren. Zelf zoek ik het in verbeteringen in de communicatie op twee niveau's: tussen bestuur en burger en tussen rechter en burger.

Hoe moet het bestuur omgaan met de belangen van burgers (die soms ook algemene belangen zijn)? Om die vraag te beantwoorden moeten we ons een ideaalbeeld vormen van het bestuur. Scheltema heeft in enkele publikaties een lans gebroken voor het ideaal van de dienende overheid. 'Het gaat bij de werkzaamheden van de overheid nooit om een doel in zichzelf, maar om het zo goed mogelijk bevorderen van het belang van de leden van de samenleving.'⁵ De dienstbaarheid van alle overheidsactiviteiten aan het algemeen belang staat dus voorop. Uit een dergelijk ideaal vloeit voort dat het bestuur in haar dagelijkse functioneren aandacht besteedt aan doelmatigheid, aan integriteit, aan het voorkomen

4. President Rechtbank Leeuwarden, 28 april 1997, nrs 97/366 t/m 369 en 97/493 t/m 496.

5. M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels et al. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle 1989.

van belangenverstrengeling, aan ambtelijke loyaliteit. Ook moet er sprake zijn van een goede communicatie met de burgers, omdat dit een noodzakelijke voorwaarde is voor de dienende overheid: een overheid die de wensen, meningen en afwegingen van de burgers niet kent en niet serieus neemt, kan niet de pretentie hebben alle belangen van de leden van de samenleving te behartigen. In dit verband kan ook gepleit worden voor een ideaalbeeld van responsief of communicatief bestuur. Een werkelijk communicatief bestuur geeft informatie over zaken die de burgers in hun belangen raken, geeft argumenten voor het beleid en schept mogelijkheden voor respons. Bovendien is deze ideale overheid bereid en in staat naar kritiek te luisteren en eventueel de plannen bij te stellen, de regels aan te passen of de organisatie van de overheid te herzien.⁶

Dienende overheid, responsief of communicatief bestuur: het gaat om ideaalbeelden die soms verwijderd zijn van de bestuurlijke realiteit. Juist op dit vlak kan belangrijke vooruitgang geboekt worden. Het is te verwachten dat een overheid die zich naar deze ideaalbeelden richt, veel polarisatie in de besluitvorming tussen verschillende betrokken belangen kan voorkomen. De commissie Van Kemenade signaleert terecht dat er nu een situatie is ontstaan waarin zowel betrokken burgers en maatschappelijke organisaties als ambtenaren en bestuurders steeds meer gaan verwachten dat de verschillende stadia van het democratische proces niet tot een vergelijk zullen leiden. Dit wordt een voorspelling die zichzelf waarmaakt. Tijdens de inspraak, de behandeling door vertegenwoordigende organen en in de rechtszaal komt men dezelfde argumentaties tegen zonder dat het komt tot een echt debat, zonder dat er enige vooruitgang wordt geboekt. Het is primair een bestuurlijke verantwoordelijkheid erop te letten dat de verschillende fora functioneren in overeenstemming met de daarvoor geldende uitgangspunten. Het bestuur moet meer erop gericht zijn de communicatie met de burgers tijdens elk stadium beter te laten verlopen, in overeenstemming met maatstaven die recht doen aan het type besluitvorming of debat.

Zo zou een inspraakprocedure slechts moeten worden georganiseerd wanneer er voor de insprekers ook werkelijk nog iets in te brengen is. Het besluit moet niet van te voren al vaststaan. De indruk dat het besluit al vaststaat bij potentiële

belangrijke deelnemers moet actief worden weggenomen. Er moet volledige en betrouwbare informatie beschikbaar worden gesteld. Alles wat relevant is, moet openbaar zijn. De procedure zelf moet gevoerd worden met inachtneming van de eisen van *fair play*. Als gevolg van een dergelijke zorgvuldige omgang met inspraak zullen de deelnemers al voor een deel in het gelijk gesteld zijn: zij zijn in elk geval serieus genomen. *En passant* wordt voorkomen dat de rechter het oordeel 'onzorgvuldige voorbereiding van het besluit' uitspreekt. Wanneer een vertegenwoordigend lichaam de belangen afweegt en tot een beslissing komt, gelden deels weer andere normen. Nu moeten alle betrokken belangen ter tafel komen, op een manier die voor woordvoerders van die belangen acceptabel is. Er moet overeenstemming zijn over de vraag wat relevante kennis is die in het debat moet zijn ingebracht (denk aan de controverse rond de milieu-effectrapportage in het geval van de boringen in de Waddenzee). In deze fase komen niet meer de woordvoerders van belangen aan het woord maar degenen die uit naam van de gemeenschap de belangen afwegen. Het is mogelijk het verschil in karakter tussen inspraak en democratische besluitvorming door een zorgvuldige organisatie van de werkwijze van de betrokken organen zo duidelijk te markeren dat dit voor alle geïnteresseerde burgers duidelijk is. Dit zal ook weer de geneigdheid om te gaan procederen verminderen, terwijl de rechter, als het toch tot een proces komt, niet gauw zal oordelen dat het besluit geen draagkrachtige motivering heeft.

Tijdens deze twee te onderscheiden fasen van de openbare meningsvorming kunnen natuurlijk juridische vragen opkomen waarover men het niet eens kan worden. De rechter moet dan kunnen worden ingeschakeld, bijvoorbeeld door een procedure waarbij vragen over de uitleg van het recht aan hem worden voorgelegd. (Voorbeeld: Wat betekent 'zwaarwegende maatschappelijke belangen' in het Structuurschema Groene Ruimte?) Ook dit voorkomt een later beroep op de rechter en levert tijdswinst op in het bestuurlijke proces. De mogelijkheid de rechter al eerder in te schakelen, dus vóór het besluit in kwestie, werkt ook preventief: hierdoor ontstaat er een prikkel voor de overheid om meer aandacht te geven aan de kwaliteit van de juridisch relevante stukken (regelingen, nota's, plannen en zo meer). Het is niet alleen de taak van de

6. W. J. Witteveen, 'Het democratische bouwwerk', *Beleid & Maatschappij* 1994/4: 142.

rechter de burgers duidelijkheid te verschaffen over de stand van zaken van het geldende recht. Dat is een verantwoordelijkheid die het bestuur deelt met de rechter. Het is in het belang van effectief bestuur meer zorg te besteden aan de juridische kwaliteit van het beleid. De commissie Van Kemenade onderkent dit punt trouwens volmondig.

Ook de communicatie tussen rechter en burger kan verbeterd worden. Rechter en burger spreken tot op grote hoogte elk hun eigen taal. Dat is alleen al het gevolg van de onvermijdelijke ingewikkeldheid van de juristentaal. Rechters moeten de heersende juridische terminologie wel aanhouden als zij een rechtsvraag beantwoorden, maar zij kunnen zich bij de motivering van hun uitspraken meer aantrekken van het niet-geschoolde publiek dat de verbaalslag terug naar gewoon Nederlands niet kan maken. Rechters kunnen er ook toe overgaan om een toelichting te geven buiten het vonnis om - bijvoorbeeld in een persbericht of op een persconferentie waarbij zij ook vragen beantwoorden. Dan zijn zij immers niet gebonden aan de vormvoorschriften die voor het vonnis als officieel document gelden. Tijdens de procedure door de rechter moet duidelijk gemaakt worden wat in de rechtszaal wel en wat niet ter discussie kan staan. Hiermee kan de

rechter het streven van het bestuur om deze duidelijkheid te verschaffen, ondersteunen. Er zijn verschillende taakopvattingen denkbaar. Bij een kort geding is het steeds gewoner geworden dat de President probeert een schikking te bewerkstelligen tussen de procederende partijen. Zou iets dergelijks in bestuursrechtelijke procedures nu werkelijk onmogelijk zijn? De rechter zou meer als bemiddelaar kunnen optreden. In deze context gaat het er dan niet zozeer om de partijen tot directe onderhandelingen te bewegen als wel om nog niet voldoende uitonderhandelde kwesties terug te verwijzen naar de democratische procedures, terwijl de rechter al wel over juridische kwesties laat weten wat hij gaat beslissen (bijvoorbeeld over de interpretatie van een plan of regeling) en zo de partijen aanzet tot samenwerking.

Heel concreet zijn deze voorstellen natuurlijk nog niet uitgewerkt. Dat is ook vers twee. Eerst moeten bestuur en rechter bereid zijn serieus werk te maken van verbetering van hun communicatie met de burgers en, als gevolg daarvan, ook met elkaar. In een democratische rechtsstaat moet men eerst zinvolle betrekkingen aanknopen voor er knopen kunnen worden doorgehakt.

Het huidige debat over de juridisering van het openbaar bestuur heeft veel weg van een spelletje 'juridisch-landje-pik-voorvolwassenen'. Bijna alle aandacht gaat uit naar de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuursrechter en het openbaar bestuur. Ook het vorig jaar verschenen rapport van de werkgroep-Van Kemenade¹ mengt zich op deze manier in de discussie. 'Het bestuur zit bij zijn doen en laten gevangen in een web van juridische regels, beginselen en procedures. Er is een te grote zeggenschap bij de rechter, die zijn taak vaak op een voor het bestuur nadelige wijze uitoefent', aldus de werkgroep. Maar dat is nog niet alles. Wie goed kijkt, ziet dat het rapport ook een nieuw element aan het debat heeft toegevoegd. Tussen de regels door blijkt uit het rapport namelijk ook dat de voortschrijdende juridisering ertoe heeft geleid dat de bestuursrechter en het openbaar bestuur steeds minder daadwerkelijk met elkaar communiceren. Met andere woorden: de juridisering van het openbaar bestuur is niet alleen een *competentie-probleem*, maar ook een *communicatie-probleem*. In de storm van verontwaardigde reacties die het eerste perspectief (en het rapport Van Kemenade) heeft opgeroepen, dreigt de andere kant van de juridisering (die ook in het rapport aan de orde komt) langzaam te worden ondergesneeuwd. Deze kant van de problematiek staat daarom in de rest van deze bijdrage centraal.

Rechters van Venus, bestuurders van Mars

Beide aspecten van de juridisering van het openbaar bestuur komen duidelijk naar voren in

DE BOTSSENDE WERELDEN
VAN RECHT EN BESTUUR

Rechter en bestuur: tijd voor een goed gesprek



MARC HERTOGH*

*verbonden aan het
Schoordijk Instituut,
Katholieke Universiteit Brabant*

een kleine enquête onder rechters en burgemeesters, ter gelegenheid van het in 1996 in Tilburg georganiseerde symposium 'Openbaar bestuur in de knel door rechtspraak?'² Verreweg de meest duidelijke conclusie van deze enquête is nogal somber: rechters en bestuurders staan mijlenver uit elkaar. Rechters komen van Venus, bestuurders komen van Mars. Wat de een belangrijk vindt, vindt de ander een onbeduidend detail en omgekeerd. De burgemeesters beklagen zich in de enquête bijvoorbeeld over de formalistische opstelling van de bestuursrechter en - omgekeerd - de rechters vinden dat veel van de problemen simpel het gevolg zijn van het feit dat het bestuur onvoldoende oog heeft voor het recht. Beide partijen roepen om het hardst dat juist de ander zich meer moet aanpassen. Het gaat hierbij vooral om de verdeling van taken en bevoegdheden. Machtenscheiding is hierbij een sleutelbegrip. Kortom: juridisering als competentieprobleem.

Maar uit de enquête komt ook een andere conclusie, die veel minder somber is, maar die tot dusver nog niet zoveel aandacht heeft gekregen. De rechters en de burgemeesters is ook gevraagd, wat er nu volgens hen zou moeten gebeuren. Beide partijen vinden dat de ander meer aandacht moet besteden aan wat zij belangrijk vinden. Burgemeesters vinden bijvoorbeeld dat rechters stage zouden moeten lopen bij de overheid of zich moeten aanmelden voor een cursus bestuurspraktijk. De rechters vinden juist dat de bestuurders meer aandacht moeten besteden aan het recht en meer juristen in dienst moeten nemen. "In feite

behelzen [deze suggesties, MH] een uitnodiging aan de 'andere partij' om zich te verplaatsen in hun eigen perspectieven op het probleem. Zwaar geformuleerd: men verwacht van de ander dat die de eigen afwegingsrationaliteit erkent en overneemt."³ Beiden vragen aan elkaar om de wereld ook eens te bekijken door de bril van de ander. Dit legt een ander element van de juridisering van het openbaar bestuur bloot: blijkbaar vinden zowel de rechters als de burgemeesters dat daar nu veel te weinig ruimte voor is. Hiermee zijn we bij de andere interessante uitkomst van de Tilburgse enquête aangekomen. Want wat blijkt: over zo'n beetje alle onderwerpen zijn bestuurders en rechters het radicaal met elkaar oneens. Maar er is één onderwerp waarover met het roerend met elkaar eens is. Zowel de rechters als de burgemeesters vinden dat, om de huidige situatie te veranderen, men meer met elkaar moet communiceren. Driekwart van de burgemeesters (74%), maar ook meer dan de helft van de rechters (54%) vindt dat er meer communicatie zou moeten zijn tussen de bestuursrechter en het openbaar bestuur. Deze conclusie nodigt ons uit om ook eens te kijken naar het andere aspect van de juridisering van het openbaar bestuur: juridisering als communicatieprobleem.

De verhouding tussen juridisering en communicatie wordt onder meer duidelijk in de relatie tussen burger en bestuur (zie hierover ook het artikel van Willem Witteveen in deze aflevering van S & D). Het blijkt bijvoorbeeld dat, in weerwil van de goede bedoelingen van de wetgever, de invoering van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft geleid tot een meer verticale relatie tussen overheid en burger. Het bestuursorgaan bepaalt eenzijdig welke onderwerpen op welk moment aan de orde komen en er is sprake van een daling van het aantal persoonlijke en telefonische contacten met burgers.⁴ Drie jaar na de invoering van deze wet heeft de Awb bovendien tot gevolg dat de bezwaarschriftenprocedure steeds formeler wordt, waardoor er steeds

minder ruimte over blijft voor informeel contact met burgers.⁵ Om de burger weer meer te betrekken bij overheidsbeslissingen wordt bijvoorbeeld gewerkt aan: de co-productie van beleid, interactieve beleidsvorming en onderhandelend bestuur. Over deze thema's is op andere plaatsen al veel gezegd en geschreven.⁶ Dit aspect zal ik daarom hier verder laten rusten.

Het gaat nu minder om de overheid als subject, maar om de overheid als object. Niet de relatie tussen bestuur en burger, maar de relatie tussen bestuur en bestuursrechter staat centraal. De Tilburgse enquête laat zien dat ook hier een gebrek aan communicatie is ontstaan. Als gevolg van de voortschrijdende juridisering blijft er steeds minder ruimte over voor een goed gesprek tussen rechter en bestuur.

Communicatie: rechter en ombudsman vergeleken

Wat is eigenlijk de rol van communicatie in het optreden van de bestuursrechter? Welk contact bestaat er tussen de rechter en het bestuur en hoe kan dit worden beoordeeld? We krijgen meer zicht op het optreden van de bestuursrechter door hem te vergelijken met een ander instituut dat toezicht houdt op het bestuursoptreden: de Nationale ombudsman. Ik heb de bestuursrechter en de Nationale ombudsman eerder met elkaar vergeleken in een rechtssociologisch en bestuurskundig onderzoek.⁷ Hierin stond niet zozeer hun rol van individuele rechtsbeschermer centraal, maar ging de meeste aandacht uit naar hun controlefunctie en naar de invloed van de rechter en de ombudsman op het bestuurshandelen. Welk effect hebben hun uitspraken op het openbaar bestuur, ook buiten het concrete geval? En belangrijker nog: hoe kan de bestuurlijke doorwerking van hun uitspraken, ook in theoretische termen, worden verklaard?

Het belangrijkste verschil tussen de bestuursrechter en de Nationale ombudsman is de juridische status van hun uitspraken. Een uitspraak van de rechter is bindend, maar een rapport van de

* Deze tekst is een bewerking van een voordracht op de studiedag 'Toetsing van bestuurlijk handelen in perspectief gezet', Tilburg, 28 januari 1998.

1. *Bestuur in geding* (Rapport van de werkgroep inzake terugdringing van de juridisering van het openbaar bestuur, onder voorzitterschap van J.A. van Kemenade) Haarlem, 1997.

2. De inleidingen die tijdens dit symposium werden gehouden zijn gebundeld in: *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, nr. 1, 1997.

3. P.W. Tops, "Opinies van rechters en burgemeesters over 'juridificering': enige gegevens op basis van een enquête", *Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht*, nr. 1, 1997, p. 32.

4. F.B.A. Jorna, 'De algemene wet bestuursrecht als Paard van Troje', *Beleid & Maatschappij* (themanummer 'De organisatie van behoorlijk bestuur'), jrg. 24, nr. 6, 1997, pp. 275-282.

5. G.S.A. Dijkstra, 'De verzelfstandiging van de bezwaarschriftenprocedure:

een pleidooi voor differentiatie', *Beleid & Maatschappij* (themanummer 'De organisatie van behoorlijk bestuur'), jrg. 24, nr. 6, 1997, pp. 294-302.

6. Zie bijvoorbeeld H.D. Stout & A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend bestuur*, Zwolle: NJB-Boekenreeks, 1994.

7. M.L.M. Hertogh, *Consequenties van controle: de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de administratieve rechter en de Nationale ombudsman*, 's-Gravenhage: Vuga (reeks Bestuurlijke Verkenningen nr. 42), 1997.

ombudsman niet. Een uitspraak van de bestuursrechter kan via de tussenkomst van een andere rechter worden afgedwongen maar de rapporten en aanbevelingen van de Nationale ombudsman zijn eigenlijk niet veel meer dan een goedbedoeld advies. Ik begon mijn onderzoek met de veronderstelling dat juist dit verschil van groot belang zou zijn voor het effect van hun optreden. Maar uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek bleek al snel dat deze aannamen niet klopten. Men doet weliswaar steeds vaker een beroep op de bestuursrechter, maar zijn uitspraken blijken soms niet of nauwelijks van invloed op bijvoorbeeld het uitvoeringsbeleid van bestuursorganen.⁸ En omgekeerd, de rapporten en aanbevelingen van de Nationale ombudsman - die juridisch niet binden - werken in veel gevallen wel degelijk door in het bestuuroptreden.⁹ Met andere woorden: de rechtskracht van hun oordeel is misschien wel belangrijk, maar niet van doorslaggevend belang. Het blijkt dat de bestuurlijke doorwerking van het oordeel van de bestuursrechter en de Nationale ombudsman voor een belangrijk deel kan worden verklaard door hun *controlestijl*.

De alledaagse bestuurspraktijk

Ik heb voor mijn onderzoek rondgekeken in de alledaagse bestuurspraktijk bij twee overheidsorganen: de Belastingdienst en de Informatie Beheer Groep (IB-Groep). Beide organisaties hebben regelmatig te maken met zowel de bestuursrechter als met de Nationale ombudsman. Met de uitkomsten van dit exploratief empirisch onderzoek heb ik het optreden van de rechter en de ombudsman opnieuw bekeken. Ik maak een onderscheid in twee idealtypische controlestijlen: *repressieve* en *reflexieve controle*. Het optreden van de door mij bekeken bestuursrechter kan in het algemeen worden beschreven als repressieve controle, terwijl de Nationale ombudsman veelal gebruik maakt van reflexieve controle.

Allereerst de bestuursrechter (het College van Beroep Studiefinanciering en de Belastingkamer van de Hoge Raad). De IB-Groep en de Belastingdienst hebben alleen contact met de bestuursrechter in het kader van een concrete rechtszaak. Het bestuursprocesrecht voorziet in verschillende vormen van

contact tussen beiden, maar het blijkt dat deze voorzieningen in de praktijk vooral worden gebruikt om de rechter te informeren. Hij kan vragen stellen aan partijen, maar liever niet andersom. De bestuursrechter, zo blijkt, kijkt in zijn oordeel niet expliciet naar de eventuele gevolgen van zijn uitspraken voor bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie. Tenslotte gebruikt de bestuursrechter een aantal middelen om zijn uitspraken kracht bij te zetten.

Dit is een verticale vorm van controleren: het bestuursorgaan is als het ware 'ondergeschikt' aan de bestuursrechter. Er wordt vanuit gegaan dat de naleving van uitspraken kan worden afgedwongen: wie niet horen wil, moet maar voelen. Al deze kenmerken, en nog een heleboel meer, wijzen allemaal in de richting van: *repressieve controle*. Het belangrijkste uitgangspunt van repressieve controle is, dat bestuursorganen kunnen worden beïnvloed door het dreigen met sancties of door andere vormen van dwang.

Dan de Nationale ombudsman. Deze gebruikt een heel andere controlestijl. Het blijkt dat medewerkers van de ombudsman en de ambtenaren bij de Belastingdienst en de IB-Groep in de praktijk regelmatig met elkaar in contact staan, ook buiten de context van een concrete zaak. Dit blijkt nog het meest duidelijk bij ingrijpende aanbevelingen. In de praktijk, wanneer de ombudsman overweegt om een belangrijke aanbeveling te doen, neemt hij soms contact op met het betrokken bestuursorgaan om vast te stellen wat de praktische en organisatorische gevolgen zullen zijn van zijn voorgenomen aanbeveling. Op basis van wat ambtenaren dan naar voren brengen, kan de ombudsman besluiten om zijn aanbeveling bij te stellen of om bijvoorbeeld de formulering van zijn aanbeveling aan te passen. Dit wordt wel het 'sonderen' van aanbevelingen genoemd. De Belastingdienst en de IB-Groep krijgen soms bovendien de ruimte om binnen een vastgesteld normatief kader, hun eigen praktische invulling te geven aan aanbevelingen.

Al deze eigenschappen zijn kenmerkend voor een werkwijze die ik, in aansluiting op de theorie van reflexief recht¹⁰ en op het idee van 'frame reflection'¹¹, *reflexieve controle* heb genoemd.

8. Bijvoorbeeld: A.J. van Zoest, 'De invloed van jurisprudentie op het handelen van bestuursorganen: standplaatsenvergunningenbeleid van gemeenten', *Bestuur*, nr. 2, 1989, pp. 44-47 en P.C. Ippel, *Reacties op rechtsbescherming in twee dienstverlenende organisaties: een*

rechtsociologische studie, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1989.

9. Zie ook: M. Hertogh, 'De Nationale ombudsman: evaluatie van een "hoeraanstituut"', *Socialisme & Democratie*, jrg. 53, nr. 4, 1996, pp. 220-226.

10. Zie bijvoorbeeld G.C.M. Teubner,

'Substantive and reflexive elements in modern law', *Law & Society Review*, nr. 2, 1983, pp. 239-285.

11. D.A. Schön & M. Rein, *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, New York: Basic Books, 1994.

Reflexieve controle probeert niet om invloed uit te oefenen door middel van dwang, maar door dialoog. Het belangrijkste uitgangspunt is dat bestuursorganen kunnen worden beïnvloed door 'reflexiviteit': hoe verhoudt mijn kijk op de wereld zich met de manier van kijken van anderen? De reflexieve controleur probeert door middel van constructieve communicatie zijn oordeel zo goed mogelijk te laten aansluiten bij het referentiekader van de gecontroleerde. Door middel van onderling overleg wordt als het ware gewerkt aan een nieuw, gemeenschappelijk analytisch en normatief kader.

Het blijkt dat de controlestijl van de bestuursrechter en de Nationale ombudsman grote gevolgen heeft voor het effect van hun uitspraken. Sancties en dwang bij repressieve controle zijn misschien effectief in het concrete geval, maar op de langere termijn worden maar heel weinig van deze uitspraken ook daadwerkelijk overgenomen in bijvoorbeeld het uitvoeringsbeleid van het bestuur. Omgekeerd blijkt dat de reflexieve controle door de Nationale ombudsman, op basis van overleg en dialoog, ervoor zorgt dat veel van zijn rapporten en aanbevelingen wél doorwerken. Ambtenaren bij de IB-Groep en de Belastingdienst vinden de uitspraken van de rechter bijvoorbeeld minder duidelijk dan die van de ombudsman. Rechterlijke uitspraken leiden bovendien tot grotere uitvoeringsproblemen dan het optreden van de Nationale ombudsman en geven meer aanleiding tot allerlei defensieve reacties van bestuursorganen waarmee zij het rechterlijk oordeel gemakkelijk kunnen omzeilen.

Communicatie: het rapport Van Kemenade

Het valt op dat bij de Nationale ombudsman de communicatie met bestuursorganen een veel belangrijke rol speelt dan bij de controle door de bestuursrechter. Het rapport van de werkgroep Van Kemenade laat zien wat daar voor de bestuursrechter de gevolgen van kunnen zijn. Er is een gebrek aan echte dialoog tussen rechter en bestuur. In de rechtszaal worden de 'verkeerde discussies' gevoerd, zo staat letterlijk het rapport. Rechterlijke uitspraken zijn daardoor vaak onduidelijk en onvoorspelbaar voor het openbaar bestuur. Bestuurders vinden bovendien dat de rechter zich te formalistisch, te eenzijdig, opstelt en veel te weinig oog heeft voor de realiteit van het bestuursoptreden waarin niet alleen de nadruk ligt op rechtmatigheid, maar ook op slagvaardigheid en effectiviteit.

Doordat de Nationale ombudsman meer gebruik

maakt van dialoog en overleg, vinden ambtenaren ook dat ze er veel meer van kunnen opsteken. Hierdoor kan men leren van ombudsmanzaken waardoor fouten kunnen worden hersteld en in de toekomst kunnen worden vermeden. Dialoog en overleg kunnen aldus bijdragen aan de kwaliteit van de bestuurlijke besluitvorming. Wat betekent dit nu voor de rechter? De bestuursrechter is natuurlijk geen Nationale ombudsman en de ombudsman is geen rechter. Ze hebben allebei hun eigen taak en hun eigen bevoegdheden en dat is maar goed ook. Maar zeker op het terrein van de communicatie kan de bestuursrechter misschien wat leren van de ombudsman. Hoe zou je nu gevolg kunnen geven aan de oproep van de rechters en de bestuurders in de Tilburgse enquête voor meer onderlinge communicatie?

Het rapport van de werkgroep Van Kemenade doet hiervoor een aantal interessante voorstellen. De werkgroep stelt bijvoorbeeld voor om een zgn. bestuurlijke lus in de rechterlijke procedure aan te leggen (blz. 54). De huidige gang van zaken bij de bestuursrechter is nogal statisch en eenzijdig. Zodra een zaak aanhangig is, moeten het bestuur en de andere partij wachten tot de rechter zijn definitieve oordeel velt. Pas dan kan het bestuursorgaan de uitspraak bestuderen en uit de motivering van de rechter opmaken wat er moet gebeuren en hoe het bijvoorbeeld zijn uitvoeringsbeleid moet aanpassen. Dit betekent dat bijvoorbeeld een gemeente vaak van het ene op het andere moment zijn manier van werken moet omgooien, met alle gevolgen van dien. Om dit aan te pakken stelt de werkgroep Van Kemenade voor om de rechter de mogelijkheid te geven om in een aantal gevallen een tussenuitspraak te doen. Voordat de bestuursrechter zijn definitieve uitspraak doet, laat hij met een concept-vonnis alvast weten welke kant het volgens hem opgaat. Het bestuur krijgt dan de ruimte om orde op zaken te stellen en hoeft niet te wachten tot de definitieve uitspraak. Partijen kunnen dan bovendien niet alleen op elkaars stellingen reageren, maar ook op de door de bestuursrechter voorgestelde oplossing. Dit doet denken aan het 'sonderen' van ingrijpende aanbevelingen; de werkwijze van de Nationale ombudsman die hiervoor aan de orde kwam. Natuurlijk zou je bij de vormgeving van deze procedure ook nadrukkelijk rekening moeten houden met alle belanghebbenden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen op de manier die in het rapport wordt voorgesteld, waarbij een concreet uitgewerkt voorstel

wordt gedaan voor het invoegen van een nieuwe afdeling 8.2.7 in de Awb (blz. 83).

Door het invoeren van een bestuurlijke lus zou er weer meer ruimte voor communicatie kunnen ontstaan. Elders in het rapport Van Kemenade worden hiervoor nog meer suggesties gedaan. Zo stelt de werkgroep bijvoorbeeld voor om het bestuur in een rechtelijke procedure eerder te laten reageren op de bestuursrechter, door het bestuur de mogelijkheid te geven om hangende een beroep zijn besluit te wijzigen, te vervangen of in te trekken. De werkgroep wil bovendien (in het kader van de bezwaarschriftenprocedure) meer geschillen tussen burger en bestuur oplossen door onderling overleg. De werkgroep Van Kemenade pleit ook voor meer aandacht voor informele vormen van geschillenbeslechting. De werkgroep vindt dat het bestuur moet proberen om zoveel mogelijk geschillen te voorkomen, door burgers en belangengroepen eerder bij de besluitvorming te betrekken, door het geven van inspraak of door het voeren van goed overleg voordat besluiten worden genomen. In dit licht wil de werkgroep het bestuur ook laten experimenteren met alternatieve vormen van geschillenbeslechting (ADR), zoals arbitrage en bemiddeling.

Gespreksstof voor rechter en bestuur

Naast de door de werkgroep Van Kemenade reeds genoemde voorstellen, zou de onderlinge dialoog tussen rechter en bestuur ook nog op een drietal andere manieren concreet kunnen worden vormgegeven.¹² Bij deze voorstellen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande rechtspraktijk binnen en buiten Nederland en alle suggesties kennen natuurlijk naast voordelen ook een aantal nadelen.

Het huidige optreden van de bestuursrechter is betrekkelijk eenzijdig van aard. Hierdoor is er weinig ruimte voor contact met bestuursorganen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden veranderd door de bestuursrechter, voorafgaand aan een concrete rechtszaak, zijn 'rechterlijk beleid' bekend te laten maken. Dit zijn de algemene criteria waaraan de rechter de toepassing van een bepaling in het concrete geval toetst. Minister Sorgdrager heeft in dit verband al eens gesuggereerd dat rechters hun 'voornemens op het gebied van de rechtspraak' presenteren aan 'bijvoorbeeld de politiek en de recht-

zoekende als groep'.¹³ Dit kan op minstens twee manieren. Rechters kunnen in de eerste plaats op eigen initiatief hun beleid bekend maken. Zo heeft de voormalig voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State wel eens voorgesteld dat bestuursrechters hun onderlinge coördinatieafspraken bekend maken.¹⁴ In de tweede plaats zouden wellicht ook bestuursorganen (en burgers) in de gelegenheid kunnen worden gesteld om de rechter te vragen of hun beleidsvoornemens zich verdragen met de opvattingen van de rechter. Ook de werkgroep Van Kemenade heeft deze weg verkend, maar uiteindelijk heeft ze dit voorstel om onduidelijk redenen verworpen (blz. 48).

Tijdens een procedure bij de bestuursrechter zou de eerder genoemde tussenuitspraak het eenzijdige karakter van de procedure kunnen verkleinen. Na afloop van een rechtszaak kan de onderlinge communicatie tussen rechter en bestuur toenemen door rechters, binnen vooraf bepaalde strikte voorwaarden, te vragen hun eerder gedane uitspraken toe te lichten. Door het gebrek aan contact met het bestuur vinden veel ambtenaren de uitspraken van de bestuursrechter vaak te onduidelijk. In de huidige doctrine spreken rechters uitsluitend door hun vonnissen en arresten. Maar de praktijk is vaak anders. Rechters zijn bijvoorbeeld regelmatig in het nieuws om, al of niet binnen het kader van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), hun mening te geven over politieke beleidsvoornemens. Tijdens de parlementaire enquête opsporingsmethoden zijn bovendien verschillende (straf) rechters in het openbaar gehoord. Binnen strikte juridische grenzen is een aantal rechters, die nauw waren betrokken bij belangrijke strafzaken inzake de opsporingsmethoden van de politie, gevraagd om hun arresten (vaak heel gedetailleerd) uit te leggen.¹⁵ Het past wellicht bij deze ontwikkelingen om in een aantal gevallen partijen de gelegenheid te geven om bij de bestuursrechter een verzoek in te dienen om zijn uitspraak te laten toelichten. Voor de juridische vormgeving hiervan kan mogelijk aansluiting worden gezocht bij het procesrecht van het Europese Hof van de Rechten van de Mens. Bij dit Hof kan ook nu al, na afloop van een uitspraak, een 'request for interpretation' worden ingediend.¹⁶

Tenslotte kan misschien worden overwogen om

12. Zie ook: Hertogh 1997, op. cit., pp. 206-213. Deze paragraaf is hier voor een belangrijk deel op gebaseerd.

13. 'Minister Sorgdrager: rechterlijke macht moet ontwikkelingen en voornemens duidelijk presenteren', *Staatscourant*, nr. 32, 1995, p. 49.

14. P.J.G. Kapteyn, 'Vormen van samenwerking tussen rechters: de afdeling rechtspraak', *NJB*, nr. 23, 1989, pp. 1648-1654.

15. Zie bijvoorbeeld het openbaar verhoor van mevr. mr. A. Rutten-Roos, vice-president bij het gerechtshof

Amsterdam. *Inzake opsporing* (Enquêtecommissie opsporingsmethoden), Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 072, nr. 13 (Bijlage III, Verhoren deel 2), pp. 703-718.

16. Rule 57 of the Rules of Court A.

in ons land, net als in de Verenigde Staten, zogenaamde *special masters* te benoemen. In Amerika kan een *district court* een speciale functionaris benoemen: de *special master*. In het verleden zijn deze *masters* vooral aangewezen in zaken waarin de rechter probeerde om de leefomstandigheden in gevangnissen te verbeteren. In eerste instantie traden deze functionarissen vooral op om de rechter van de nodige feitelijke informatie te voorzien over de betrokken gevangenis. Wellicht op een vergelijkbare manier als de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in ons land, die de bestuursrechter informeert over de feitelijke (veelal technische) kanten van bijvoorbeeld een milieuzak. Maar hoe langer hoe meer worden deze *special masters* door de rechter op pad gestuurd om ook de precieze strekking van de rechterlijke uitspraak uit te leggen aan betrokkenen en om, bijvoorbeeld in gevangnissen, mee te denken hoe de uitspraken het beste praktisch kunnen worden uitgevoerd. Misschien is het de moeite waard om eens te kijken of we in het Nederlandse bestuursrecht ook zo'n *special master* (of: 'gerechtelijk gezant') in het leven kunnen roepen, die helpt bij de interpretatie en de implementatie van bestuursrechterlijke uitspraken en daarbij nadrukkelijk de dialoog zoekt met het betrokken bestuursorgaan. Misschien dat ook hier de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak een rol zou kunnen spelen.

Tot besluit: zwarte dozen op een kier

Om de juridisering van het openbaar bestuur aan te pakken richt de werkgroep-Van Kemenade zijn pijlen op drie doelen: 1) De beperking van de omvang van de bestuursrechtelijke toetsing, 2) de beperking van de toegang tot de bestuursrechter, en 3) de aanpassing van het bestuursprocesrecht. De eerste twee voorstellen zijn een antwoord op juridisering als competentie-probleem. Maar in plaats van deze defensieve en ingrijpende maatregelen, ligt het naar mijn mening veel meer voor de hand om alle pijlen te richten op de derde groep voorstellen: de aanpassing van de bestuursrechterlijke procedure. Deze voorstellen zijn veel constructiever en sluiten meer aan bij juridisering als communicatie-probleem. Ook in deze bijdrage zijn hiervoor verschillende concrete suggesties gedaan.

Uit de Tilburgse enquête blijkt dat rechters en bestuurders in twee aparte werelden leven. Dat is in zoverre geruststellend omdat beiden nu eenmaal een andere taak en andere verantwoordelijkheden

hebben. Dit wordt ook benadrukt door hen die de juridisering van het openbaar bestuur uitsluitend als een bevoegdheidsvraagstuk zien. Maar dit is slechts een deel van het verhaal, zo stelt Tops bijvoorbeeld in een analyse van de enquêteresultaten. 'Tegelijkertijd laten zich uit de enquête ook signalen van "verkettering" of het niet serieus nemen van elkaars waardensystemen afleiden. Daaruit kunnen gemakkelijk problemen ontstaan', aldus Tops. 'Zij zijn alleen door contact en communicatie te verhelpen. De zwarte dozen van recht en bestuur dienen zich voor elkaar te openen, al is het maar op een kier.' In deze bijdrage zijn suggesties gedaan om de communicatie tussen rechter en bestuur te verbeteren. Maar 'communicatie' is geen toverwoord. Ook wanneer het contact tussen de bestuursrechter en bestuursorganen kan worden verbeterd, zullen niet alle problemen tussen beiden voorgoed voorbij zijn. Communicatie is bovendien geen doel, maar een middel. Ook bij repressieve vormen van controle speelt bijvoorbeeld communicatie een rol; de controleur communiceert naar de gecontroleerde de inhoud van zijn oordeel en maakt duidelijk welke sancties aan het overtreden hiervan zijn verbonden. Niet elke vorm van communicatie dient daarom onder alle omstandigheden verder te worden uitgebouwd, maar alleen dat type communicatie dat is gericht op het creëren van een gemeenschappelijk analytisch en normatief kader waarbinnen een gemeenschappelijke kijk op de voorliggende problemen kan ontstaan. Deze vorm van communicatie staat centraal binnen reflexieve controle. Net als de Nationale ombudsman zou ook de bestuursrechter zich soms minder repressief en meer reflexief kunnen opstellen. Reflexieve controle is niet zonder risico's voor bijvoorbeeld de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de controleur. Maar de ervaringen met de Nationale ombudsman laten zien dat communicatie ook op een openbare en verantwoorde manier een grotere rol kan spelen.

Het rapport-Van Kemenade stelt terecht dat we opnieuw moeten kijken naar de verhouding tussen rechter en bestuur. Natuurlijk is daarvoor de bevoegdheidsverdeling en de machtscheiding tussen de bestuursrechter en het openbaar bestuur van belang, maar het gaat daarbij ook om de belangrijke vraag hoe beide partijen op een juridisch en maatschappelijk verantwoorde manier meer en beter met elkaar kunnen communiceren. Kortom: het is tijd voor een goed gesprek tussen rechter en bestuur.

'Paars' en de ommekeer in het emancipatiebeleid

JOYCE OUTSHOORN

Hoogleraar Vrouwenstudies, Rijksuniversiteit Leiden

In emancipatiekringen waren de verwachtingen bij het aantreden van het 'paarse' kabinet in 1994 hoog gespannen. Dit hield niet zozeer verband met de aanwezigheid van maar liefst vier vrouwelijke ministers, vijf vrouwelijke staatssecretarissen en enkele mannelijke ministers die er geen geheim van maakten dat zij ook hun kinderen naar school brengen en graag om zes uur thuis willen eten. Neen, die hoge verwachtingen golden het ontbreken van het CDA. Afgerekend zou kunnen worden met de langdurige stagnatie in het beleid, die men toeschreef aan het ontbreken van de benodigde politieke wil om nu echt eens een aantal kwesties te regelen: het afschaffen van de nog bestaande kostwinnersvoordelen, realisering van meer kinderopvang en de invoering van een aantal hervormingen in de familierechtelijke sfeer die recht zouden doen aan de ontstane pluriformiteit van leefvormen.

De impasse waarin het emancipatiebeleid verzeild was geraakt, werd toegeschreven aan het CDA, de constante in alle kabinetten sinds het ontstaan van het emancipatiebeleid in 1974. Lang hield deze partij vast aan het traditionele gezin met kostwinner en huisvrouw. De grondhouding van de kabinetten-Lubbers was dan ook de trend van vrouwen richting de arbeidsmarkt weliswaar als onomkeerbaar te accepteren, doch niet bepaald aan te moedigen¹. Nu was het evenmin zo dat de respectievelijke coalitiepartners van het CDA emancipatie zo hoog op hun politieke agenda hadden staan dat zij bereid waren om het CDA te bruuskeren. Maar met de uitsluiting van het CDA uit het paarse kabinet van PvdA, D66 en VVD zouden een aantal blokkades eindelijk kunnen worden opgeruimd en zou het emancipatiebeleid een krachtige impuls krijgen, zo was de hoop en verwachting.

Nu, vier jaar later, is het optimisme getemperd en zijn de meningen verdeeld over de vraag in

hoeverre het kabinet-Kok haar beloften uit het regeerakkoord heeft waargemaakt. Het kabinet maakte de modernisering van het gezin de inzet van haar beleid: het traditionele kostwinnersmodel moest plaats gaan maken

voor het patroon van 'de geëmancipeerde en economisch zelfstandige burger, onder voorwaarde dat dit niet zou leiden tot grotere sociale ongelijkheid'². Daartoe, zo stelde het, is 'een geïntegreerde aanpak van werkgelegenheid en zorg, sociale zekerheid en fiscale wetgeving van het emancipatiebeleid nodig'³. Er zou voor mensen keuzevrijheid moeten komen om gedurende hun leven verschillende rollen te vervullen, met de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor betaalde en onbetaalde arbeid te delen, en met gelijke rechten op sociale zekerheid. Verder was het kabinet van mening dat verruiming van de kinderopvang moest worden voortgezet, omdat het gebrek hieraan voor vele vrouwen een reden is om met werken te stoppen of er niet aan te beginnen.

In dit artikel zal ik betogen dat de afgelopen vier jaar een bijzondere verschuiving in het emancipatiebeleid is opgetreden; niet alleen is het emancipatiebeleid vooral arbeidsmarktbeleid geworden, maar in tegenstelling tot eerdere kabinetten, treedt de overheid nu dwingend op. Om dit aan te tonen zal ik allereerst ingaan op het emancipatiebeleid zoals dat zich tot 1994 ontwikkelde. Vervolgens bespreek ik het beleid van het kabinet-Kok, waarbij ik laat zien hoe de ommekeer in de beleidsfilosofie heeft geleid tot enkele opmerkelijke veranderingen, maar ook tot pijnlijke verliezen. Tot besluit pleit ik voor een duidelijk toekomstkeuze in het emancipatiebeleid: kiezen we voor betaalde arbeid met veel zorgvoorzieningen of creëren we in de toekomst naast arbeid ook tijd om zelf te zorgen?

Keuzevrijheid of economische zelfstandigheid

Blijkt men terug op het beleid van de afgelopen twintig jaar, dan valt op dat ondanks de verschillende visies op het 'vrouwenvraagstuk' van de diverse politieke partijen, de continuïteit in de onderliggende beleidsfilosofie groot is.⁴ Werd in de jaren zeventig emancipatie vooral gedefinieerd als een sociaal-culturele kwestie, op te lossen door bewustwording en mentaliteitsverandering, in de jaren tachtig wordt de wortel van het probleem gelokaliseerd in het gebrek aan economische zelfstandigheid van vrouwen. Dit kreeg zijn beslag in het *Beleidsplan Emancipatie* van 1985, een nota die tot 1994 de grondslag van het huidige beleid vormde. Het 'vrouwenvraagstuk' wordt dan gedefinieerd in termen van ongelijke macht; de ongelijke machtspositie van vrouwen heeft hen in een afhankelijke positie gebracht, die hen belet haar leven naar eigen keuze in te richten. Deze situatie kan alleen doorbroken worden door het creëren van een grotere zelfstandigheid voor vrouwen. Om die te bereiken acht het *Beleidsplan*⁵ het essentieel dat iedere volwassene de mogelijkheid moet hebben in het eigen levensonderhoud te voorzien en voor zichzelf te zorgen. Hier ligt de kiem voor de ontwikkeling van een emancipatiebeleid waarin betaalde arbeid voorop komt te staan.

De continuïteit tussen het vroegere en latere beleid lag ook besloten in de visie op de rol van de staat. Van meet af aan benadrukte achtereenvolgende kabinetten de 'noodzakelijke terughoudendheid' van de overheid in de emancipatiekwestie. De overheid, zo stond steeds vermeld in de nota's, moet de keuzes van individuen in de persoonlijke levenssfeer respecteren en 'de emancipatie' niet dwingend opleggen. Zij moet zich beperken tot het weg nemen van discriminerende elementen en het bijdragen aan bewustwording, maar moet daarbij steeds rekening houden met de diverse meningen over emancipatie, zo heette het in 1977.⁶ Het *Beleidsplan* uit 1985 benadrukte dat de overheid voorwaarden kan scheppen en barrières kan slechten, doch in de privatesfeer mag men niet ingrijpen. De individuele keuzevrijheid en de pluriformiteit aan leefvormen stellen hun grenzen. Daarmee bot-

sen er in het emancipatiebeleid steeds twee fundamentele waarden: individuele keuzevrijheid en economische zelfstandigheid. Waar het de kabinetten tot 1994 om ging was de bescherming van het traditionele verzorgingsarrangement van de kostwinner met huisvrouw. Het ging om de vrije keuze huisvrouw te worden (c.q. er een te hebben). Een doelstelling die als zodanig haaks stond op het doel van de economische zelfstandigheid uit het *Beleidsplan*.

Toch krijgt die notie van economische zelfstandigheid langzamerhand de overhand. Deels was dit het gevolg van het feit dat de andere doelstellingen uit het *Beleidsplan*, behalve die van het verzekeren van gelijke rechten, slecht waren uitgewerkt in concrete beleidspunten. Het kwam echter vooral omdat die economische zelfstandigheid uitstekend bleek te passen in het credo van de achtereenvolgende kabinetten Lubbers. Economische groei was immers de hoofddoelstelling van het toenmalige regeringsbeleid; te bereiken door stimulering van de particuliere investeringen, het terugbrengen van het financieringsstekort en het verlagen van de collectieve lastendruk. Dit laatste won het van het principe van de gelijke rechten bij de grote stelselherziening van de sociale zekerheid in 1986, zodat vrouwen geen zelfstandige uitkeringsrechten kregen (of konden hopen op de verhoging van de uitkeringen). Daarmee verschoof het accent op economische zelfstandigheid naar zelfstandigheid, maar in het kader van het volumebeleid kon die alleen bereikt worden door betaalde arbeid. De kabinetten van CDA en VVD deden echter weinig om de noodzakelijke voorwaarden hiervoor te scheppen, zoals kinderopvang, aangepaste schooltijden en voldoende betaald werk en mannen aan te zetten om hun deel van opvoeding en huishouding op zich te nemen. De logische consequentie van de keuze voor zelfstandigheid via betaalde arbeid - de inperking van de individuele keuzevrijheid van vrouwen om geen betaalde arbeid te verrichten - liet toen niet lang op zich wachten. In 1986 werd de '1990-maatregel' ingevoerd, waarin de kostwinnerstoelagen in de ww en wvw werden afgeschaft voor de generaties geboren na 1971.

1. Zoals af te leiden valt uit: *Beleidsplan Emancipatie, Handelingen Tweede Kamer, zittingsjaar 1984-1985, 19052, nr 2, p.2; p. 12.*

2. *Handelingen Tweede Kamer, zittingsjaar 1993-1994, 23715, nr 11.*

3. idem.

4. Keuzenkamp, S. en A. Teunissen, *Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inenging in het emancipatiebeleid*, Den Haag: VUGA, 1990; Outshoorn, J., *Ontwikkeling van probleempercepties. Omslag in het emancipatiebeleid*, in: Klok, P.J., O van Heffen en M.S. de Vries (red.), *Culturele dynamiek en beleids-*

ontwikkeling in Nederland, Assen: Van Gorcum, 1996, pp. 132-146.

5. *Beleidsplan*, op cit., p. 13.

6. *Emancipatie. Proces van verandering en groei. Handelingen Tweede Kamer, zittingsjaar 1976-1977, 14496, nr 2, p. 9.*

Men kan over deze periode echter niet zeggen dat het louter om sociaal-economische strijdpunten ging, omdat tegelijkertijd een aantal andere belangrijke ontwikkelingen werden geëntameerd. Zo werd vanaf 1984 de bestrijding van (seksueel) geweld serieus ter hand genomen, onder meer door middel van een subsidiebeleid voor de opvang van slachtoffers, en werd er aanzienlijke vooruitgang geboekt in het onderwijs emancipatiebeleid. Het is ook de periode waarin de vrouwenbeweging zich als invloedrijke politieke actor weet te institutionaliseren, daarbij krachtig geholpen door het subsidiebeleid van (vooral) de rijksoverheid.

Na het aantreden van de nieuwe regeringscoalitie CDA-PvdA in 1989 bleven de algemene doelstellingen van het emancipatiebeleid grotendeels intact. Men koos in 1992 voor drie speerpunten die binnen dit kader vielen: vergroting van het aantal vrouwen in de politieke en maatschappelijke besluitvorming, de herverdeling van onbetaalde arbeid en de vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen⁷. De gelijke-rechten-doelstelling uit eerdere beleidsnota's verdween, omdat het kabinet deze inmiddels bereikt achtte. De langjarige operatie 'Anders geregeld', gestart in 1978, waarin alle discriminerende bepalingen voor vrouwen in wetgeving werden opgespoord en verwijderd, werd dan ook in 1991 beëindigd. Nog bestaande ongelijke rechten binnen pensioenregelingen en de bijstand bleven; die vielen buiten het kader van het emancipatiebeleid.

Met de speerpunten werd geprobeerd het beleid uit de impasse te halen, maar door de uitwerking van het beleid bleek de eerdere kritiek op het emancipatiebeleid - de inperking tot betaalde arbeid - nog altijd terecht.⁸ Dat in deze periode het idee van stagnatie ontstond, werd ook ingegeven door het feit dat de verantwoordelijke staatssecretaris voor emancipatiezaken, te weten Elske ter Veld (PvdA), ook de sociale zekerheid in haar portefeuille had. Niet alleen eiste dit terrein, gegeven de prioriteiten van het kabinet, de meeste aandacht op; het botste het meest met de doelstellingen van het emancipatiebeleid. Een impasse is onder dit kabinet wel doorbroken: Hedy d'Ancona (PvdA) wist als minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de

Stimuleringsmaatregel Kinderopvang 1989-1995 door te voeren waarmee de kinderopvang in Nederland eindelijk een krachtige stimulans kreeg.

De ommekeer

In lijn met het regeerakkoord van 1994 zette de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Melkert (PvdA) van meet af aan in op de integratie van het emancipatiebeleid in het overige beleid van Sociale Zaken. De groei van de werkgelegenheid heeft stevig meegewerkt aan het bereiken van de centrale doelstelling van het kabinet: werk, werk en nog eens werk, ook voor vrouwen. Vrouwen hebben volop geprofiteerd van de groei: in 1988 werkte 36% van alle vrouwen tussen de 15 en 64 jaar buitenshuis, in 1990 39%, en in 1996 45%.⁹ De werkloosheid onder vrouwen daalde in dezelfde periode van 13% naar 8%. Verder kwam 'paars' tot enkele opmerkelijke besluiten die raakten aan een aantal eisen die al heel lang op de agenda van de vrouwenbeweging stonden. Hervorming van de winkeltijden bleek zonder het CDA in het kabinet eindelijk te realiseren, waardoor winkels 's avonds langer open kunnen blijven. Deeltijdwerkers krijgen eenzelfde rechtspositie als voltijdswerkers. In de nieuwe Arbeidstijdenwet worden werkgevers ook geacht rekening te houden met de zorgtaken van werknemers/sters bij het vaststellen van de arbeidstijden. De wet over de registratie van leefvormen, die het 'homohuwelijk' mogelijk maakt, is aan het begin van dit jaar in werking getreden. In de Tweede Kamer ligt een herzien voorstel voor de opheffing van het bordeelverbod, waardoor de rechtspositie van prostituées hopelijk versterkt wordt. De Nederlandse delegatie op de Vierde Wereldvrouwenconferentie van de VN in Beijing heeft een belangrijk aandeel gehad in het slotdocument van de conferentie, waarin het recht van vrouwen om over haar eigen seksualiteit en voortplanting te beslissen erkend is.¹⁰

Het kabinet keerde op haar schreden terug bij twee minder goede ideeën. Het voorstel van minister Borst om de pil uit het ziekenfonds te schrappen werd ingetrokken na een verenigd tegenfront vanuit de vrouwenbeweging en de gezondheidssector. Het onzalige plan van minister Sorgdrager om verstoting

7. Beleidsprogramma Emancipatie 'Met het oog op 1995', *Handelingen Tweede Kamer*, zittingsjaar 1992-1993, 22913, nr 2.

8. Keuzenkamp, S. en J. Outhoorn, *Emancipatiebeleid: een pas op de plaats*, in: *Beleidswetenschap*, jg 6, 1992, nr 4,

pp. 353-369.

9. Voortgangsbrief Emancipatie 1997/98, Ministerie van Sociale Zaken, september 1997, die zich baseert op de tellingen van het CBS.

10. United Nations Report of the Fourth World Conference on Women,

Beijing, China, 4-15 september, A/Conf.177/20, 17 October; zie ook: *Beijing nu en toekomst*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1996, p. 7.

van echtgenotes door Marokkaanse mannen in Marokko te erkennen in Nederland werd eveneens ingetrokken. Het kabinet heeft geen kleur hoeven te bekennen op de kwestie van het recht op deeltijd omdat de Eerste Kamer vorig jaar het initiatiefvoorstel daartoe van Tweede Kamerlid Rosenmöller (GroenLinks) afwees; wel is bekend dat het hiervan geen voorstander van was.

Minder geslaagde voorstellen die het wel haalden betroffen de Algemene Nabestaandenwet, die voor sommige groepen weduwen een grote financiële aderlating heeft opgeleverd in een situatie waarin zij geen kans meer hebben op betaald werk maar zich ook niet op tijd niet hebben kunnen bijverzekeren. De nieuwe Algemene Bijstandswet die per 1996 inging leverde een sollicitatieplicht op voor moeders in de bijstand met kinderen ouder dan vijf jaar; in een situatie waar er nog steeds te weinig kinderopvang is en buitenschoolse opvang nog schaarser, geeft dit de betrokkenen alleen maar meer plichten.

Dit laatste voorbeeld toont in essentie de ommekeer in het emancipatiebeleid aan, die zich met het paarse kabinet heeft voltrokken. Die betreft niet zozeer het feit dat met het kabinet Kok het emancipatiebeleid werkgelegenheidsbeleid geworden is. Die trend was er immers al eerder. De kern is dat nu dat zo is, interventie door de overheid in voorheen privé gewaande gebieden acceptabel geworden is. Stuitte in het verleden een scherper emancipatiebeleid altijd op de grenzen van overheidsinterventie in de privesfeer en de individuele keuzevrijheid voor het huisvrouw-zijn, nu mag er gestuurd worden en sommige dingen zelfs dwingend opgelegd worden. Met deze ommekeer is het emancipatiebeleid als zodanig minder herkenbaar geworden. Het is opgegaan in het sterkere beleid van hetzelfde ministerie, waar overheidsinterventie een van de peilers is geweest sinds de opbouw van de verzorgingsstaat. De geringere zichtbaarheid is overigens ook het logische gevolg van het sinds het Beleidsplan 1985 beleden integratie van emancipatiebeleid; ook andere ministeries herbergen in hun 'algemene beleid' kwesties die voorheen tot het emancipatiebeleid behoorden.

Dit wil niet zeggen dat de sterke staat helemaal terug is. Tegelijkertijd laat het kabinet, waar het gaat om het realiseren van de combinatie van arbeid en zorg voor man en vrouw veel over aan de sociale partners. Dit geldt zeer sterk voor de hele problematiek rond verlofregelingen, pensioenen en perso-

neelsbeleid. Een van de belangrijkste barrières tot herverdeling van betaald en onbetaald werk wordt door het kabinet niet geagendeerd: de kwestie van gelijke betaling. Loonverschillen tussen 'mannenwerk' en 'vrouwenwerk' blijven al jaren schommelen rond de dertig procent. Ze zijn voor het grootste deel toe te schrijven aan *genderbias* in functieclassificatie en functiewaarderingssystemen. Bij discussies over de herverdeling van betaalde en onbetaalde arbeid wordt meestal vergeten dat aanpak van dit loonverschil essentieel is voor het welslagen van de herverdeling. Immers, op micro-niveau is het verschil een rem voor (hetero)paren op een niet-traditionele taakverdeling tussen vrouw en man. Als de man betaald werk inlevert, en de vrouw meer betaalde werk gaat verrichten, dan gaan ze er samen financieel op achteruit (zeker als ze daarnaast ook nog de kinderopvang moeten betalen). De sociale partners zijn tot nu toe eveneens het probleem van de functiewaardering uit de weg gegaan, zich verschansend achter de zogenaamde objectiviteit van de systemen.

Het overlaten aan de sociale partners van tal van kwesties geeft het kabinet een parkeerplek voor lastige problemen waar ze zelf niet uitkomt. Het gevolg is dat alleen geregeld en beslist wordt door de georganiseerde werkgevers- en werknemersbelangen, terwijl er meestal ook belangen van derden in het geding zijn die niet in het 'georganiseerde overleg' zitten. Immers, het gaat uiteindelijk in essentie over de wijze waarop betaalde arbeid in onze samenleving wordt georganiseerd, en op welke wijze dit tegelijkertijd andere levenssferen ordent en doordringt. Dit dwingt ook mensen die geen deel hebben aan betaalde arbeid evenzeer zich hierin te voegen.

De teloorgang van de institutionele structuur

Dat het paarse kabinet ondanks een aantal wapenfeiten op emancipatiegebied door vele betrokkenen met gemengde gevoelens wordt bekeken, heeft vooral ook te maken met de teloorgang van een belangrijk deel van de institutionele structuur die het emancipatiebeleid in het verleden schraagde. De opbouw van die structuur dateert uit 1975, toen het kabinet Den Uyl de Emancipatiecommissie installeerde, met als taak haar van advies te dienen over emancipatiekwesties. Ze werd in 1981 omgezet in de Emancipatieraad, een officiële adviesraad van het kabinet die verplicht gehoord moest worden bij kwesties waar het emancipatiebelang in het geding was. In 1978 werd de Directie Coördinatie

Emancipatiebeleid opgericht, de verantwoordelijke directie voor het emancipatiebeleid, die tevens het beleid zou gaan coördineren. Eerst maakte zij deel uit van het toenmalige Ministerie van CRM, vanaf 1982 werd dat Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Al vanaf de jaren zeventig was er eveneens een Vaste Kamercommissie voor het Emancipatiebeleid en midjaren tachtig kwam daar nog de Ministeriële Commissie bij.¹¹ Dit geheel werd krachtig ondersteund door een uitgebreid (vaak gesubsidieerd) netwerk van vrouwenorganisaties en instituten die in staat waren met nieuwe ideeën te komen, te lobbyen en aan de bel te trekken als het ergens in de uitvoering misliep. In 1992 kwam daar *Arachne*, lobbybureau voor de vrouwenbeweging bij.

Het Beleidsplan van 1985 leverde ook hier de basisfilosofie voor het latere beleid. Integratie van het emancipatiebeleid is er al in terug te vinden als logisch voortvloeiend van de oude stelling dat het emancipatieaspect in al het beleid moet worden meegenomen. Dit ging ook gelden voor de institutionele structuur; de hierdoor verrichtte taken zouden ook moeten worden geïntegreerd en overgenomen door andere organen. De Ministeriële Commissie sneuvelde in 1991; in 1994 verdween de Vaste Kamercommissie, en in 1996 de Emancipatieraad. Dit betekende niet alleen het verlies van 'ingangen' voor emancipatie-eisen, maar ook een teloorgang van expertise. Dit is verergerd toen onder leiding van de betreffende directie het veld de afgelopen twee jaar werd gedwongen tot vergaande fusies. *Arachne*, het lobbybureau van de vrouwenbeweging verdween zo eind 1997. Zowel de Emancipatieraad als *Arachne* waren in staat het emancipatiebeleid, ook als facetbeleid, te overzien en hinderlijk te volgen en zondig de achterban in te schakelen. Het is zeer de vraag of de twee lapmiddelen die inmiddels zijn bedacht, Melkert's *Wijze Vrouwen Commissie* (de Tijdelijke Expertise Commissie Emancipatie - Tecena), die de nieuwe adviesraden behulpzaam moet zijn bij de integratie van het emancipatiefacet in hun advisering, en de beoogde samenwerking van vier vrouwencentra onder de werktitel 'de Bundeling', er in zullen slagen de expertise te behouden en effectief de lobbywegen zullen bewandelen.

Fundamentele keuze

Kijken we naar toekomst, dan zal ook Nederland niet kunnen ontkomen aan een keuze hoe in de toekomst arbeid en zorg te organiseren. Door het vorige en door het 'paarse' kabinet zijn wel enkele aanzetten gegeven voor het voeren van de discussie hierover, maar tot nu toe is een duidelijke keuze uitgebleven. De Commissie Toekomstscenario's kwam al in 1995 met haar rapport *Onbetaalde zorg gelijk verdeeld*. Zij schetst een viertal scenario's voor het jaar 2010 voor de verdeling van onbetaalde zorg over vrouwen en mannen. Het eerste scenario, het zogeheten bestendigingscenario, is het voortzetten van het huidige beleid, waardoor er over vijftien jaar de onbetaalde arbeid nog steeds voornamelijk door vrouwen zal worden verricht. Om de gaten te vullen blijven kostwinnersvoordelen bestaan. De andere drie scenario's voorzien wel in een gelijkere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen de seksen, maar verschillen in de mate waarin de zorgtaken worden uitbesteed aan derden. Er is het verdelingsscenario, dat berust op een vergaande mate van flexibilisering van de betaalde arbeid, veel deeltijd en verlof, met behoud van kostwinnersfaciliteiten als vangnet. Men kan ook kiezen voor een model waarin onbetaalde zorgtaken worden omgezet in betaalde arbeid, dus worden uitbesteed aan derden. Of men streeft naar een combinatie van herverdeling en een zekere mate van omzetting van zorgtaken in betaald werk.

Het kabinet heeft weliswaar sympathie voor het 'combinatiescenario' getoond, wat valt af te lezen uit de recente nota's die Melkert het licht heeft laten zien¹², maar tegelijkertijd is er een duidelijke maatschappelijke trend waarneembaar in de richting van het uitbestedingscenario, dat er bij gebrek aan betaalbare collectieve voorzieningen toe leidt dat vooral de hogere inkomens deze optie kunnen kiezen. Zonder een verder uitgekristalliseerd toekomstbeeld zal het deze kant uitgaan, met af en toe pogingen tot bijsturing. Maar dan wordt wel impliciet partij gekozen temidden van fundamentele keuzen en wezenlijke dilemma's. Houden we vast aan kostwinners als vangnet? Willen we alle zorg uitbesteden? Of creëren we tijd dat mensen zelf kunnen zorgen? Moeten mannen en vrouwen gelijkelijk

11. Outhoorn, J. and J. Swiebel, *Feminism and the State in the Netherlands*, in: Lycklama à Nijeholt, G., V. Vargas and S. Wieringa (eds.) *Women's movements and public policy in Europe, Latin America and the Caribbean*, New York: Garland, 1998, pp. 143-165.

12. zie bv.: *Kansen op combineren. Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1997; *Voortgangsbrief Emancipatiebeleid 1997/98*, op.cit.

worden belast met arbeid en zorg?

Een nieuw regeerakkoord met een meeromvattende visie op zorg dan alleen het kinderopvangpro-

bleem en de stijgende kosten van de Volksgezondheidsbegroting is een noodzakelijke voorwaarde voor de voortgang van het emancipatiebeleid.

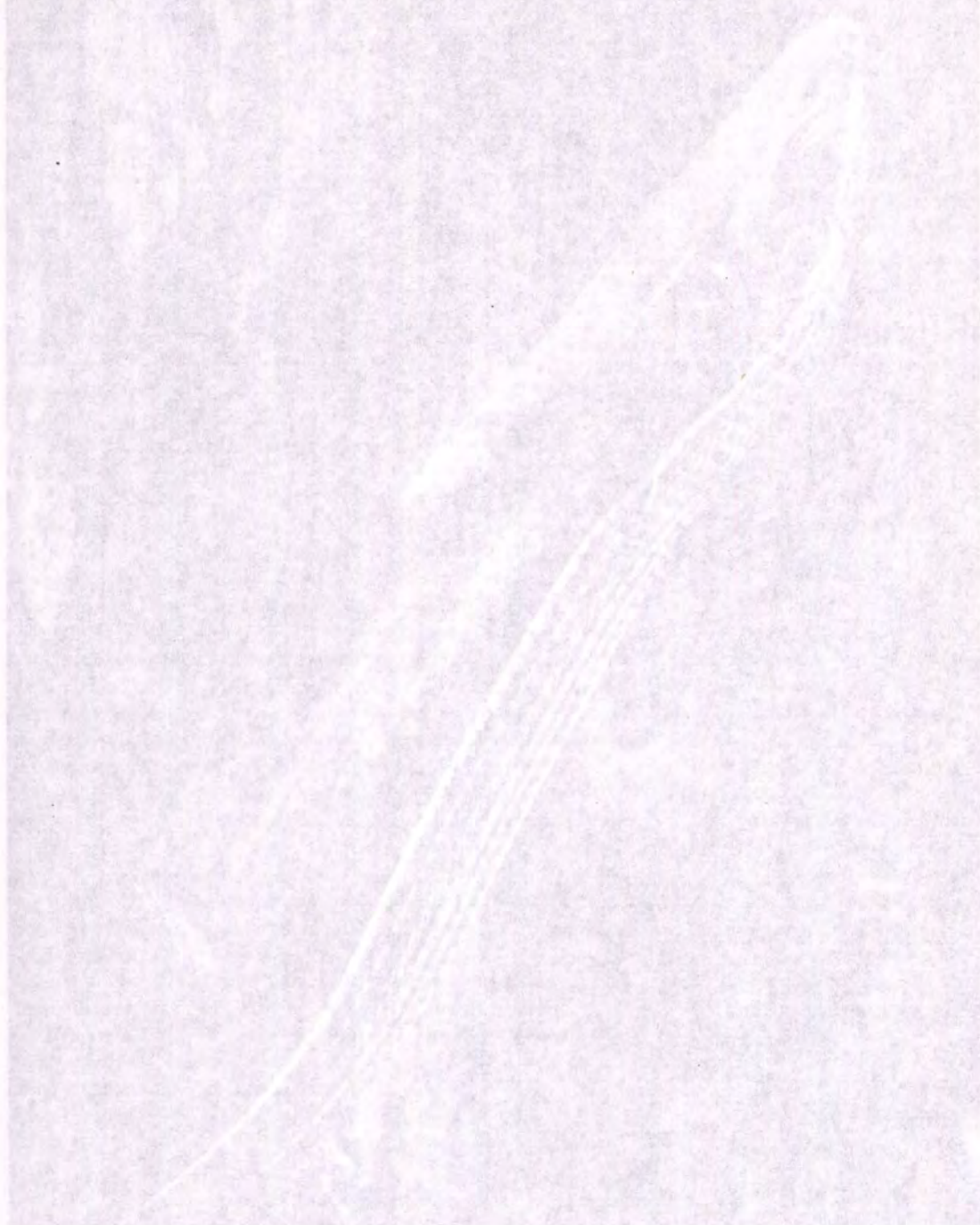




FOTO: ARTIS

Natrix helvetica (Lacépède, 1799) Europe, Latin America and the Caribbean, New York: Gharial, 1998, pp. 141-144.

Viperopsis (Günther, 1860) *Enchyrodon* (Günther, 1860) *Enchyrodon* (Günther, 1860).

I N D E N V R E E M D E 3

DE HAGEDIS

Er woont een hagedis en suite
heel dicht bij mij, vermoeid en koud,
in een weerkaatst moerasgebied.

Ik ving haar, zeven jaren oud,
in een verschoven toverwoud.
Er woont een hagedis en suite

die het verkleinste toen ontziet
en luistert naar het kreunend hout
in een weerkaatst moerasgebied.

Ze troost een landinwaarts verdriet
dat gromt en overdadig rouwt.
Er woont een hagedis en suite:

een katapult die zachtjes schiet:
stijf archiverisje van goud
in een weerkaatst moerasgebied

die letters aan elkander niet.
Ze is me vreemd, ze is vertrouwd.
Er woont een hagedis en suite
in een weerkaatst moerasgebied.

WILLEM H. VELDHUIZEN

*Een villanelle, een gedicht met twee rijmklanken en
twee refreinregels waarvan één steeds op een andere plaats staat.*

R. B.

B O E K E N



I N H O U D

De toekomst van de christen-democratie
 Het bijzondere kapitalisme van India
 Milieu-optimisme
 Technocratische utopieën en ideologische spookbeelden

Om de toekomst van de confessionele politiek

Frans Becker bespreekt:

Kees van Kersbergen, *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*, London/New York: Routledge, 1995.

Van sociaal-democraten bestaat het hardnekkige beeld dat zij zich voortdurend met overgave storten op het documenteren van hun verleden. Hun belangstelling voor de geschiedenis is, zo luidt de gangbare verklaring, de keerzijde van het gebrek aan toekomstvisie. Veel opvallender echter is de stroom aan publicaties over confessionele politiek in Nederland van de afgelopen jaren: ego-documenten van hoofdrolspelers als Zijlstra, Veldkamp en Beel; historische studies over de KVP, Beel en De Gaay Fortman; analyses van confessionele politiek en partijen (de totstandkoming en de geschiedenis van het CDA, de machtsstrijd tussen PvdA en CDA, christelijke politiek en democratie); en meer actuele geschriften over het 'tjperk Lubbers' ('Afscheid van Ruud Lubbers', 'De stranding', 'De geheimen van het Torentje'). Volledigheid pretendeert deze korte opsomming niet.

Er is daarom weinig aanleiding voor de klacht van de voorzitter van het Historisch Comité Christen-Democratie, A. Postma, dat over de christen-democratie (te) weinig wetenschappelijke studies voorhanden zijn en op dit terrein een grote tegenstelling tot met name de sociaal-

democratie bestaat.¹ De van oudsher bestaande achterstand wordt in hoog tempo ingelopen. Waarschijnlijk speelt daarbij een rol, dat de nieuw gevormde christen-democratische partij behoefte had en heeft aan een historisch en politiek zelfbewustzijn. Maar evenzeer zal het grote succes en de sterke machtspositie van het CDA onder Lubbers in de jaren '80 aanleiding zijn geweest voor de belangstelling. Verraadt de (historische) analyse van de confessionele politiek verlegenheid met de toekomst? Ik geloof het niet. En hoe staat het eigenlijk met de toekomstverwachtingen voor het CDA na de electorale catastrofe van 1994?

Deze vraag wordt expliciet aan de orde gesteld door de politicoloog Kees van Kersbergen, wiens *Social Capitalism* een bijzondere positie in de wetenschappelijke literatuur over confessionele politiek inneemt.

Sociaal-democratie en verzorgingsstaat

Van Kersbergen startte zijn onderzoek naar de christen-democratie in een tijd dat een dergelijk project bij zijn collega's vooral argwaan en onbegrip opriep. Hij promoveerde op het eindresultaat, dat in 1995 in een handeseditie verscheen. In 1996 ontving Van Kersbergen voor zijn proefschrift de prestigieuze Stein Rokkan prijs. *Social Capitalism* is een prachtig boek, geschreven in de beste traditie van de vergelijkende politicologie. Het combineert een politiek-historische beschrijving van de christen-democratie in Duitsland, Italië en Nederland met een

B O E K E N

politiek-filosofische reconstructie van het katholiek-sociale denken en met een politiek-theoretische analyse van het christen-democratische verzorgingsstaat-model. De gebruikelijke kwantitatieve analyse is vervlochten met een kwalitatieve vergelijking van nationale stelsels. Van Kersbergen heeft zich daarbij niet laten leiden door het gebruikelijke uitgangspunt: "Nederland is een bijzonder geval, en dat is 't', maar door een objectiverende aanpak die overeenkomsten en verschillen met andere landen naar voren haalt.

Vertrekpunt van Van Kersbergen's onderzoek zijn de vooronderstellingen en vooroordelen in de vergelijkende analyse van verzorgingsstaten van de afgelopen decennia. Veel van de politologische literatuur over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in Europa, zo stelt Van Kersbergen, is doortrokken van een sociaal-democratisch vooroordeel. De gangbare redenering is dat het niveau van de verzorgingsstaat, gemeten naar de omvang van de uitgaven voor sociale zekerheid in brede zin, bepaald wordt door de krachtsverhouding tussen kapitaal en arbeid. Hoe sterker de factor arbeid, hoe meer politieke invloed voor de sociaal-democratie, hoe beter ontwikkeld de verzorgingsstaat: "The more the mass of the population is organised as wage-earners within the social democratic movement, the higher the quality (universalism, solidarity, redistribution) of the welfare arrangements tends to be and, as a result, the higher the extent of equality. A developed

welfare state, therefore, is evidence for a decisive shift in the balance of power in favour of the working class and social democracy." (p. 14)

Dit sociaal-democratische *bias* in de benadering van de verzorgingsstaat is in toenemende mate onder druk komen te staan van empirische en theoretische bezwaren. Van bijzonder belang is daarbij het werk geweest van Gøsta Esping-Andersen, die in verschillende opzichten de weg voor Van Kersbergen's analyse gebaad heeft. Esping-Andersen heeft tegenover de analyse van de overheidsuitgaven ('hoe groter de uitgaven, hoe beter de verzorgingsstaat') het belang van de institutionele vormgeving van de verzorgingsstaat benadrukt en daarbij de onderlinge verhouding van staat, markt en gezin in het centrum van de aandacht geplaatst. Esping-Andersen heeft er, samen met andere auteurs, bovendien voor gezorgd dat langzaam maar zeker afscheid is genomen van het overheersende sociaal-democratische model.

Maar, zo stelt Van Kersbergen, dat is nog niet genoeg. Ook bij de critici van het model is de sociaal-democratische verzorgingsstaat nog steeds toonaangevend en maatgevend voor de beoordeling van andere modellen. De vooronderstelling dat de machtspositie van de factor arbeid zich uiteindelijk vertaalt in sociaal-democratische invloed en in een uitgebreide verzorgingsstaat blijft hardnekkig aanwezig en biedt onvoldoende ruimte om de rol van andere politieke actoren tot zijn recht te laten komen. Vooral de plaats en invloed van

de christen-democratie zal daarbij nader moeten worden geanalyseerd.

Het christen-democratisch model
Aan deze opdracht heeft Van Kersbergen de rest van zijn boek gewijd. Christen-democratie is overigens het tamelijk hybride begrip voor de verzameling nogal verschillende politieke partijen die onder deze verzamelnaam in Europa zijn opgetreden. Het gedachtengoed van de christen-democratie wordt gevoed door een kritiek op de modernisering. De gemeenschappelijke kern van de christen-democratische politiek is, aldus Van Kersbergen, de integratie van sociale groepen (arbeiders, werkgevers, middenstanders, boeren) in één politieke beweging en het overbruggen van de tegenstellingen daartussen: 'the politics of mediation has been a perennial characteristic of post-war Christian democratic politics. And it is the religiously inspired politics of mediation that has governed the social and economic practice of Christian democracy. Social and economic policies, in turn, have functioned as the lubricant of a politics of accomodation by which - under favorable economic conditions - several social interests could be mediated in what was essentially a political pay-off for Christian democracy.' (p. 29)

De verschillen tussen de nationale christen-democratische partijen zijn echter steeds zeer aanzienlijk geweest. Deze verschillen hangen samen met de maatschappelijke omgeving waarin de partijen zich hebben gevormd, met het partijensys-

B O E K E N

teem en de partijpolitieke verhoudingen, met hun relatie tot de kerk, en bovenal met de mate waarin zij er daadwerkelijk in geslaagd zijn een breed scala aan sociale groepen (waaronder de arbeidersklasse) aan zich te binden. De meer gedetailleerde, historische en vergelijkende analyse die Van Kersbergen heeft gemaakt van de Duitse, Italiaanse en Nederlandse christen-democratie brengt overeenkomsten en verschillen in beeld.

De variatie in rol en positie van de christen-democratie komt tot uitdrukking in de verschillen die Van Kersbergen signaleert tussen de verzorgingsregimes in de drie landen. Maar de overeenkomsten zijn meer dan voldoende om van een specifiek christen-democratisch model van de verzorgingsstaat te spreken, zoals zich dat in Duitsland, Italië en Nederland heeft ontwikkeld. Het is een model dat sterk afwijkt van het sociaal-democratische door het afwijzen van universalisme en gelijkheid. "The Dutch welfare state", aldus Van Kersbergen, "became a prototypical, transfer-oriented, passive welfare state. Further cross-national comparisons indicate that this transfer-orientation is a general (despite variations) and distinctive characteristic of Christian democratic welfare state regimes. Not only were these regimes highly oriented towards replacing incomes rather than protecting or creating jobs (...), but they also strongly privileged the traditional family structure through their tax-benefit policies. These differences were found to have a considerable impact on labour market par-

ticipation, especially on the opportunities for women to enter the labour market." (p.175) Aan het christen-democratisch model lag voorts het ideaal ten grondslag van 'privately governed, but publicly financed welfare arrangements'.² De overheid kreeg bij de uitvoering van de sociale zekerheid slechts een beperkte rol toegekend, sporend met het subsidiariteitsbeginsel. Daarnaast werd het model gekenmerkt door een systeem van aan het inkomen gerelateerde sociale zekerheid, waardoor de inkomensverschillen gereproduceerd werden in de verzorgingsarrangementen.

Sociaal kapitalisme

Het christen-democratische model van de verzorgingsstaat vindt zijn politiek-ideologische wortels in het sociaal-katholieke denken dat zich aan het eind van de negentiende en in de loop van de twintigste eeuw naast en soms tegenover de kerkelijke sociale leer ontwikkeld heeft. Het resultaat van dit denken wordt door Van Kersbergen omschreven met het begrip 'sociaal kapitalisme', een begrip dat zich duidelijk onderscheidt van de liberale en sociaal-democratische concepties van sociaal burgerschap. Christen-democraten leggen meer nadruk op plichten dan rechten; op het gezin en de sociale groep dan op het individu; op de maatschappij dan op de staat; op verdelende dan op sociale rechtvaardigheid. Centrale clusters van begrippen in het 'sociaal kapitalisme' zijn: markt-staat-gezin; charitas-verdelende rechtvaardigheid-subsidiariteit; en

klasse-geloof-verzoening. (p.180)

Constituerend element van het christen-democratische gedachtegoed is de relatieve autonomie van sociale organisaties in een pluralistische maatschappij, bijeengehouden door een op verzoening en harmonie gerichte moraal, met behulp van een 'zorgende' staat. (p.182)

Van Kersbergen wijst erop dat politieke concurrentie tussen partijen heeft geleid tot verschillende uitkomsten. In het Nederlandse geval is de 'social policy race' tussen sociaal-democraten en christen-democraten - J.Th.J. van den Berg sprak ooit van het 'rivaliserend bondgenootschap' tussen beide - van groot belang geweest voor de vormgeving van de verzorgingsstaat. De compromisvorming tussen de twee rivalen heeft geleid tot een merkwaardige mengvorm van universalisme, particularisme en differentiatie van uitkeringen. Nog onlangs, tijdens een begin 1998 in Nijmegen georganiseerde terugblik op de *faits et gestes* van het kabinet Den Uyl (1973-1977) liet Van Kersbergen zien dat de Nederlandse sociaal-democratie onder Den Uyl, gedwongen door de politieke machtsverhoudingen, in het voetspoor van de christen-democratie is getreden door te kiezen voor een passieve, op inkomensoverdrachten ingestelde verzorgingsstaat. Daarmee onderscheidde de Partij van de Arbeid zich nadrukkelijk van haar Scandinavische zusterpartijen, die arbeidsparticipatie en een activerend arbeidsmarktbeleid een centrale rol toekenden.³

B O E K E N

Van passieve naar activerende verzorgingsstaat

Van Kersbergen heeft een boek geschreven dat op hoofdlijnen overtuigt. Hij heeft aannemelijk gemaakt dat inderdaad een christen-democratisch model van de verzorgingsstaat is te onderscheiden, met een specifiek type verzorgingsregime. Van Kersbergens kwantitatieve, vergelijkende analyse en zijn historische benadering van de nationale verschillen en overeenkomsten tussen de Duitse, de Italiaanse en de Nederlandse christen-democratische weg naar de macht ondersteunen zijn argumentatie. In meer algemeen zin kent hij de christen-democratie een plaats en rol toe bij de vormgeving van de verzorgingsstaat die haar toekomt. Daarmee heeft Van Kersbergen een belangrijke en interessante bijdrage geleverd aan het debat over de ontwikkeling van de verzorgingsstaat in Europa.

Natuurlijk zijn er ook kanttekeningen bij zijn analyse te plaatsen. Zo mis ik in zijn beschouwing van het Nederland van vlak na de oorlog de dominante aanwezigheid van liberale opvattingen over de te kiezen economische politiek - waardoor de werkgelegenheidspolitieke doelstellingen (wel degelijk aanwezig!) onvermijdelijk een afgeleide werden van de liberaal getinte industrialisatiepolitiek. Zo betwijfel ik dat de Rooms-Rode coalitie met name gesmeed kon worden omdat de PvdA diepgang door het geloof was beïnvloed, zoals Van Kersbergen met een beroep op Jan Rogier stelt. (p. 72) Zo blijven de me-

ningsverschillen tussen sociaal-democratische vakbeweging en partij op het gebied van de sociale en economische politiek onderbelicht. De wijze waarop Van Kersbergen de relatie tussen de kerkelijke leerstellingen en het katholieke sociale denken daarbuitenom behandelt, laat nog wel wat te wensen over. Voor de Nederlandse verhoudingen is het uiteindelijk toch onbevredigend dat het protestants-christelijk denken - als niet relevant genoeg - terzijde wordt geschoven. Van Kersbergen signaleert het adaptatievermogen van de christendemocratie aan nieuwe omstandigheden; hij laat echter weinig zien van de meer recente aanpassingen in het christen-democratisch denken over de verzorgingsstaat. In Van Kersbergens analyse ligt de nadruk toch vooral op de formatieve jaren van direct na de Tweede Wereldoorlog. Maar, zoals gezegd, het zijn slechts kanttekeningen bij een in hoofdzaak overtuigend boek.

Van Kersbergen is bepaald geen apologet van de christendemocratie. Hij betoont zich zeer kritisch over enkele kenmerken van het christen-democratisch model. Daarmee vormen zijn opvattingen tegelijk een uitdaging voor sociaal-democraten. Als de Nederlandse verzorgingsstaat inderdaad in de naoorlogse geschiedenis is uitgegeroeid tot een 'paternalistisch-corporatistische uitkerings- en subsidiefabriek' kan men zich met Van Kersbergen afvragen "waarom sociaal-democraten zich zo graag afficheren met dit lijdelijke en ondoorzichtige stelsel. Is deze versie van de verzorgingsstaat

werkelijk een sociaal-democratische verworvenheid? Is dat de uitvinding waarvan de sociaal-democratie het patent zou moeten opeisen? Het lijkt er veeleer op, dat de PvdA zich inmiddels in een positie gemanoeuvreerd ziet, waarin ze een stelsel tracht te verdedigen dat ze op bepaalde belangrijke onderdelen in deze vorm helemaal niet gewent heeft."⁴

Social capitalism laat zien dat de Nederlandse sociaal-democratie alle reden heeft om afstand te nemen tot sommige aspecten van de verzorgingsstaat en bevat impliciet een pleidooi voor krachtige institutionele hervormingen. Het wekt dan ook geen verbazing dat Van Kersbergen onlangs, samen met Anton Hemerijck, met enige tevredenheid terugblikte op de innovatie van de Nederlandse verzorgingsstaat van de afgelopen vijftien jaar. Al ligt er aan dit proces geen plan of blauwdruk ten grondslag en al is van een Nederlands 'model' geen sprake, toch is het gelukt het accent in het verzorgingsregime te verleggen van de overdrachtsuitgaven naar een activerende arbeidsmarkt politiek. Het 'geval Nederland' bewijst 'that politics still matters, that institutions, the particular incentives and constraints of policies, do matter, but that they can be adjusted, and that positive-sum solutions to the predicament of the welfare state are possible.'⁵

Double trouble

Het minst bevredigende deel van Van Kersbergens analyse heeft hij tot het slot bewaard: de politieke vooruitzichten van de christen-

B O E K E N

democratie voor de nabije toekomst. In het slothoofdstuk van *Social capitalism*, maar ook elders⁶, schetst hij een somber perspectief voor christen-democratische politiek. De positie van de christen-democraten wordt door twee ontwikkelingen bedreigd. Enerzijds is het politieke belang van religie afgenomen: daardoor wordt het electorale potentieel van de christen-democratie op termijn ondermijnd. Anderzijds heeft het christen-democratische project van het 'sociaal kapitalisme' zijn beste tijd gehad. De teloorgang van het christen-democratisch model van de verzorgingsstaat is voor Van Kersbergen van doorslaggevend belang voor zijn sombere toekomstvoorspellingen. Het succes van christen-democratische politiek berustte op de 'politics of mediation', op de bemiddeling tussen en integratie van verschillende sociale groepen, over de scheidslijnen van klasse heen. Dit systeem werd mogelijk gemaakt doordat er voldoende middelen waren om een gunstige politieke uitruil tussen de verschillende sociale belangen tot stand te brengen. "And it is the exhaustion of resources that now tends to hinder the politics of mediation through social policy, because it is increasingly difficult to satisfy opposing interests in terms of a political pay-off if the political process increasingly resembles a zero-sum game." (p. 242) Aldus verkeert de christen-democratie in 'double trouble'.

Daarnaast wijst Van Kersbergen op nog diepere wortels voor de lastige situatie waarin de

christen-democratie verzeild is geraakt: op maatschappelijke processen die de traditionele politiek in het algemeen en die van de christen democraten in het bijzonder ondermijnen. Het gaat dan in de eerste plaats om processen van differentiatie en individualisering die het ontstaan van groepen met duidelijk omschreven identiteiten bemoeilijken; en in de tweede plaats om de verzwakte positie van traditionele politieke partijen, die hun ledental zien dalen, hun functies zien uitgehold en in een representatiecrisis zijn gekomen, omdat zij niet meer weten wie zij (moeten) vertegenwoordigen. De klassieke positie van partijen als intermediair tussen maatschappij en staat is daarmee in het geding.

Electoraal herstel van het CDA?

Van Kersbergens analyse kan ik, zij het niet zonder reserve, wel volgen. Toch deel ik zijn conclusies niet. Om te beginnen - en ik beperk me gemakshalve tot de Nederlandse situatie - is er de vraag hoe sterk de ontkerkelijking doorwerkt op de electorale kansen van de christen-democratie. Vanzelfsprekend neemt de 'natuurlijke' achterban van het CDA daardoor af. Toch bepaalt dit gegeven slechts in beperkte mate de verkiezingsuitslag. Veel hangt immers af van de vraag hoe trouw de achterban aan zijn partij is, en in hoeverre het CDA erin slaagt andere groepen aan te spreken. De verschuivingen van 1994 zijn in ieder geval met het ontzuilingsscenario niet goed te verklaren. Jean Tilly concludeerde dat de machtsverschuivingen

van 1994 vooralsnog niet structureel zijn: 'Winnende partijen kunnen, gezien de partijconcurrentie, een groot aantal stemmen weer verliezen. Verliezende partijen kunnen stemmen terug winnen. Hierbij staan twee wegen open: ze kunnen zich concentreren op het vergroten van hun electoraal potentieel of op het beter mobiliseren van hun bestaande potentieel.'⁷ Dat geldt ook voor het CDA.

In de tweede plaats is het de vraag of een partij of stroming volledig kan worden geïdentificeerd met één bepaald politiek project, zoals de christen-democratie met het sociaal kapitalisme. De grote politieke partijen hebben een dermate uitgebreid programma-tisch bereik, dat het niet eenvoudig is hun bestaansrecht exclusief aan een dergelijk project te koppelen. Eerder lijkt de politieke geschiedenis zich omgekeerd te voltrekken. De grote politieke stromingen zijn vanaf hun ontstaan met politieke en maatschappelijke vraagstukken geconfronteerd die hen tot keuzen dwingen en daardoor mede hun identiteit bepalen: de emancipatie en politieke en sociale rechten; de crisis van economie en democratie; de opbouw van de verzorgingsstaat; de ontzuiling en de crisis en legitimatie van het gezag; de renovatie van de verzorgingsstaat en nieuwe - 'postmateriële' - kwesties. Het hangt voor een belangrijk deel van het innovatievermogen van politieke partijen zelf af, in welke mate zij in staat zijn zich de nieuwe vraagstukken eigen te maken en voor hun opvattingen electorale steun te verwerven. De teloorgang van

B O E K E N

het christen-democratische verzorgingsstaatmodel hoeft niet zonder meer de val van de christen-democratie te betekenen. Als de Nederlandse verzorgingsstaat zich kan aanpassen, waarom zou de christen-democratie dat niet kunnen?

In het licht van de huidige economische en sociale ontwikkelingen is het goed voorstelbaar dat voor een gematigde 'anti-moderne' partij voldoende electorale steun aanwezig is en voldoende machtspolitieke kansen zijn. Veel hangt af van de concurrentie van andere partijen, van het leiderschap en het program. In 1994 was het met deze drie slecht gesteld; de concurrentie was moordend, het leiderschap zwak, het program veel te 'liberaal'. Maar dat betekent geenszins dat het CDA zich niet kan herstellen.

Dat de traditionele positie van

politieke partijen van verschillende kanten is ondermijnd, is een juiste constatering. In 1993 maakte Van Kersbergen voor de post-verzuilingspartij D66 nog een uitzondering;⁸ dat zou hij nu vast niet meer doen. Een nadere verkenning van wat er aan de hand is en vooral in welke richting het partijensysteem zich zal gaan bewegen, gaat het kader van deze bespreking te buiten. In ieder geval, zo dunkt me, hangt ook hier veel af van het aanpassings- en innovatievermogen van politieke partijen zelf.

FRANS BECKER
adjunct-directeur van de WBS

Noten

1. 'Woord vooraf', in H.J. van de Streek e.a. (red.), *Christelijke politiek en democratie*, 's-Gravenhage 1995.
2. Kees van Kersbergen, *Contemporary Christian Democracy and the Demise of the*

Politics of Mediation, paper prepared for the conference on 'The politics and political economy of contemporary capitalism', Berlin, May 1995, p. 12.

3. Vgl. ook Kees van Kersbergen, "Socialisme, sociaal-democratie en het Den Uyl-socialisme. De Nederlandse sociaal-democratie en het denken over de verzorgingsstaat", in: Jet Bussemaker e.a., *Verzorgingsstaat tussen individualisme en solidariteit*, Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam 1994.

4. Aldaar, p. 37.

5. Anton Hemerijck/Kees van Kersbergen, "A Miraculous Model? Explaining the New Politics of the Welfare State in the Netherlands", in: *Acta Politica*, vol. 32, autumn 1997, pp. 277-278.

6. Kees van Kersbergen/Hans-Martien ten Napel, "Macht, impact en perspectief van de Nederlandse christen-democratie", in: Kees van Kersbergen e.a. (red.), *Geloven in macht; de christen-democratie in Nederland*, Amsterdam 1993.

7. Jean Tilly, "Partijvoorkeur, partijconcurrentie en stemgedrag", in: J.J.M. van Holsteyn en B. Niemöller (red.), *De Nederlandse kiezer 1994*, Leiden 1995, p. 246. Zie ook in dezelfde bundel: Rudy Andeweg, 'Afscheid van de verzuiling'.

8. Van Kersbergen/Ten Napel, p. 251.



Het bijzondere kapitalisme van India

Jan Pronk bespreekt:

Jan Breman, *Footloose Labour, Working in India's Informal Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996

Jan Breman is een van Nederlands meest vooraanstaande onderzoekers van processen van sociaal-economische ontwikkeling. Gedurende ruim dertig jaar heeft hij de economische diversificatie van een bepaalde regio in West India onderzocht (het Zuiden van de Staat Gujarat,

rond de stad Surat, gelegen ongeveer halverwege Bombay en Ahmadabad). Het begon met langdurig veldwerk in enkele dorpen, waarheen hij later regelmatig terugkeerde. Het werd gevolgd door talrijke bezoeken aan de regio en een intensieve samenwerking met Indiase wetenschappers. Het resultaat is een indrukwekkende reeks studies waarin de fascinerende veranderingen in dit deel van India zijn beschreven en geanalyseerd. *Footloose Labour* is de jongste publicatie in deze reeks.

De economische veranderingen in Gujarat resulteerden in

industrialisatie en verstedelijking. Breman beschrijft hoe de agrarische werkgelegenheid in betekenis afnam en migratie een steeds belangrijker bron van bestaan werd. In tal van landen leidde dit tot een omvangrijke ongeorganiseerde, wettelijk niet geregelde informele sector in de uitdijende steden, in de vorm van een groot aantal één-persoons- en micro-bedrijfjes van kleine 'zelfstandigen'. De opkomst van de informele sector is door veel ontwikkelingseconomen toegejuicht, omdat men deze zag als de enige mogelijkheid voor de betrokkenen om zich werk en

B O E K E N

inkomen te verschaffen. Bovendien wordt arbeid in de informele sector vaak gezien als een noodzakelijk tussenstadium: snelle formalisering van arbeidsrelaties in de moderne industrieën zou deze weinig flexibel maken en uiteindelijk tot verlies aan werkgelegenheid leiden. Ook de Wereldbank gaat hiervan uit in haar *World Development Report 1995*. Hierin wordt ondermeer geschetst hoe boeren die het platteland verlaten eerst loon-arbeiders worden in de stedelijke informele sector, wat geld verdienen, zich nieuwe vaardigheden eigen maken en vervolgens een eigen bedrijfje opzetten. Zo is het niet gegaan in Gujarat. "During my research in the milieu of the working poor, I have seldom encountered this trajectory to a happy life", schrijft Breman, en hij prikt vervolgens een aantal mode-wijsheden door. Een daarvan betreft de veronderstelling dat de informele sector stedelijk is. Een tweede dat deze vooral bestaat uit zelfstandige in plaats van loon-arbeid. Breman stelt hiertegenover dat ook op het platteland steeds meer werk wordt gevonden in niet-agrarische sectoren. Daarbinnen schat hij de informele arbeid als percentage van de totale werkgelegenheid zelfs nog hoger dan in de steden. Daarnaast blijkt dat hetgeen zich laat aanzien als zelfstandige arbeid vaak verborgen loon-arbeid is. Op basis van eigen onderzoek in Zuid-Gujarat schat Breman de omvang van de onregelde dag-loonarbeid in de informele economie op 40-45 procent van de totale werkgelegenheid, het grootste segment

van de werkende bevolking.

De migratie die hiermee gepaard gaat is zeer divers. Zij vindt plaats zowel op het platteland zelf als naar de steden, op korte dan wel zeer verre afstand, voor kortere en langere tijd, deels seizoengebonden. Het verschijnsel deed zich in Gujarat ook in de laat-koloniale periode voor doch nam daarna sterk toe, zowel tengevolge van de industrialisatie als van de betere transportmogelijkheden. Breman heeft deze migratie intensief onderzocht, niet alleen aan de hand van officiële statistieken (die in India beter zijn dan in tal van andere landen) en onderzoek van anderen, maar ook door eigen veldstudie, verricht over een lange periode. Daarin heeft hij vooral aandacht gegeven aan de samenstelling van de migratie-arbeid en aan de mechanismen die een rol spelen op deze arbeidsmarkt: hoe komen de contacten tot stand, hoe wordt er betaald, hoe zijn de arbeidsomstandigheden en de andere arbeidsvoorwaarden, wat zijn de verschillen in arbeid van mannen en vrouwen, welke rol spelen kaste, religie en herkomst van de arbeiders?

Mede door de talrijke voorbeelden en de citaten van geïnterviewde arbeiders levert dit een fascinerende beschouwing op van de wijze waarop een groot deel van de bevolking probeert te overleven in een regio die in haar totaliteit niet wordt gekenmerkt door economische stagnatie, maar door groei.

*Teloorgang van traditionele
gemeenschapsvormen*

Dat is het hedendaagse kapitalis-

me in India, zonder enige romantiek. In ieder geval niet de romantiek van de patronage, waarbij arbeidsverhoudingen in de informele economie zouden worden beheerst door een scala aan gewoontes en tradities die een bepaalde vorm van sociale zekerheid inhouden. Ook het eerder geciteerde Wereldbankrapport gaat van deze veronderstelling uit. 'Wishful thinking' noemt Breman dat. Dergelijke opvang-systemen mogen in traditionele gemeenschapsvormen hebben bestaan, maar die verdwijnen door modernisering en globalisering als sneeuw voor de zon. Dat geldt ook voor de dorpen. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt overheersen economische kwetsbaarheid en sociale onzekerheid.

Net zo min voor de romantiek van de traditionele patronage is er ruimte voor de romantiek van een revolutionair elan. Gemarginaliseerden verzetten zich, maar zij kiezen daarvoor hun eigen wapens. Dat is in de eerste plaats, aldus Breman, de continuïteit van de migratie zelf: "evasive behaviour certainly, but caused by the desire to keep one's own dignity intact". Het verzet uit zich verder in het bewaren van afstand ten opzichte van werkgevers: "Reservedness, lack of communicativeness, apparent docility and other risk-avoiding behaviour certainly form an element of the working climate that I encountered in various branches of industry. But to describe such behaviour would be incomplete without emphasizing characteristics that suggest the exact opposite: bouts of open

B O E K E N

anger and flashes of defiance, a crude showing of bitterness and resentment' (blz. 256). Men zou kunnen veronderstellen dat dit resulteert in radicale bewegingen van het stedelijk sloppenproletariaat om, al dan niet samen met de armste bevolkingsgroepen op het platteland waarmee het via migratie nauw verbonden is, de bestaande sociale orde te veranderen. Breman schrijft dat hij daarvoor geen enkele aanwijzing heeft gevonden. Hij verklaart dat uit het *closed shop* karakter van de desbetreffende werkgelegenheid. Dat zou verhinderen dat proletarisch bewustzijn wordt vertaald in klassensolidariteit. Eerder zoekt men beschutting binnen de eigen groep, bepaald door buurt, kaste, religie of regionale herkomst. Die nadruk op communaliteit is, zo schrijft Breman, niet irrationeel: het gaat er immers uiteindelijk om bescherming en zekerheid te vinden.

De informele sector is niet louter jungle

Maar deze nadruk op bescherming binnen particularistische verbanden is niet statisch. Breman verwerpt op basis van zijn onderzoek drie veronderstellingen omtrent de reactie van het proletariaat in India (Gujarat). Het is niet revolutionair. Het is evenmin gemakkelijk manipuleerbaar door anti-democratische reactionaire leiders van buitenaf. Maar het is ook niet opportunistisch en normloos: "The rational peasant to be found in Asian paddy fields, shrewdly adjusting to the market economy in a satisfactorily self-interested and normless manner

becomes a metaphor which is logically extended to a proletarianized code of conduct associated with both rural and urban slow dwellers. I disagree also with that third and last type of analysis. The informal sector is not without social fabric, a mere jungle where each and everybody fights for its own survival."

Die sociale structuur is gegeven langs de lijnen van de traditionele groepsidentiteit. Zij wordt in stand gehouden ondermeer door (huwelijks-) verwantschappen in eerste aanleg binnen die identiteit te zoeken. Maar tegelijkertijd verbreden de identiteiten zich. Waar kaste loyaliteiten niet langer voldoen in het proces van sociale interactie en confrontatie wordt de cirkel van de identificatie verwijd om ook mensen met dezelfde religie of taal, of afkomstig uit de zelfde streek, in te sluiten. Dat gebeurt op een pragmatische en dynamische wijze. Een tweedeling in termen van in- en uitsluiting is nooit statisch, noch scherp afgebakend. Waar men toe behoort wordt ook door de mensen zelf bepaald: "In this highly fluid field of various and variable social clusters people move around, obliging themselves in terms of inclusion versus exclusion according to the need to assert their identity in a specific context or at a particular moment". En de identiteit die men wenst te benadrukken wordt bepaald door de behoefte aan een zo groot mogelijke zekerheid.

Breman merkt op dat deze verbreding van de kaste- of 'jati' verwantschap niet alleen dient om materiële belangen zeker te

stellen, maar ook om gemeenschappelijk emancipatie-aspiraties te uiten. Hij acht dat op zich zelf een revolutionaire verandering: de ideologie van de ongelijkheid, kernleerstuk van de Hindu beschaving, heeft haar sociale legitimiteit verloren. Deze observatie beschouwt Breman als de meest significante uitkomst van zijn langdurig onderzoek in Zuid Gujarat. Het sociale bewustzijn wordt niet meer eenzijdig bepaald door hiërarchische, maar ook door communale verbanden. De nadruk valt niet langer vooral op verschil in rangorde, maar op gemeenschappelijke identiteiten.

Er is een tweede hoofd-conclusie uit deze studie te trekken. Het kapitalistische systeem in Gujarat is niet in wording, maar lijkt haar vorm gevonden te hebben. Breman waakt tegen het trekken van algemene conclusies, maar ik waag te stellen: dit geldt voor India als geheel. Het heeft een andere vorm dan het kapitalisme in Noord Amerika, West Europa of Oost Azië. Daar werd uiteindelijk gekozen voor formalisering van arbeidsverhoudingen en voor organisatie van sociale zekerheid, overal verschillend doch in essentie hetzelfde. In Zuid Azië daarentegen - een nog bredere generalisatie - wordt de onderkant van de arbeidsmarkt systematisch omvangrijk gehouden, een groot reservoir van circulerende en migrerende arbeid ('footloose'), informeel, flexibel, op geen enkele manier geregeld, afhankelijk, en permanent arm, zonder perspectief. Dat is geen voorbijgaand stadium in een

B O E K E N

kapitalistisch proces, doch haar pure verschijningsvorm. Als dat zo is, en het onderzoek van Breman en anderen wijst daar op, dan is het de hoogste tijd om daar beleidsconclusies uit te trekken. Breman doet dat zelf niet. Hij heeft een antropologische studie geschreven, geen beleidsadvies. Maar de richting die hij voorstaat schemert tussen de regels door: Laat het niet op z'n beloop. Laat het niet aan de markt over. Erken dat de misère aan de onderkant van de samenleving in Gujarat, India, Zuid Azië, niet zal worden opgeheven door economische groei alleen. Erken de onhoudbaarheid van dat duale systeem, ook al omdat de formele, wel van

de groei profiterende sector niet met wettelijke maatregelen kan worden afgescheiden van de rest. Breid het stelsel van zekerheden en bescherming en formalisering van arbeidsverhoudingen en -voorwaarden geleidelijk uit tot het grote reserveleger dat op drift is.

India wordt nogal eens overgeslagen in de aandacht voor de gevolgen van de snelle internationale veranderingen aan het eind van deze eeuw. De aandacht concentreert zich meer op Zuid-Oost Azië en op wat als het andere uiterste wordt beschouwd: Afrika. Een vergelijking tussen die twee gebieden laat een tegenstelling in een spanning zien die

fascineert en verontrust. Of het huidige wereldwijde kapitalistische systeem houdbaar is en hoe het dient te worden gecorrigeerd, wordt vooral door deze tegenstelling bepaald. Maar diezelfde tegenstelling doet zich ook voor binnen één land: India. Het is Bremans grote verdienste daarvoor nu reeds zo veel jaren aandacht te vragen, niet door zichzelf steeds te herhalen, maar door telkens opnieuw resultaten van oorspronkelijk onderzoek het licht te doen zien.

JAN PRONK

Minister van Ontwikkelingssamenwerking

Milieu-optimisme

Rob Kemmeren bespreekt:

Ernst von Weizsäcker, Amory B Lovins, L Hunter Lovins, *Factor Four; doubling wealth, halving resource use*. London: Earthscan Publications Ltd, 1997.

In 1972 publiceerde de club van Rome *Limits to growth*, waarin de mensheid een donkere toekomst werd voorspeld: milieuvervuiling, én slinkende energie- en grondstofvoorraad zouden het welzijn op aarde bedreigen. In *Factor Four* wordt dezelfde problematiek besproken, maar dan in een jaren '90 jargon. Optimistisch en vol geloof in het technologisch kunnen van de mensheid schetsen de auteurs hun visie en nemen daarbij veel hooi op hun vork. Zij willen niet minder dan een antwoord geven

op de wereldproblematiek zoals die als eerste door de Club van Rome naar voren is gebracht. Zij geloven dat 'Factor vier' hiervoor richtinggevend is, waarmee ze willen aangeven dat de technologie in staat is de welvaart te verdubbelen, terwijl de input van energie en grondstoffen gehalveerd kan worden.

De opbouw van het boek is wat merkwaardig. In deel 1 wordt de oplossing gepresenteerd: 'Fifty examples of quadrupling resource productivity'. In deel 2 'Making it happen' wordt voor de introductie van veelbelovende technologieën een aantal beleidsopties geschetst. Pas in deel 3 'A sense of urgency' wordt een analyse van de problematiek gegeven - die verwacht je toch in het begin - en in deel 4 'A brighter civilisation' wordt aan de hand van 'green eco-

nomics' een blauwdruk gegeven voor een beter maatschappij. Het is enerzijds een herhaling en uitdieping van deel 2, anderzijds een pleidooi voor een mensvriendelijker maatschappij.

Fifty examples of quadrupling resource productivity

De 50 voorbeelden zijn onderverdeeld in de sectoren energie, materialen en transport (de laatste categorie omdat juist in deze sector de duurzaamheidsproblemen het grootst zijn). Een samenvatting geven van al deze voorbeelden is moeilijk, maar een aantal is zo aansprekend, zelfs spectaculair, dat ik enkele hier toch kort wil aanstippen:

— *hypercars*. De mogelijkheden om een auto milieuvriendelijker te maken zijn legio. Door een ingenieus ontwerp kun-

B O E K E N

nen de huidige modellen zonder problemen ontworpen worden voor een energieverbruik van 1 l / 30 km. Het zou echter nog interessanter zijn als de auto opnieuw op de tekentafel bedacht zou worden. Reeds bestaande en geteste modellen hebben aangetoond dat fenomenale reducties kunnen worden bereikt door toepassing van nieuwe brandstoffen, hybride modellen (de combinatie van verschillende motoren in één auto), vliegwielen, de vervanging van staal door ultra lichte en supersterke plastics enzovoorts. Een prestatie van 1 l / 100 km voor een standaard auto is geen al te grote technische opgave meer.

- *duurzame gebouwen.* De auteurs geven een groot aantal technieken waarmee gebouwen energievriendelijker kunnen worden gemaakt. Het meest spectaculaire voorbeeld is het 'Rocky Mountain Institute', het hoofdkwartier van de auteurs Amery en Hunter Lovins. Door het gebruik van 'super-windows' (ramen die licht en warmtestraling slechts in één richting doorlaten, te vergelijken met een polaroidbril), een juiste positionering t.o.v. de zon en uitgekiende isolatie is het mogelijk om in barre klimatologische omstandigheden (2.200 meter hoogte, minimum temperatuur -44 °C) tropisch fruit te laten groeien zonder het gebruik van fossiele energie!!!.

- *zuinige elektrische apparaten.* Een vijfde van de elektriciteit

in de vs (dat zijn 120 elektriciteitscentrales) wordt gebruikt voor verlichting; ongeveer de helft daarvan is bestemd voor inefficiënte gloeilampen. Door vervanging met spaarlampen - tegenwoordig te koop in allerlei vormen, maten en kleuren - kan minstens een factor 4 worden bespaard. Idem dito voor wasmachines, koelkasten, computers enzovoorts.

Maar er is meer mogelijk. De huidige opwekking van elektriciteit gebeurt centraal, wat transport over grote afstanden vereist. Dat gebeurt het meest efficiënt bij wisselstroom en hoge voltages. Transportverliezen en omzetting van voltages (van 50.000 volt in de centrale naar 220 volt bij de consument) veroorzaken daarbij efficiency verliezen. Toepassing van decentraal opgewekte gelijkstroom (bijvoorbeeld door zonnecellen) kent deze nadelen niet. Bovendien zijn apparaten op gelijkstroom veel efficiënter.

Making it happen

In deel 2 van het boek wordt een analyse gegeven van de structuren die nodig zijn om de 'factor vier' te bereiken. Centraal probleem hierbij is de afstemming van geldstromen op (energie)besparingen. Nu is het nog vaak zo dat veel partijen verdienen aan verspilling. Hoe meer energie consumenten bijvoorbeeld gebruiken, hoe meer elektriciteitscentrales aan revenuen incasseren.

In de Verenigde Staten zijn voor energiecentrales daarom puc (Public Utility Commis-

sions) opgericht om door middel van regelgeving dergelijke besparingen daadwerkelijk af te dwingen. Het blijkt namelijk dat investeringen in de hierboven genoemde efficiënte huishoudelijk apparatuur (koelkasten, airconditioners e.d.) uiteindelijk goedkoper is dan investeringen in nieuwe krachtcentrales. Ook hier geven Von Weizsäcker c.s. opmerkelijke voorbeelden. Sinds de aandeelhouders in Californië 15 procent van de energiebesparingen als dividend krijgen uitgekeerd, zijn vele megawatts en miljarden dollars bespaard (p. 161). Volgens de auteurs is het nog beter als deze besparingen een op de markt verhandelbaar product zouden worden. Er ontstaat dan concurrentie om de besparingen, waarbij de markt er zorg voor draagt dat de besparingen efficiënt worden gealloceerd (te vergelijken met Joint Implementation op nationaal niveau). De voorbeelden die de auteurs geven zijn opmerkelijk, maar laten tevens de complexiteit van het onderwerp zien. In feite is de discussie over 'megawatts' in hetzelfde stadium als die van Joint Implementation.

Dat Von Weizsäcker c.s. pleiten voor een toename van de energieprijzen mag geen verwondering wekken. Buitengewoon interessant is hun constatering dat hoge energieprijzen leiden tot een goede economische prestatie (p. 201) én een efficiënt gebruik van energie (p. 202). Hij pleit dan ook om de energieprijzen gedurende een periode van 20 jaar met ongeveer 5 % per jaar te verhogen en tegelijkertijd de belasting op

B O E K E N

arbeid te verlagen. Hierbij heeft hij een rotsvast geloof in wereldwijde toepassing van het instrument, ook voor ontwikkelingslanden: 'The US or Japan or France is theoretically rich enough just to buy and waste a lot of energy and materials. It is highly unreasonable, but not a disaster. But for India, Egypt or Colombia, it is tragic. Capital is scarce, energy is scarcer, labor is abundant. Why should these countries concentrate on capital spending (even if soft-loan money from the World Bank) in aggressively expanding resource exploitation, while ignoring the opportunities shown by the Factor Four revolution' (p. 207; p. 208).

A sense of urgency

De auteurs behandelen in deel 3 een aantal onderwerpen. Eerst gaan zij in op de huidige milieuproblemen (broeikaseffect, biodiversiteit), die tevens centraal stonden op het congres in Rio. Het is moeilijk te beoordelen of hier niet de zoveelste variant op het thema 'de wereld vergaat' wordt gepresenteerd. Daarom is het te betreuren dat niet dieper ingegaan wordt op de 'fouten' in de analyse van de Club van Rome (p. 256-270). De voorspellingen van deze gezaghebbende groep zijn geen van allen uitgekomen: de voorraden energie en grondstoffen zijn hoger dan ooit, de voedselprijzen zijn dramatisch gedaald. Technische vooruitgang (een soort 'autonome factor 4 revolutie'), nieuwe voorraden, en andere misschien onbekende feedbackmechanismen hebben daaraan bijgedragen. Daarmee is

niet het belang van de voorspellingen van de Club van Rome verminderd, maar een nauwkeurigere analyse zou ons meer inzicht in het reilen en zeilen van de maatschappij hebben gegeven.

Om de 'urgentie' van bepaalde problemen aan te tonen worden twee 'nieuwe' concepten geïntroduceerd. Volgens de auteurs heeft de consument niet zozeer behoefte aan goederen per se, maar meer aan goederen gecombineerd met diensten: het zgn 'full-service'-concept. Niet het aantal kilometers dat een auto rijdt, maar 'mobiliteit in ruime zin' is wat de consument wil; geen joules, megawatts of kwh, maar een prettige temperatuur, goede verlichting en koud bier. De auteurs pleiten vervolgens om de energie en grondstoffen die voor de geleverde diensten noodzakelijk zijn, te verrekenen in een zgn *resource productivity* (p. xviii) of *Material Intensity per Service*, de zgn MIPS (p. 242)¹. In hun analyse van de milieucrisis in de geïndustrialiseerde landen, gaan de auteurs ervan uit dat teveel aandacht is besteed aan de verhoging van de arbeidsproductiviteit en te weinig aan de verlaging van het efficiënt gebruik grondstoffen en energie, oftewel een verlaging van de MIPS. De voorbeelden van goud, platina (242, 243) en aardbeienyoghurt (sic!, p. 118) spreken hierbij boekdelen.

A brighter civilisation

De titel 'a brighter civilisation' bezorgt mij kriebels op de rug. Zulke grote woorden, zo heeft de geschiedenis wel geleerd, roepen alleen maar misverstanden

op. De auteurs gaan in dit deel met zevenmijlslaarzen door de stof heen. Er volgt een pleidooi voor een groen BNP (waarin 'milieuschade' is verrekend), voor een rechtvaardiger WTO (GATT) en een hogere appreciatie van niet-materiële welvaart. Het is duidelijk niet het meest interessante deel van het boek.

Factor four is desalniettemin een bijzonder boek, al is het maar door de vele aandacht die het krijgt. De eerste twee delen boeien mij het meest. Vijftig voorbeelden van technologische vernieuwing op een rij maken grote indruk (hoewel toegegeven moet worden dat niet alle voorbeelden even sterk zijn) en enthousiasmeren. Ook hoofdstuk 2 voldoet aan de verwachtingen. Het blijkt dat door een integrale benadering van energiebesparing en een juiste toepassing van het prijsmechanisme een ware efficiency-revolutie mogelijk is. Voor Nederland betekent dat bijvoorbeeld: eerst maatschappijbreed 'super-windows' en efficiënte koelkasten installeren, voordat überhaupt gedacht mag worden aan gasboringen in de Waddenzee!

Toch kent het boek een aantal zwakke punten. De probleem-analyse - in hoeverre we op aarde daadwerkelijk te maken hebben met schaarse grondstoffen - is beperkt. Ook de theoretische uitwerking van MIPS verdient meer aandacht. Het zou toch buitengewoon aardig zijn als de voorspellingen van de Club van Rome en de daadwerkelijke ontwikkelingen aan de hand van MIPS zou worden beschreven. Daarentegen maken de auteurs

B O E K E N

zich er wat gemakkelijk af door te stellen dat de voorspelde tekorten nog steeds te verwachten, maar alleen in tijd verschoven zijn. Tegelijkertijd moet worden erkend dat de auteurs de efficiëncy-revolutie niet alleen prediken vanwege de schaarste aan grondstoffen, maar omdat zij menen dat deze een geheel eigen, op zichzelf staande waarde heeft. En

daarin hebben zij natuurlijk groot gelijk.

Al met al is het boek zeer de moeite waard en voor de milieufreaks (waartoe ik mijzelf ook reken) stimulerend om te lezen.

ROB KEMMEREN

is bestuurskundige en o.a. secretaris van de Landelijke Werkgroep Milieu en Energie van de PvdA



Over technocratische utopieën en ideologische spookbeelden

Wilfred Dolfsma bespreekt:
Hans Crombag & Frank van Dun, *De Utopische Verleiding*, Amsterdam/Antwerpen: Contact, 1997.

Hans Crombag en Frank van Dun – beiden verbonden aan de Rechtenfaculteit van de Universiteit van Maastricht – doen in hun boek *De Utopische Verleiding* een poging het ‘utopie-virus’ met wortel en tak uit te roeien. Zij stellen in dit zeer leesbare boek, waarin een groot aantal fundamentele kwesties wordt aangesneden, dat de aantrekkingskracht van utopieën gebaseerd is op een ‘drogreden’ en dat de gevolgen van ‘utopische actie’ ‘niet ongevaarlijk’ zijn. Ter onderbouwing van deze stellingen onderzoeken zij de wortels van het ‘utopische syndroom’ en vertellen zij van haar geschiedenis. Een uitputtende diagnose voert te ver voor een boek dat toegan-

kelijk moet zijn voor een relatief breed publiek. Om die reden kiezen de auteurs voor een thematische aanpak. Waar dat past, worden achtergronden en ontwikkelingen uitvoeriger belicht.

Zo spelen utopische denkbeelden bijvoorbeeld een belangrijke rol in het christelijke gedachtengoed – vooral onorthodoxe vormen daarbinnen. De sociaal-democratie put ook uit deze traditie; de auteurs noemen met name de *Britse Fabian Society* die aan de wieg stond van de *Labour Party*. Liberalen zouden grotendeels gespaard zijn volgens de auteurs. Opvattingen van hedendaagse sociaal-democraten en zelfs communisten, zo laten Crombag en van Dun zien, zijn analoog aan die van twee onorthodoxe en bijna ketterse tradities in het christendom: het gnosticisme en het millenarisme. Millenaristen verwachten de ondergang van de wereld en vervolgens de komst van het millennium, het Nieuwe Jeruzalem, het duizendjarige koninkrijk Gods, het utopische paradijs op aarde. Het spreekt voor zich, dat wanneer de wereld gedoemd is, haar

Noot

1. Deze benadering is minder vernieuwend dan de auteurs doen voorkomen. In bijvoorbeeld het DTO programma (Duurzame technologische Ontwikkeling) wordt dezelfde methodiek gehanteerd.

natuurlijke orde niet gerespecteerd hoeft te worden. Pre-millenaristen wachten als uitverkorenen de komst van de messias en de ondergang van deze wereld af, post-millenaristen geloven dat zij de komst van het millennium zelf kunnen bespoedigen. Gnostici verklaren alles uit een enkele grond. Zij geloven dat uiteindelijk alles terugkeert tot één; God en mens horen bij elkaar. De wereld scheidt mens en god nu, het menselijke lichaam vervreemdt de geest van zichzelf. Na de bevrijding zullen de structuren van deze materiële wereld echter juist omgekeerd worden. Spinoza, Hegel en Marx laten zich moeiteloos herkennen als gnostici. Kennis, zelfkennis met name, is het middel om mensen uit deze vervreemding te bevrijden. Boodschappers openbaren de weg naar bevrijding aan uitverkorenen. De wetenschappen hebben nu grotendeels de plaats ingenomen van het geloof voor het toetsen van kennis. Thema's en beelden van christelijke en atheïstische utopisten zijn echter grotendeels gelijk.

B O E K E N

Het karakter van een utopie

Alvorens nu een diagnose te kunnen stellen zal men eerst moeten weten wat een utopie eigenlijk is. Volgens Crombag en van Dun is het 'een gewilde wereld', een wereld gemaakt naar de ideeën van de mens. Een wereld die beter is dan de huidige, een paradijs op aarde. De wereld zoals we die nu kennen voldoet op vier fundamentele punten niet aan het beeld van de utopist (p. 28). Het is een wereld van veelheid en verscheidenheid in plaats van eenheid. Het gevolg is een gebrek aan consensus over de oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken; voor de utopist veelal vraagstukken van technische aard. In deze wereld heerst schaarste, een schaarste die omgekeerd kan worden in een situatie van overvloed wanneer, ten laatste, de opvattingen over rechtvaardigheid zoals we die kennen overboord worden gezet. De voor deze wereld 'vertrouwde juridische figuren als eigendom, contract en persoonlijke aansprakelijkheid' beschouwen utopisten typisch als een obstakel voor het bereiken van Utopia.

Kenmerkend voor utopieën als de *Utopia* van Thomas More en *Erewhon* van Samuel Butler is, dat privébezit, een markteconomie en het monogame huwelijk er niet bestaan. Utopianen leven in een serene rust, iedereen heeft wat hij wenst en werkt zoveel als nodig is voor het voortbestaan van de samenleving. Jaloezie en wedijver zijn neigingen die volledig afwezig zijn; er heerst harmonie. Kinderen zijn niet langer het 'bezit' van particuliere individuen, maar worden door deskundi-

gen opgevoed in de geest van de Utopia. In Utopieën heerst volledige vrijheid, inclusief veelal de vrije liefde. Niemand misbruikt echter deze vrijheid om die dingen te doen die Utopia in gevaar zullen brengen. Utopisten ('fantasten' noemen de auteurs hen) zeggen er veelal voor te zorgen dat de wensen van Utopianen zo zijn gevormd, dat niemand wil ingaan tegen het algemeen belang.

De Utopiaan is een nieuwe mens: een 'wachter' bij de eerste utopist, Plato; een 'burger' bij Rousseau; een 'communistisch mens' bij Marx en Engels; een 'cultuurmens' bij Skinner. Enkele utopisten denken dat met de bevrijding uit deze vervreemde wereld automatisch 'het goede dat mensen in zich dragen' zal overwinnen. Anderen denken dat een strikt doorgevoerde opvoeding van kinderen, aangevuld met een voortdurende correctie van volwassenen die zich misdragen, afdoende zal zijn. De bekende psycholoog van het *behaviorisme* B.F. Skinner bepleit dit laatste in zijn *Walden Two*. Sommige utopisten denken dat deze nieuwe mens ascetisch zal zijn en dat er daarom geen schaarsteprobleem zal zijn. Crombag en van Dun herkennen hier milieu-activisten. Anderen zijn gegrepen door wat de techniek van hun tijd vermag en voorspellen dat die in hun Utopia beter benut en verder ontwikkeld zal zijn, uitmondend in overvloed en een overwinning op de natuur.

Op naar het eeuwigdurende geluk?

Is de Utopiaan wel vrij, zo vragen Crombag en van Dun zich af, en

is hij wel een mens? Utopianen hebben nog slechts een gemeenschappelijke wil, hebben niet langer tegengestelde belangen. Het is alsof zij zich hebben overgegeven aan een geluksmachine. Zij zijn daarmee echter een "projectiescherm voor andermans (de utopist w.d.) fantasieën" geworden. Hoe kunnen Utopianen echter gelukkig zijn wanneer zij slechts geluk kennen? Om gelukkig te zijn moet je immers ook het ongeluk kennen, zo zeggen de auteurs. Er is aldus sprake van een utopische paradox: Utopianen zouden volledig gelukkig zijn in hun Utopia, maar omdat zij er geen ongeluk kennen, zijn zij er niet werkelijk gelukkig. Volgens de auteurs is de Utopiaan eerder een zombie of huiskat dan met recht een mens te noemen. Wie anders dan iemand met suïcidale neigingen geeft zich over aan zo'n utopische geluksmachine, bestuurd door een verlicht despoet?

Voor utopisten rest er slechts één doel, een doel dat niet bereikt hoeft te worden na een langdurig proces van vallen en opstaan, van experimenteren. Nee, het doel is duidelijk en de weg is er een van het oplossen van technische vraagstukken waarover Utopianen zelf uiteraard niet geconsulteerd hoeven te worden. Omwegen of vertragingen betekenen slechts verkwisting. Utopisten zijn geobserveerd door dergelijke technische vraagstukken en wijden in hun utopische geschriften uit over de oplossingen, soms tot in de kleinste details. Utopisten zijn veelal technocraten met weinig respect voor opvattingen of argumenten van anderen.

B O E K E N

Nu we utopieën kunnen herkennen, drukken Crombag en van Dun ons op het hart ons niet langer te laten misleiden door de wetenschappelijke, politieke of 'filosofische' 'vermommingen' waarin 'utopische gedachten-spinsels' soms verscholen gaan. Allen vormen zij immers een "fundamentele afwijzing ... van de ontologische structuur van de natuurlijke wereld als zodanig" (p. 258). Deze *gegeven* -- in plaats van *gewilde* -- wereld kent een natuurlijk orde waarin het natuurrecht er voor zorgt dat maatschappelijke diversiteit en de menselijke identiteit voortbestaat. Mensen hebben autonomie binnen deze grenzen -- grenzen die wederzijds erkent worden. Ethici spreken dan van negatieve vrijheid, de vrijheid uit het liberale gedachtengoed gevoed door filosofen als de Amerikaan Robert Nozick. Het is op dit punt, dat Crombag en van Dun zich laten lezen als verdedigers of reders van het recht, cq. de rechtswetenschap. Herhaaldelijk benadrukken zij dat utopieën het recht -- dat een natuurlijk karakter zou hebben -- haar legitimiteit ontnemt.

De EU als utopie

Europa kunnen we nu ook herkennen als een utopie. Sociaaldemocraten en christendemocraten zijn met name de pleitbezorgers van de gedachte dat een verenigd Europa, dat we zelf vormgeven, een plek is waar iedereen gelukkig zal zijn. Er zal welvaart zijn, iedereen kan er doen wat hij wil. De weg naar het utopische Europa is een weg vol technische vraagstukken: moei-

lijk, maar op te lossen. Inpraak van Europese burgers veroorzaakt slechts verkwisting en levert geen bijdrage aan de oplossing van de vraagstukken. Als rechtgeaarde utopisten vragen Europese regeringsleiders niet naar de mening van hun Utopianen (in spé). Zij worden geacht zich over te leveren aan de Europese geluksmachine.

Zoals andere gerealiseerde utopieën, verschilt ook het verenigd Europa van de leerboek-utopie. De USSR, de gemeenschap van de Táborieten in het begin van de 13e eeuw, de vele communes in de vs en elders, Hitler-Duitsland, het Münster van de Wederdopers rond 1534, de verzorgingsstaten van de Westerse wereld nu (vooral de rol van de staat in het onderwijs steekt de auteurs): allen waren in opzet verschillend van de leerboeken.

Dit brengt me wel op een belangrijke inhoudelijke vraag aan de auteurs: Waarin verschilt de utopie van de ideologie? Het woordenboek legt ideologie uit als 'het geheel van beginselen, denkbeelden van een stelsel'. Een utopie is een 'plan voor een ideale toestand', soms ook een 'onbereikbaar ideaal'. Crombag en van Dun gaan niet in op de relatie tussen deze begrippen. Stelsels hebben volgens hen een natuurlijk, gegeven karakter, onafhankelijk van denkbeelden die bij mensen leven. Zou men er van uitgaan dat een maatschappij -- tot op zekere hoogte -- gekneed kan worden, waarmee haar stelsel deels afhangt van een ideologie, dan kunnen utopische ideeën een constituerende rol spelen. Is

de maatschappij ons gegeven, dan blijft iedere utopie een onbereikbaar ideaal en is iedere ideologie voor een maatschappij een spookbeeld.

Het resultaat van de exercitie van Crombag en van Dun is een boek waarin vele vraagstukken passeren die het politieke en filosofische denken in de Westerse wereld al eeuwen in haar ban houdt. Utopistische visies op deze vraagstukken zijn hardnekkig en blijven aanhangers vinden. Utopische geschriften en denkbeelden hebben een lange geschiedenis. Soms waren zij meer, dan weer minder en vogue. De utopische ideeën-geschiedenis die Crombag en van Dun in hun boek schetsen is dusdanig rijk en geschakeerd dat het welhaast bij implicatie een utopie lijkt haar voorgoed het zwijgen op te leggen. Wanneer het zelfs de Inquisitie niet lukte utopieën uit te bannen, zal het deze auteurs dan wel lukken?

Hier ligt waarschijnlijk de zwakte van het boek: de auteurs onderschatten de kracht van utopische ideeën, en overschatten de kracht van de ideeën die zij er tegenover plaatsen. De natuurlijk orde met haar natuurrecht zijn meer op expliciete of impliciete conventies en afspraken tussen mensen gebaseerd dan zij aangeven. Ook een verwijzing naar de vermeende efficiëntie van die natuurlijke orde die een rationele reactie is op "het fundamentele, dat wil zeggen niet arbitrair veranderbare, antropologische gegeven van de menselijke individualiteit" (p.57) is niet overtuigend. Welke de

B O E K E N

'ankers van de harde feiten' (p. 104) zijn, wordt zelden precies verteld.

De auteurs onderkennen ook niet expliciet de sociale rol die utopieën spelen. Het is een rol waar utopieën een deel van haar kracht aan ontlenuen. Onbedoeld geven Crombag en van Dun daar een fraai staaltje van wanneer zij in hoofdstuk 4 van Butlers Erewhon, waarin als omkering van de destijds gangbare orde ziekten als misdadigers beschouwd worden, gebruiken om een kri-

tiek te leveren op recente ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Mij dunkt, bijvoorbeeld, dat mede door de sociale rol die utopieën en utopisten speelden het door Crombag en van Dun geroemde democratische systeem als middel om 'uitgedrukte voorkeuren om te zetten in beslissingen' (p. 256) tot stand is gekomen.

Wanneer het Crombag en van Dun zou lukken het utopische syndroom – een syndroom dat in het boek soms de vorm van een

complot krijgt – uit te roeien, zouden zij daarmee een groot deel van de Westerse culturele en ideeën-geschiedenis overboord zetten. Hoezeer ik ook onder de indruk ben van het werk van Crombag en van Dun, dat zou voor mij wat al te voorbarig zijn.

WILFRED DOLFSMA

is als econoom verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Kunst- en Cultuurwetenschappen.



'Kamer wil steun koop eigen aandelen', kopt *de Volkskrant* van 25 maart jl. Werknemers moeten fiscale steun krijgen voor het verwerven van aandelen in het bedrijf waar ze werken. Een kamermeerderheid heeft staatssecretaris Vermeend gevraagd om dit voorstel (begroot op ca. zestig miljoen gulden) uit te werken.

Dat is om verschillende redenen een merkwaardig standpunt. Om te beginnen is het strijdig met één van de hoofdlijnen van de nota 'Belastingen in de 21ste eeuw' van Vermeend en Zalm. De bewindslieden bepleiten een fiscale 'grondslagverbreding'. Dat wil zeggen: beperking van de woekering van aftrekposten en belastingvoordelen die, overigens mede onder hun eigen verantwoordelijkheid, heeft plaatsgevonden. De Kamer stemde op 23 maart met dat streven in. Maar waarom dan op 24 maart weer een nieuwe aftrekpost voorgesteld? (Vermeend gaat voor het plan financiële dekking zoeken.)

Nu kan het zijn dat het aandelenbezit van werknemers zo'n groot maatschappelijk belang vertegenwoordigt, dat we de belastingnota in dit opzicht maar even moeten vergeten. Daarvoor is echter nog niet het begin van een bewijs geleverd.

Veel topmanagers krijgen hun salaris tegenwoordig voor een deel in aandelen (opties) uitgekeerd. De 'gewone' werknemer wil, begrijpelijkerwijs, van dergelijke lucratieve beloningen meeprofiteren. Maar die hele ontwikkeling roept wel tal van vragen op. Is een verstrengeling van het belang van management resp. werknemers met dat van de kapitaalverschaffers op lange termijn wel een goede zaak? En als dat al zo is: moeten we die ontwikkeling dan ook nog eens met gemeenschapsgeld gaan ondersteunen?

Een serieuze visie op vermogensspreiding of -aanwasdeling, waarmee zo'n stap wellicht (?) gerechtvaardigd zou kunnen worden, is nergens te bespeuren. De Tweede Kamer wekt aldus de indruk, zich voornamelijk te laten leiden door een modieus 'volkskapitalistisch' sentiment - gevoed door een hoogconjunctuur op de beurs en door een toenemende fixatie van het Nederlandse bedrijfsleven op een zo groot mogelijke winst-per-aandeel ('shareholder value').

En dan nog een kleinigheid. De regeringspartijen beroemen zich erop (net als PvdA en CDA in het vorige kabinet) dat de herstructurering van de verzorgingsstaat in ons land de inkomensverschillen niet sterk heeft doen oplopen. Daar valt op zichzelf al het nodige op af te dingen. Zo heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau berekend dat het inkomen van uitkeringsgezinnen in de periode 1983-1994 ruim dertig procent bij dat van werknemersgezinnen is achtergebleven.

Maar de betrokken partijen vergeten er bovendien altijd één ding bij te vertellen: dat ze de inkomensachterstand die ze met de ene hand proberen te beperken (bijvoorbeeld in de vorm van herstel van de koppeling tussen lonen en uitkeringen), met de andere hand weer vergroten. Door een sterke verhoging van het arbeidskostenforfait (voor werkenden); door riant spaar(loon)regelingen (voor werkenden); en nu dan weer door een subsidie op aandelen (voor werkenden).

'Kamer wil steun koop eigen aandelen'. Wanneer gaat het parlement zelf eigenlijk naar de beurs?

Shareholder value



PAUL KALMA

*Directeur Wiardi Beckman
Stichting; redacteur S & D*



De EMU en de omwegen van de Europese integratie*

JAN LUITEN VAN ZANDEN

*Hoogleraar economische en sociale geschiedenis
Universiteit Utrecht*

Dat de geschiedenis vaak omwegen en kronkelpaden bewandelt, laat zich fraai illustreren aan het verhaal van de Europese integratie. Historici hebben zich de afgelopen decennia intensief bezig gehouden met de vraag waarom in Europa na de Tweede Wereldoorlog

dit proces van samenwerking op gang gekomen is. Hierbij is meer inzicht ontstaan in de dynamiek ervan, een dynamiek die ons nog steeds – aan de vooravond van de EMU – voortstuwt. In de meer populaire geschiedschrijving wordt dit proces vooral toegeschreven aan lessen die zijn getrokken uit de Tweede Wereldoorlog. Direct na 1945 werd in reactie hierop door een aantal denkers en politici de Europese Beweging opgericht, die pleitte voor een samengaan op Europees vlak. De denkbeelden die door de Europese Beweging naar voren gebracht werden, zouden geleid hebben tot verschillende initiatieven om te komen tot Europese samenwerking, waarvan de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal (EGKS) van 1953 en de EEG van 1958 de bekendste zijn geworden. De zes landen die daaraan deelnamen, ontdekten al spoedig hoe voordelig de economische samenwerking was, waarna dit proces zich als een olievlek uitbreidde: de EEG werd uitgebreid en omgevormd tot een veel omvattender Europese Gemeenschap, later de Europese Unie.

Een wereld van economisch nationalisme

Zo eenvoudig is het niet gegaan, is de boodschap van historici als Alan Milward en Richard Griffiths.¹ De generatie na-oorlogse politici die vorm hebben gegeven aan het integratieproces was in eerste instantie geïnteresseerd in het oplossen van praktische economische problemen. De staat had in de na-oorlogse periode – mede onder invloed van het denken van Keynes – een zeer grote invloed in het economisch leven verworven en werd door de

bevolking verantwoordelijk geacht voor het wel-slagen van herstel en reconstructie. Dit herstel vond echter plaats in een wereld van economisch nationalisme, waarin internationale kapitaalbewegingen sterk aan banden waren gelegd, de handel werd gedomineerd

door quota's en torenhoge tarieven en de internationale politiek door gedetailleerde onderhandelingen over bijvoorbeeld de vraag hoeveel gloeilampen Italië van Nederland zou afnemen in ruil voor een zeker quantum rijst. In een dergelijke wereld was voortdurend intensief overleg nodig om de internationale economie aan de gang te krijgen – wat vooral voor de kleine landen van enorm belang was – en werden instituties ontwikkeld om dit type onderhandelingen te vereenvoudigen. De Organisatie van Europese Economische Samenwerking (de latere OECF) en de Europese Betalings Unie, die overigens beide onder invloed van de Verenigde Staten werden opgezet, waren daar voorbeelden van.

De EGKS – in de hagiografie van de Europese Unie vaak gezien als de eerste fase op de weg die naar het verenigd Europa zou leiden – is een mooi voorbeeld van dit type ontwikkeling. De Franse industrie was sterk afhankelijk van de invoer van kolen uit Duitsland; het ontstaan van de Bondsrepubliek Duitsland (uit de voormalige bezettingszones) betekende echter dat de gegarandeerde aanvoer van kolen in gevaar kwam. Dit was voor de politici die verantwoordelijk waren voor de Franse *planification indicative* – de planning van de industrialisatie – een groot probleem. Ter oplossing hiervan ontwikkelde Jean Monnet, de geestelijke vader van de Franse planning, het idee voor een kolen- en staalunie tussen beide landen. Hieruit werd in 1953, na de nodige omzwervingen, de EGKS geboren. Nederland deed daaraan mee omdat men er niet buiten wilde blijven en omdat België, waarmee

men in het Benelux-avontuur was verwickeld, al vroeg had laten merken hierin een oplossing te zien van een ander nationaal probleem, de sterk verouderde steenkolenmijnbouw van het land. De meeste Nederlandse politici waren overigens weinig enthousiast over het plan; een socialist als Drees zag in de Europese samenwerking voornamelijk een bedreiging voor de positie die de sociaal-democratie na jaren van strijd eindelijk had weten te veroveren.

Een van de weinige Nederlanders die werkelijk geestdriftig waren over deze initiatieven was minister van Landbouw Sicco Mansholt, die in Europese samenwerking een oplossing zag voor het meest nijpende probleem waar de Nederlandse landbouw toen mee worstelde, namelijk de enorme zuiveloverschotten. Deze waren het gevolg van het in de jaren dertig ingevoerde beschermingsbeleid van de landbouw, waarbij minimumprijzen voor landbouwproducten werden vastgesteld die gewoonlijk veel hoger waren dan de prijzen op de wereldmarkt. Omdat Nederland grote hoeveelheden landbouwproducten exporteerde – de productie groeide vele malen sneller dan de binnenlandse consumptie – werd deze politiek steeds duurder. Mansholt moest daarom op zoek naar markten waar Nederland zijn relatief dure landbouwproducten kon afzetten. Oorspronkelijk ontwikkelde hij plannen voor een *Green Pool* – een soort EGKS maar dan voor de landbouw. Uiteindelijk kwam dit initiatief terug bij de onderhandelingen over het verdrag van Rome (1957), zodat daarin een aparte landbouwparagraaf werd opgenomen waarin een gemeenschappelijk landbouwbeleid werd aangekondigd. Mansholt werd bovendien de eerste Europese Commissaris van landbouw en kreeg daarbij veel ruimte om dit Gemeenschappelijk Landbouwbeleid te gaan opzetten. Zoals bekend heeft Nederland zeer gef profiteerd van dat beleid.

Het is de moeite waard om even stil te staan bij deze voorbeelden omdat ze duidelijk maken waarom het integratieproces in de jaren vijftig op gang kwam. In beide gevallen was de achtergrond de oplossing van concrete problemen met de internationale handel (steenkooltekorten respectievelijk landbouwoverschotten), die voortkwamen uit de hoge mate van overheidsinterventie in de nationale economieën in die jaren. De betrokken politici gingen vervolgens

naar oplossingen zoeken die in belangrijke mate in het verlengde lagen van het economisch nationalisme waaruit ze voortkwamen. Men koos voor constructies – het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de Hoge Autoriteit van de EGKS – die eveneens een hoge mate van overheidsinterventie impliceerden; deze supra-nationale organen kregen dwingende bevoegdheden om de internationale problemen te reguleren.

In deze jaren waarin de basis werd gelegd voor verregaande economische samenwerking binnen Europa, ondervond men tegelijkertijd dat vergelijkbare plannen om te komen tot vormen van politieke of militaire samenwerking steeds mislukten. Daar was een eenvoudige reden voor. Bij onderhandelingen over economische problemen konden *win-win* situaties ontstaan, waarbij alle partijen baat hadden, wat bij de noodzakelijke unanieme besluitvorming een absolute vereiste was. Dat Duitsland zijn markt voortaan moest openzetten voor *Frau Antje* en dat Nederland zonder restricties Volkswagens moest importeren, tastte in beide landen vrijwel geen gevestigde machtsposities aan. Bij onderhandelingen over vormen van politieke en militaire samenwerking bleek dit veel lastiger, zo niet onmogelijk: daar betekende de grotere macht van de een haast per definitie het verlies aan invloed van de ander. Het scheppen van sterke Europese organen op dit terrein betekende bovendien dat alle landen politieke invloed moesten prijsgeven, waartoe ze niet bereid waren. De Europese Defensie Gemeenschap (1954) en de Europese Politieke Unie (begin jaren zestig) mislukten dan ook omdat één partij (Frankrijk respectievelijk Nederland) zich er tegen bleef verzetten. Of in de woorden van Milward, de EEG was niet in het leven geroepen om de nationale staat af te breken, maar om de problemen ervan – in de specifieke naoorlogse context – te helpen oplossen.

Spanningen tussen economie en politiek

Vanaf het prille begin was er dus sprake van een wanverhouding tussen de economische en de politieke dimensie van het integratieproces. De economische samenwerking werd voortdurend intensiever, mede doordat de Europese economieën sterk reageerden op de nieuwe impulsen en zeer nauw met elkaar vervlochten raakten. Tegelijkertijd won de nationale staat nog aan kracht en invloed: de wel-

* Het volgende is grotendeels gebaseerd op J.L. van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht: Het Spectrum, 1997.

1. A. Milward, *The European Rescue of the Nation State*, London: Routledge, 1992; R.T. Griffiths (ed.) *The Netherlands and the integration of Europe*, Amsterdam: Neha, 1990.

vaartsstaat werd uitgebreid, door de staat betaald onderwijs en onderzoek werden steeds belangrijker, in de jaren zeventig werd veel verwacht van werkgelegenheidspolitiek en industriepolitiek, enz.

In de loop van de jaren tachtig werd echter duidelijk dat de nationale staat steeds meer onder druk kwam te staan van de processen van internationalisering en vervlechting. Misschien kan men de eerste jaren van Mitterrand (1981/83) zien als het laatste grote experiment om deze spanning in het voordeel van de nationale staat te beslechten (en het kabinet Den Uyl als een van de voorlaatste experimenten). De opkomst van 'nieuw rechts' (Thatcher, Reagan), die samenviel met een crisis in de welvaartsstaat en in de overheidsfinanciën, betekende een belangrijke wending: zeker in Nederland en Engeland werden de pretenties van de nationale staat omlaag geschroefd. In de praktijk bleef de staat natuurlijk alomtegenwoordig. Maar in theorie lijkt althans de Nederlandse staat zich te hebben neergelegd bij de kracht van de globalisering.

In Brussel werd en wordt natuurlijk dezelfde spanning ervaren: hoe de EEG/EG/EU draaiend zien te houden, terwijl de echte politieke macht nog steeds in London, Parijs, Bonn, in Kopenhagen en Athene gevestigd is? Uit de periodieke crises die het integratieproces doormaakte kon de les getrokken worden dat de tamelijk fragiele structuur alleen bij elkaar gehouden kon worden door het stellen van nieuwe, ambitieuze doeleinden op economisch vlak. Zo wist Delors de problemen halverwege de jaren tachtig rond het uit de hand gelopen landbouwbeleid en de Britse obstructie op dat punt te overwinnen door het plan te lanceren voor een Europa zonder binnengrenzen, te realiseren in 1993. Met dit plan werd de EG opnieuw een krachtig voertuig voor de liberalisering van de verhoudingen binnen Europa; het vrijmaken van het internationaal kapitaalverkeer werd er zeer door bespoedigd, evenals de liberalisering van het vliegverkeer, om twee voorbeelden te noemen. En, nog voordat men op adem was gekomen van dit initiatief (dat overigens veel minder banen opleverde dan was voorspeld), formuleerde het Verdrag van Maastricht de doeleinden van de Economische en Monetaire Unie – een nieuw ambitieus doel voor het nieuwe millennium. Door dit wenkende perspectief werd de ineenstorting van het Europees Monetair Stelsel in 1992/93 'verwerkt' zonder trauma's achter te laten.

Deze strategie van Europa is wel vergeleken met

die van de fietser: gezien de labiele structuur betekent stilstaan onvermijdelijk dat fiets en berijder omvallen; voortgang, gericht op nieuwe doelen, is dus nodig om Europa bijeen te houden. En omdat deze doeleinden alleen in de economische sfeer met succes gerealiseerd kunnen worden, neemt de economische integratie steeds meer toe, waardoor de spanning met de stagnatie in de politieke sfeer voortdurend dreigt op te lopen.

Zoals in het voorgaande kort is aangegeven, is dit een haast onvermijdelijk gevolg van het ontwikkelingspad dat het integratieproces in de jaren vijftig gekozen heeft. Het 'democratisch tekort' van Europa is inherent aan deze ontwikkelingslijn (al moet dit tevens verbonden worden met het ontbreken, op Europese schaal, van een *civic society* waar een vitale democratie in moet wortelen).

De gok van de EMU

De geschiedenis van 'Europa' is een opeenstapeling van paradoxen. Begonnen als een beweging om de internationale problemen van de nationale staat op te lossen, knaagt Brussel nu aan de machtsbasis van dezelfde nationale staat. 'Brussel' zal wel altijd het Janusgezicht behouden dat in de genen ingebakken zit: opgezet als supra-nationaal orgaan om te interveniëren in de nationale economieën, bespoedigt het tegelijkertijd processen van internationale vervlechting.

De grote gok van de EMU is nu of de nationale staat zodanig verzwakt is dat deze zich fundamentele onderdelen van het begrotings- en het monetaire beleid laat afnemen. Kan de EU zoveel druk uitoefenen op de partners, die nu in staat blijken te zijn om op korte termijn aan de criteria van het verdrag van Maastricht te voldoen, dat deze ook op de lange termijn hun gedrag door (voor hen) nieuwe normen zullen laten bepalen?

Een van de problemen die zich daarbij voordoen is dat er bepaalde prikkels in het systeem ingebouwd zijn die het niet nakomen van de regels belonen. Een gemeenschappelijke munt kan gezien worden als een collectief bezit waar alle betrokkenen van kunnen profiteren. Een van de baten ervan is het vermogen van de staat – en in dit geval van alle betrokken staten – om door geld (in feite schuldtitels waarvoor geen rente vergoed wordt) uit te geven inkomsten te verwerven. De (nadelige) gevolgen daarvan – hogere inflatie en een hogere rentestand – kunnen onder de EMU grotendeels afgewenteld worden op de overige lidstaten. Kortom, het is voor

elke staat rationeel om zich niet aan de strikte regels van het Verdrag van Maastricht en vooral het Stabilisatiepact te houden.

Het doel van het Stabilisatiepact is om zodanige sancties op dit 'free rider' gedrag te zetten dat de eventuele baten daar niet tegenop wegen. Dit veronderstelt echter dat een volledige registratie van de geldschepping mogelijk is en dat het gezag en de bevoegdheden van Brussel en van de Europese Centrale Bank zodanig zullen zijn dat ze de sancties met succes kan opleggen. Vergelijkbare historische voorbeelden laten echter zien dat (a) staten in dergelijke situaties zeer creatief kunnen zijn in het ontlopen van de precieze regels en criteria en (b) dat het buitengewoon moeilijk is om autonome politieke eenheden dwingende sancties op te leggen als de betrokken politieke elites zich daar tegen verzetten.

Brussel: het Den Haag van 1780?

Een van de beste voorbeelden op dit terrein vormt de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, een coalitie van zeven autonome gewesten die een gemeenschappelijke munt en een gemeenschappelijke begroting (voor onder andere defensie) hadden. Het 'free rider' gedrag van een aantal gewesten – van Zeeland bijvoorbeeld op het gebied van de munt en van bijna alle gewesten buiten Holland op het gebied van de gemeenschappelijke uitgaven – leidde niet alleen tot veel moeilijkheden op monetair gebied, maar tevens tot een voortgaande verzwakking van de politieke structuur van de Republiek waaraan ze uiteindelijk tenonder gegaan is.²

Nu kan men natuurlijk tegenwerpen dat de structurele beperkingen waaraan overheidsgedrag in de 17e en 18e eeuw onderhevig was fundamenteel anders waren dan nu, waardoor Brussel nu tot veel meer in staat is dan Den Haag in 1780. Maar dit geldt ook voor de free rider: zoals de voorbereiding voor het examen over de regels van 'Maastricht' dat in mei afgenomen zal worden heeft laten zien, zijn de nationale staten tot zeer creatief boekhouden in staat – en dit is natuurlijk nog maar het begin van de problemen.

Nauw verweven met deze problematiek is de vraag of de nationale staat momenteel zodanig verzwakt is dat ze fundamentele instrumenten als het

begrotingsbeleid en het monetair beleid uit handen zal geven. Dit probleem ligt voor de verschillende staten heel anders. In Italië en België is de staat vermoedelijk zodanig verzwakt dat Europa het enige alternatief naast desintegratie lijkt te zijn. Vooral in Italië is het begrotingstekort in het verleden gebruikt als middel om de spanningen binnen het politiek bedrijf te beheersen – ergo, snelle inflatie, zwakke munt etc.. De weerstand die vooral in Nederland lijkt te bestaan tegen opname van Italië in de EMU is daarop gebaseerd. Daar staat tegenover dat in dat land een 'nieuwe' politieke elite zich tracht te legitimeren door zich juist wel – zoveel als binnen de Italiaanse context mogelijk is – te conformeren aan de Europese regels. Sterker nog, de steun voor de deelname aan de EMU is juist in Italië zo groot omdat de burgerij daarmee een soort garantie hoopt te krijgen voor een – in ieder geval op monetair en financieel vlak – meer solide overheidsbeleid; met andere woorden, de disciplineren van de politieke elite die van de EMU uitgaat, wordt door delen van de bevolking vanuit het gegroeide wantrouwen tegen deze elite positief verwelkomd. De kans bestaat dus dat Italië een redelijk trouwe deelnemer aan de EMU wordt.

In een aantal 'kleine' sterkere staten – waarvan Nederland een goed voorbeeld is – heeft het neoliberalistische gedachtegoed zodanig wortel geschoten (en zijn de economische problemen voorlopig zodanig onder controle) dat eveneens, in ieder geval op de korte termijn, niet veel weerstand tegen het opgeven van deze bevoegdheden verwacht mag worden. Dat ligt echter anders in de twee landen die in belangrijke mate de Europese agenda bepalen. In Frankrijk zijn de verkiezingen in de afgelopen jaren steeds gewonnen door die partij die beweerde door een omvangrijk pakket van overheidsmaatregelen de werkloosheid te zullen gaan oplossen. Dit tekent de afhankelijkheid van de Franse politiek van het begrotingsbeleid. Omdat dit instrument in feite niet meer voor deze doeleinden gebruikt kan worden, dreigt een groot probleem te ontstaan. Misschien wordt dit in de Franse politiek nog niet als zodanig onderkend, omdat men geneigd is te denken dat men Europa naar eigen hand kan zetten. In zekere zin is de EU in Franse ogen een

2. Vgl. de recente dissertaties van M.S. Polak, *Historiografie en economie van de 'muntchaos'*. Amsterdam: Neha, 1998 en T. Pfeil, *Tot Redding van het Vaderland. Het primaat van de Nederlandse Overheidsfinanciën in de Bataafs-Franse tijd 1795-1810*. Amsterdam, 1998.

voortzetting van het grote project om de rest van de wereld naar Frans model te civiliseren.

De andere zwakke schakel in het EMU-spel is de zeer sterke staat Duitsland, die misschien nog wel meer dan Frankrijk geteisterd wordt door ernstige economische problemen. Ook hier kan de politiek niet machteloos toezien, maar staat ze in feite – mede door de structurele problematiek van het voormalige Oost-Duitsland – met lege handen. De Duitse problematiek wordt nog verergerd door het feit dat de sterke D-mark het krachtigste symbool van het *Wirtschaftswunder* en daarmee van de Duitse natie na 1945 is. Er dreigt een soort identiteitscrisis als dit symbool plotseling ingeruild moet worden voor een munt die men maar met mate vertrouwt en apprecieert.

Om nog even terug te keren naar het voorbeeld van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden: de samenhang in deze statenbond werd in stand gehouden door het dominante Holland, dat als belangrijkste gewest het algemeen belang vertegenwoordigde en daardoor de steeds weerkerende financiële problemen oploste (tot ze zelf na 1780 ook uitgeput raakte). Bovendien slaagde Holland erin om regels op te leggen voor onder andere het monetair beleid, waardoor totale chaos op dit terrein voorkomen kon worden. In zekere zin zou men van Duitsland – de grootste financier van de EU – een vergelijkbare rol mogen verwachten; het zijn immers ook in belangrijke mate de Duitse criteria voor een gezond financieel en monetair beleid die in het Verdrag van Maastricht zijn vastgelegd. De tragiek van de EU is echter dat het economisch overwicht van onze Oosterbuur sterk tanende is. Nederland heeft daar als 'free rider' in het systeem van vaste wisselkoersen rond de Mark – door de lonen 'kunstmatig' laag te houden en de concurrentiepositie sterk te verbeteren – een steentje aan bijgedragen. Deze verzwakking van de spil van het Europese integratieproces is daarom een zorgelijke

zaak, want het is zeer de vraag of de spanningen die met de komst van de EMU dreigen te ontstaan zonder een krachtige, dominante partij als de Duitse wel beheersbaar zijn.

Fin de Siècle

In het voorgaande heb ik getracht duidelijk te maken door welke krachten het Europese integratieproces vanaf de jaren vijftig wordt voortgestuwd. Het lijkt er op dat Europa een eigen ontwikkelingspad moet afleggen, dat gepaard gaat met grote – misschien wel toenemende – spanningen tussen de economische en de politieke dimensie van het integratieproces en tussen de nationale staten en Brussel. Deze spanningen worden echter kunstig aan het oog onttrokken door de strategie van de 'vlucht naar voren'. De komst van de EMU is een beslissende sprong voorwaarts in dit proces, waarvan de gevolgen nog niet overzien kunnen worden. Op meer pessimistische momenten dringt zich de vergelijking op met een ander groot Europees project van de twintigste eeuw, dat een even dwangmatig ontwikkelingspad moest volgen voordat het in 1989 – voor iedereen onverwacht – ineens stortte met de val van de Muur. Even onverwacht kwam in de afgelopen jaren een eind aan het wonder van de Aziatische tijgers. De Japanse economie, ooit de lieveling van alle economen, zit nu al sinds 1987 in de lappenmand. Het onvoorstelbare gebeurt dus aan het eind van de 20e eeuw, en nadat het gebeurt is kunnen alle experts precies uitleggen waarom het wel moest gebeuren. Gezien de omwegen en kronkelpaden waarlangs de geschiedenis voortbeweegt is onvoorspelbaar of ook het onvoorstelbare met de Europese Unie zal gebeuren. De ingrediënten voor een spannend uiteinde van deze eeuw en een zenuwslopend begin van de volgende zijn volop aanwezig.

Beste Wim

Memo van een 'spin doctor'

Den Haag, 6 juli 1998

Tijdens deze gedwongen
gevechtspauze schrijf ik je
een wat uitvoeriger memo.

Dit is het moment om je weer

eens af te vragen hoe je op andere onderhandelaars overkomt en hoe dit je kansen op succes beïnvloedt. Ik ben erg blij met de kans die je me hebt geboden om achter het one-way screen te kijken hoe jij met Bolkestein en Borst zaken probeert te doen. Geloof me, niets is zo welsprekend als de taal van het lichaam. Het helpt echt dat je je gesprekspartners wat dieper in de ogen kijkt als je een voorstel doet dat voor hen aantrekkelijk moet zijn. Ik heb nog wat video-beelden waarop je jezelf kunt terugzien. Helaas ging het helemaal mis toen het er echt op aankwam. (We hebben afgesproken dat ik alles eerlijk zal zeggen wat ik zie, dus ik verpak mijn kritiek niet in beleefdheden. Je weet dat ik een grote fan van je ben. Ik heb zelfs op je gestemd!) Je leek wel helemaal verrast toen Bolkestein zijn voorstel deed om uit de impasse te komen. Poker face! En was het nu werkelijk zo'n schok? Als Borst premier wordt, heeft dat ook heel positieve kanten! Je reageerde veel te defensief en te emotioneel. 'De kiezers willen mij als minister-president.' Ja, hè hè, dat weten we nu wel. 'Kiezersbedrog.' Nee, want dat zit erin als er een kabinet geformeerd wordt. Den Uyl werd ook geen tweede keer premier. En wat de kiezers ook willen: D66 in de regering. En dit is de beste manier. Borst premier. D66 symbool van paars. Ze was zo blij dat ze meteen genoeg nam met nog maar één andere ministerszetel voor D66, wat rekenkundig gezien pure winst is. En Bolkestein bood je niet voor niets Buitenlandse Zaken aan. De halve wereld je werkterrein en, door de opheffing van Ontwikkelingssamenwerking, ook de derde wereld. En geen Pronk als luis in de pels. Bekijk het nu eens even vanuit de politieke logica in plaats vanuit je persoonlijke ambities. Na de succesvolle verkiezingsstrijd moest het wel zo gaan. In de campagne hebben we, zoals je heel goed weet, met de VVD afgesproken dat we elkaar zo weinig mogelijk zouden aanvallen. De kiezers stemmen graag op rustige en beschaafde voormannen. Zo kon Borst niet de rol spelen van de wijze vrouw die boven de partijen staat. D66 moest toen wel het CDA gaan aanvallen om zich de huid te

Met een naschrift van Willem Witteveen

redden. Daar konden Bolkestein en jij dus mooi bij aansluiten. Bijvoorbeeld door met zijn allen dat idiote plan van het CDA aan te pakken om het mogelijk te maken om

kinderen van tien al in de gevangenis te zetten. 'Extreem', zeiden jullie eensgezind. Schitterend. Eenheid is macht. Polarisatie is marginalisatie. Het paarse kabinet zat er bij wijze van spreken al tijdens de campagne. Maar dan mag D66 nu wel iets terug krijgen voor al het vuile werk dat ze hebben moeten opknappen. De premierbonus. En verder zo weinig mogelijk, dus nog maar één minister. En zo is er voor PvdA en VVD meer te verdelen.

De vraag was natuurlijk wel waar Bolkestein terecht zou moeten komen. Sociale Zaken lijkt mij ook geen goed idee. (Je zag dat weer haarscherp.) Ik denk meer aan Onderwijs. Heus, Netelenbos is daar een ramp. Ik heb wat rondgebeld in het onderwijsveld en iedereen zegt dat zij overal gehaat wordt. Laat Bolkestein daar maar eens zijn tanden inzetten. Het veld vindt dat er al zoveel veranderingen geweest is dat er nu eens een paar jaar rust in de tent moet komen. Lijkt me bij B. verzekerd. Uiteraard moet je dit niet hardop zeggen. Leg er de nadruk op dat onderwijs van wezenlijk belang is voor de kennissamenleving van morgen. Dat normen en waarden beginnen in het onderwijs en in het gezin, waarvoor collega Netelenbos trouwens staatssecretaris kan worden. Enfin, je weet dit allemaal net zo goed als ik. Maar het gaat me nu even om je houding toen Bolkestein je deze schitterende kans bood om een tweede Paars kabinet tot stand te brengen. Die was dus helemaal fout. Je had niet briesend van woede naar buiten moeten lopen. Daarmee liet je je lelijk in de kaart kijken. Gewoon dooronderhandelen en je bereidheid om BZ te doen als een grote concessie presenteren, zo haal je er nog meer uit voor het regeringsprogramma.

Ja, nakaarten is het wel. Sorry, ik moest het even kwijt. Nu Klaas de Vries informateur is, kunnen we van alles verwachten. Een bron vertelt mij dat Klaas terzijde ook de mogelijkheid van een coalitie PvdA, CDA, D66 aftast, maar dan zonder jou daarmee lastig te vallen natuurlijk. De Hoop Scheffer is tot verbluffend grote concessies bereid en D66 wil kost wat kost doorregeren. Toch zal dat op

niets uitdraaien. De persoonlijke chemie tussen Borst en Hoop is verkeerd. Als het woord euthanasie valt, is het helemaal verkeerd. Ik kan daar wel voor zorgen want een vriendje van mij is adviseur bij Borst en die zal een memo op haar bureau leggen over het cruciale belang om in deze fase van de verkennende besprekingen al het heikele punt van de euthanasie onschadelijk te maken. Daar valt ze beslist op, op zo'n redelijk argument. (En ze wil natuurlijk graag premier worden.) Dus maak je geen zorgen, je komt weer aan zet. Maar wat dan? Volgens mij moet je eerst eens aan je persoon werken (dossier Kok). Ga lekker een paar dagen met mij mee naar het seminar Positieve Energie en Persoonlijke Groei. In een Tibetaans klooster, ver van de pers. Een vriend van mij, alle kwalificaties plus initiatie door de Dalai Lama, heeft speciaal voor een kleine groep toppolitici van sociaal-democratische huize (ja, Tony komt ook!) een volstrekt unieke cursus ontwikkeld om jullie te leren hoe je door een positieve uitstraling en een vriendelijk assertieve opstelling je levensenergie kunt aanwenden om concrete resultaten te boeken in het interpersoonlijke vlak. Dus precies wat je nodig hebt.

Op de terugreis stappen we dan uit op een geheime plek, alweer ver van de pers, om een concept-regeerakkoord op te stellen. Dat kunnen we na al het grondige voorwerk in Tibet in een paar uur klaren, zodat er nog tijd overblijft om een Beroemd Museum te bezoeken. (Ik weet dat dat niets voor jou is, maar ik ben er dan dringend aan toe; kunnen we bovendien even de lichaamstaal bestuderen van beroemde regeringsleiders uit het verleden.) Waarom we zo snel klaar kunnen zijn? Wel, we moeten om te beginnen de kracht van Positieve Energie niet onderschatten. Wie geestelijk verbonden is met de navel van de aarde kan ook de kleine stappen ontwaren die de mensheid scheiden van het sociale paradijs. En, zo mogelijk nog belangrijker, we stellen dit regeerakkoord op volgens een geheel nieuw Beginsel. Dat is het beginsel dat Het Volk Altijd Gelijk Heeft. Je ziet meteen dat dit een socialistisch kernthema is. We laten, om het nog eens anders te zeggen, ons oor hangen naar wat er leeft onder de mensen. Dit is een bekende liberale gedachte. We kunnen er, kortom, op vertrouwen dat de kiezers weten wat goed voor hen is. Op dit idee is D66 ooit nog eens gegrondvest. De ideologische basis voor het tweede parse kabinet is zo uiterst hecht. Mijn mensen zijn nu al bezig om diepgaande vraaggesprekken te voeren met een zorgvuldig geselecteerd panel van 1143 Nederlanders, geheel representatief voor de bevolking. Wat denkt men over de veiligheid op straat? Hoe kijkt men tegen milieuproblemen aan? Moet Schiphol worden uitgebreid? En ga zo maar door. De vragen zijn opgesteld op basis van die buitengewoon handige inventarisatie van vraagpunten die jij als informateur meteen na 6 mei hebt opgeschreven. De antwoorden zijn dus meteen beleids-

relevant. Het enige wat we nu moeten doen, is de resultaten analyseren en interpreteren. Dat is het moeilijke. We moeten koste wat kost voorkomen dat we onze eigen politieke visie tussen de naakte voorkeuren van de kiezers en het Algemeen Belang plaatsen. Dat soort vervuiling van de politieke meningsvorming kunnen we simpelweg niet gebruiken. (Je hebt er de tijd niet voor, maar ik zou je voor dit punt kunnen verwijzen naar geleerde boeken van Habermas en Barber en Fishkin; een van mijn assistenten heeft die boeken ook werkelijk gelezen, zegt ze.) Ons regeerakkoord is dus gewoon de optelsom van de boodschappenlijstjes van de Nederlandse bevolking. Het is de grootste gemene deler van alle opvattingen en meningen. Het is de ware democratie in de zin van regering van het volk: ons politieke primaat bestaat eruit het primaat van het publiek te herstellen.

Goed, we zijn het eens, neem ik aan. Ik wil hier geen discussie over. We hebben tijdens de campagne al gezien dat U-Vraagt-En-Wij-Draaien altijd het beste werkt. We gaan de controverse uit de weg en we zeggen wat ieder redelijk denkend mens ook zegt. We zien er respectabel en gezaghebbend uit. Als wij het debat aangaan, gaan wij het aan om te zeggen wat zonder dat debat al vaststaat. Enfin, de gouden regels van de campagne die terecht gevoerd werd onder het motto: IEDEREEN TELT.

We doen dus niet moeilijk over het programma. We weten ook wel dat het over een paar maanden al op hoofdlijnen moet worden bijgesteld vanwege de nu nog onvoorspelbare veranderingen van de economie en van de publieke opinie. Het is maar een programma. Maar het is wel van het allergrootste gewicht dat we de goede mensen vinden om het programma uit te voeren! Na de opheffing van Ontwikkelingssamenwerking hebben we dertien ministersposten te vergeven. De zetelverdeling van de coalitiepartijen is bekend: PvdA 43, VVD 38, D66 10. Lijkt mij een verhouding van 6:5:2 en bij die 2 van D66 dan het premierschap. Drie plaatsen kunnen we zo verdelen: Borst premier (Algemene Zaken), Bolkestein vice-premier (Onderwijs) en Kok vice-premier (Buitenlandse Zaken). Nu doen we het als volgt. We vragen jou en Frits als hoofdrolspelers om elk de namen van vijf politici te noemen die jullie zeer vertrouwen en met wie jullie kunnen samenwerken. Jij noemt dan: Ad Melkert, Margreet de Boer, Karin Adelmund, Wim Derksen en Rick van der Ploeg. Bolk zegt dan bijvoorbeeld: Jorritsma, Zalm, Van Aartsen, Voorhoeve en Van Baalen. Borst hoeft maar een naam te noemen, laten we zeggen Dittrich (justitie!). Dan mogen jullie elkaars lijst becommentariëren. Als er iemand is met wie de anderen niet goed kunnen samenwerken, moet hij vervangen worden. Jij frons je wenkbrauwen bij Van Baalen en Bolkestein frons ook zijn wenkbrauwen en laat hem

vallen. Je gaat hiermee door tot je een lijst van ministers-kandidaten hebt waar iedereen wel mee in zee wil. Dan maken we de groslijst op en kijken welk departement het beste bij deze personen past. Dus niet omgekeerd! Niet vanuit het departement naar de mens maar vanuit de mens naar het departement. Past Sociale Zaken eigenlijk wel zo goed bij jouw favoriet Ad Melkert? Zijn persoonlijkheid is wellicht beter geschikt voor Defensie. Is Jorritsma wel de ideale minister van Verkeer? Nee, haar zie je het liefst op Binnenlandse Zaken. Ik zeg maar wat. Deze beoordelingen kunnen jullie als hoofdrolspelers trouwens beter niet zelf voor je rekening nemen. Ik stel voor daarvoor een psychologische test te laten uitvoeren door een deskundige. Ik denk dat ook de horoscoopgegevens op een gewogen manier mee moeten spelen. Mijn mensen kunnen het profiel denk ik op wetenschappelijk betrouwbare wijze corrigeren. Jullie hoeven alleen maar je politieke vrienden uit te kiezen. De rest doen wij. Als het meezit zijn we over twee weken helemaal rond.

Ik hoor op de radio dat je vanmiddag bij Klaas de Vries bent uitgenodigd. Je weet nu wat je te doen staat. Veel succes!

Naschrift

Onder de titel 'Memo van een spin doctor' publiceert *Socialisme & Democratie* de volledige tekst van een document dat een belangwekkend licht werpt op de zojuist afgesloten formatie van het paarse kabinet Borst-Kok-Bolkestein. De auteur wenst anoniem te blijven. De redactie heeft na uitvoerig beraad besloten deze wens te respecteren. Weliswaar is het voor het publieke debat in een democratische samenleving van groot belang te weten wie aan dat debat deelneemt, maar daartegenover staat het belang onze lezers te informeren over de gang van zaken tijdens de door weinig openbaarheid gekenmerkte kabinetsformatie. Juist op het democratische karakter van de verkiezingscampagne en het formatieproces blijkt wel de nodige kritiek mogelijk te zijn. De auteur heeft er geen bezwaar tegen als de volgende feiten over zijn persoon bekend worden. Hij was als junior-adviseur opgenomen in het campagneteam van de PvdA. De slogan IEDEREEN TELT is een van zijn bedenkzels. Omdat zijn adviezen van waarde bleken te zijn, werd hij vervolgens als senior-adviseur opgenomen in de ondersteuningsstaf kabinetsformatie. Daar kwam het kort na het gepubliceerde memo tot een niet verder opgehelderde breuk met Wim Kok. De

adviseur beschouwt dit memo door zijn uitvoerige analyse van de situatie die zich op dit cruciale moment in de formatie voordeed, als zijn politieke testament. De redactie plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

Hoewel het kennelijk tot een vertrouwensbreuk is gekomen tussen de 'spin doctor' en de beoogde kabinetsformateur – de toonzetting van dit memo geeft daarvoor wel enige aanwijzingen – moet diens invloed op campagne en formatie toch aanzienlijk zijn geweest. Het vermoeden komt op dat hij de bedenker is van het opzetje waarbij confrontatie tussen VVD en PvdA tijdens de campagne werd vermeden, met zetelwinst voor beide partijen als gevolg. D66 kreeg het daardoor extra moeilijk. Vandaar zijn pleidooi voor een premierbonus voor D66 (dat immers zetels is misgelopen). Dat roept natuurlijk wel de vraag op wat voor banden er mogelijk bestonden tussen de 'spin doctor' en Bolkestein en tussen de 'spin doctor' en Borst. Voor wie werkte hij eigenlijk? Uit zijn analyse spreekt een houding die de inzet van effectieve communicatietechnieken tot een kwestie van Algemeen Belang maakt. Alsof het er niet toe doet waar de politieke partijen voor staan als ze maar aan de macht blijven. De akelige matheid van de campagne, waarbij alle hete hangijzers zorgvuldig werden vermeden en de paarse kiezers niet werkelijk een keuze werd geboden tussen scherp omliggende programma's, wordt in deze politieke visie tot een principe verheven. Erger nog, dit principe beheerst ook de kabinetsformatie, terwijl dit een geheel ander soort politiek proces is dan een campagne. Tijdens de formatie behoren de kwesties die de komende vier jaar op de politieke agenda staan, diepgaand te worden besproken. De onderhandelingen – een spel van geven en nemen – vinden hun neerslag in het regeerakkoord. Als dat instemming vindt van de regerende fracties is het democratisch gelegitimeerd en ligt er een sterk draagvlak onder het kabinet. De 'spin doctor' zet deze hele logica op zijn kop. Voor hem is het regeerakkoord zo onbelangrijk dat het in een uurtje kan worden opgesteld, kennelijk zonder veel onderhandelingen. Tijdens de campagne bleek het een effectieve strategie om de issues te laten definiëren door de kiezers. Alsof iedereen telt. Maar deze methode wordt nu warempel ook doorgetrokken naar het politieke machtsspel zelf. Alsof opiniepeilingen en vraaggesprekken met een groep Nederlanders een goede basis zijn voor het regeringsbeleid! Alsof uit zo'n optelsom van meningen een visie op de publie-

ke zaak kan worden afgeleid. Alsof er zo werkelijk beslissingen kunnen worden genomen! Maar dat is kennelijk niet de bedoeling. Het valt te vrezen dat de aanvaarding van deze stijl van campagne voeren en formeren ook zijn negatieve uitstraling zal hebben op het beleidsproces zelf. Het kabinet Borst zal in deze lijn de problemen van onze samenleving niet aanpakken maar ze weerspiegelen. Geen inhoud, maar procedures. Geen stellingname, maar consensus. Dat betekent alleen maar weer meer uitstel als er een probleem is waarover de meningen verdeeld zijn (milieu, uitbreiding Schiphol). Dit alles wordt in de politieke ideologie van de 'spin doctor' nota bene nog gepresenteerd als een waarachtig democratisch standpunt ook. Maar democratie eist volksvertegenwoordigers en bestuurders die hun verantwoordelijkheid durven nemen en zich niet tot speelbal maken van de heersende opinies. En van de heersende opinie-onderzoekers! Het memo roept de vraag op of er niet teveel invloed uitgaat van zogenaamde adviseurs op de hoofdrolspelers van het politieke spel.

Wat dit laatste punt aangaat, is het opvallend hoeveel van de voorspellingen van de 'spin doctor' zijn uitgekomen. Het regeerakkoord biedt weinig nieuws en het plan om het elk half jaar te actualiseren aan de hand van door de overheid geëntameerde Maatschappelijke Discussies doet het ergste vrezen. Maar zelfs de zetelverdeling en de bezetting van ministersposten sporen met het Memo. Zou de geschetste werkwijze, waarbij eerst naar sympathieke en betrouwbare bewindslieden wordt gezocht en daarna pas naar departementen wordt gekeken, dan werkelijk zijn uitgevoerd? De lezer kan de aanbevelingen van de 'spin doctor' vergelijken met de uitkomst van het formatieproces. Behalve Van Baalen (uiteraard) vinden we waarachtig alle namen in het kabinet terug: Borst op Algemene Zaken, Zalm op

Financiën, Van der Ploeg op Economische Zaken, Melkert op Sociale Zaken, Derksen op Binnenlandse Zaken, Dittrich op Justitie, Adelmund op Volksgezondheid, De Boer op Milieu, Bolkestein op Onderwijs, Van Aartsen op Landbouw, Voorhoeve op Defensie en Kok op Buitenlandse Zaken. Het is werkelijk verbluffend! Alleen is niemand op een ander departement terecht gekomen dan te verwachten was. Al kan dat nog gebeuren, want het kabinet kondigde ook aan elk jaar te bezien op welk departement de bewindspersonen hun werk het beste kunnen voorzetten.

Het 'Memo van een spin doctor' is een belangrijk politiek document. Het kondigt een omslag aan van de politieke cultuur. De politieke ideologie is de afgelopen jaren met vereende krachten dood verklaard. Als een phoenix is het marktdenken uit dit graf verrezen. Sterker dan ooit gelooft men tegelijkertijd in de maakbaarheid van alles: van de samenleving, van de natuur, van de infrastructuur, van de mens zelf. Het marktdenken, het economische wereldbeeld, bestiert dit maakbaarheidsgeloof. Als er al een spanning is tussen markt en maakbaarheid, valt deze weg in de praktijk van het besturen. Alle regeringsbeleid is bij voorbaat al Redelijk Alternatief geworden, zodat er geen werkelijke alternatieven meer geboden worden. Visies op het algemeen belang zijn ondergeschikt gemaakt aan de waa van de dag. Zorgvuldige procedures moeten de plaats innemen van inhoudelijke kwaliteitsoordelen. Communicatie, communicatie en nog eens communicatie! Dat is het nieuwe motto. Zo heeft zich in alle stilte een machtsgreep voltrokken. De communicatieadviseurs hebben de plaats ingenomen van de politici en bestuurders. Politici en bestuurders zijn zelf communicatieadviseurs geworden. Ook na het vertrek van alle 'spin doctors' is de plaats van de macht niet leeg.

We staan met de beginselen van onze inkomstenbelasting op een kruispunt. Vanouds verwacht men van de heffing dat de zwaarste lasten terecht komen op de sterkste schouders (draagkrachtbeginsel). Ook kennen velen aan deze belasting een inkomensherverdelende functie toe die vooral in de progressieve tarieven tot uiting komt. Tarieven die gelijkelijk voor alle inkomenscategoriën gelden. Maar de wet kan zo veel voorschrijven; de praktijk is anders. Voor vermogende mensen met een royaal inkomen waren er altijd mogelijkheden om onder de heffing uit te komen en die zijn er nu nog. Men kan de heffing ontlopen op een handige, zij het vaak gekunstelde manier door een onbedoelde toepassing te geven aan belastingregels. Regels blijken namelijk niet in staat ondubbelzinnig de grenzen te trekken tussen wat in de visie van de wetgever wel en niet belast zou moeten zijn en kunnen al evenmin het juiste moment bepalen waarop belast moet worden. Deze onmacht kunnen vermogensbezitters uitbuiten om zich aan belastingheffing te onttrekken. Daarnaast kunnen ze ook gebruik maken van de eigenschap van kapitaal om zich moeiteloos over de aardbol te verplaatsen. Voor de kleine man is er de mogelijkheid om onderweg naar de camping in Frankrijk wat spaargeld onder te brengen bij het Luxemburgse filiaal van zijn bank op de hoek; de onbekommerde kapitalist kan tijdens zijn verblijf op de Bahama's nog even snel een privé-beleggingmaatschappijtje oprichten. Dergelijke kapitaalvlucht is trouwens niet een typisch Nederlands probleem; de helft van het privévermogen van de geïndustrialiseerde

DE TOEKOMST DER
BELASTINGEN

De perspectieven voor een vermogens- rendements- heffing



AERT JAN
GROTENHUIS

*Fiscaal columnist van
NRC Handelsblad*

wereld is fiscaal gezien in een belastingparadijs gestald. Dat bracht het paarse kabinet tot het besluit niet verder te gaan met een stelsel dat er op papier mooi uitziet maar dat in de praktijk niet goed werkt. Het was hoog tijd een systeem te ontwikkelen dat beter op de praktijk aansluit, ook al gooit het de draagkrachtgedachte overboord. Het kabinet deed dat in de verkenning voor een belastingstelsel voor de 21e eeuw. Vermogensinkomsten worden daarin lager belast dan arbeidsinkomen en dat dan niet eens tegen een progressief tarief. De opzet is evenwel zo simpel dat de meeste gekunstelde belastingconstructies van het toneel verdwijnen. Het tarief is zo bescheiden dat het verleidelijk wordt vermogens in Nederland te houden. De voorstellen staan op het hoofdmenu van de komende kabinetsformatie. Men kan de kabinetsplannen pas goed beoordelen in het licht van de bestaande mogelijkheden voor belastingontwijking.

Mogelijkheden voor belastingontwijking

Centraal staat dat de wet niet al het profijt dat men met vermogen behaalt tot het belastbare inkomen rekent. In het bestaande stelsel horen rente en dividend wel tot de belaste inkomsten maar vallen koerswinsten daarbuiten. Andere landen belasten (sommige) koerswinsten wel. Dat gebeurt dan met een zogenaamde vermogenswinstbelasting. Maar ook die levert problemen op, daarover later meer. Naast het onbelast binnenhalen van koerswinsten, benutten vermogenden de mogelijkheid om betaalde rente als fiscale aftrekpost op te voeren.

Tot slot komt een belangrijke rol toe aan een vrij onbekende samenloopregeling: de inkomstenbelasting en de vermogensbelasting mogen samen niet meer dan 68 procent van iemands inkomen opslokken (de zogenaamde 68-procentsregel). De gedachte daarachter is dat sommige mensen een groot vermogen hebben (mogelijk als oudedagsvoorziening) dat weinig oplevert, bijvoorbeeld een stuk grond of een landgoed, terwijl ze ook voor de rest niet veel verdienen. Zonder 68-procentsregel zou gemakkelijk het hele toch al bescheiden inkomen opgaan aan inkomsten- en vooral vermogensbelasting. Maar consequent doorredenerend, betekent de 68-procentsregel ook dat iemand die helemaal geen fiscaal inkomen heeft (een zogenaamd nul-inkomen) nooit een cent aan inkomsten- of vermogensbelasting hoeft te betalen, ook al bedraagt zijn vermogen honderd miljoen gulden.

Deze elementen kwamen bij elkaar in de standaardconstructie voor iemand die een ton verdiende en een miljoen aan vermogen had. Zo iemand kon er gemakkelijk een miljoen bij lenen, waarvoor hij bijvoorbeeld een ton aan rente moest betalen. Door de rentebetaling, zakte zijn belastbaar inkomen tot nul. Tegenover het inkomen van een ton stond immers fiscaal en in werkelijkheid een net zo grote aftrekbare kostenpost. De twee miljoen gulden belegde hij zodanig dat ze op basis van koerswinsten een onbelast rendement van twee ton opleverden. Dat was dan helemaal voor consumptie beschikbaar want hij betaalde door zijn nul-inkomen geen cent belasting. Dit is een simpel en gestileerd voorbeeld. Met een goede belastingadviseur waren (en zijn nog steeds) meer ingewikkelde constructies op te zetten waarbij men bijvoorbeeld als particulier ook nog eens profiteert van de fiscale voordelen die zijn bedoeld om kleine ondernemers een steuntje in de rug te geven.

Medeplichtige overheid

Dat klinkt allemaal dramatisch maar dit soort zaken zijn door de jaren heen bewust in stand gehouden (zonder ooit in S & D aan de kaak gesteld te zijn). De politiek greep niet in en had eerder een onuitgesproken verstandhouding met de vermogenden. Zo introduceerde de overheid onder de kabinetten Den Uyl hoge en sterk progressieve belastingtarieven zonder grote protesten of kapitaalvlucht uit te lokken. De meeste rijken omzeilden moeiteloos de hoge heffingen (bijvoorbeeld op de beschreven manier) terwijl de overheid zich stil hield en alle

kansen voorbij liet gaan om er een dam tegen op te werpen. In de beslotenheid van de belastingwereld leverden deze zaken wel veel discussiestof op. Al voor de jaren zestig waren ze voor de fiscaal hoogleraar en socialistische oud-minister van Financiën Henk Hofstra reden om het draagkrachtbeginsel dood te verklaren. Maar de ogen van het grotere publiek gingen pas open door onder meer publicaties van fiscaal journalisten als de PvdA-ers Willem Vermeend en Flip de Kam. De laatste publiceerde in 1977 zijn geruchtmakende boek *Betalen is voor de dommen*. Willem Vermeend ontmaskerde keer op keer de manier waarop menig hoogwaardigheidsbekleder zich listig ten koste van de fiscus wist te vrijmaken en zette de strijd tegen deze praktijken voort als Tweede Kamerlid. Daar ontpopte Vermeend zich als een hinderlijke zij het niet funeste spelbedriver van fiscale constructeurs. In de vorige kabinetsperiode haalde hij samen met zijn toenmalige compaan Tom Vreugdenhil (CDA) bijna een streep door de fiscale aantrekkelijkheid van de vermogensgroefondsen, maatschappijen die hun (beleggings)resultaat omzetten in belastingvrije koerswinsten. De fondsen fungeerden vaak als belangrijke schakel bij de eerder beschreven nul-constructies. De zeker in het CDA invloedrijke banklobby stak een stokje voor deze stoutmoedige opzet.

Toch wist het als Knabbel en Babbel bekend staande duo verscheidene fiscale constructies voor vermogenden minder aantrekkelijk te maken. Als staatssecretaris van Financiën ging Vermeend nog krachtadiger te werk. Zo schraptte hij de fiscale rente-aftrek voor leningen waarmee de aankoop van groefondsen en dergelijke werden gefinancierd. Met deze en andere maatregelen wierp de staatssecretaris hindernissen op voor het simpel hanteren van de constructies rond de nul-inkomens. Zijn meest vergaande ingreep betrof een soort vermogenswinstbelasting die geldt voor de bezitters van grote aandelenpakketten (de zogenaamde aanmerkelijk belanghouders). Hij verhoogde het tarief van deze heffing van 20 tot 25 procent en zorgde dat ook kleinere aandelenpakketten (vanaf vijf procent van het aandelenkapitaal) onder de heffing vielen. Een siddering trok door vermogend Nederland; de huizenprijzen in Belgische plaatsen waar Nederlandse belastingvluchtelingen plegen neer te strijken, stegen spectaculair. Toch verwierf Vermeend onder de betrokken groot-aandeelhouders nog heel wat populariteit doordat hij iets aantrekkelijks in ruil gaf voor de verzwaren: de groot-aandeelhouders

mogen dividend uit hun bedrijf opnemen tegen een vast tarief van 25 procent; tot dan gold het progressieve tarief dat tot 68 procent kon oplopen. Vermeend speciale tarief was al een flinke aantasting van de draagkrachtgedachte in de inkomstenbelasting, al klaagde niemand daarover. De vermogenden waren door de bank genomen tevreden en de lage 25-procentsheffing bleek veel meer belastinggeld in het laatje te brengen dan het tot dan toe gehanteerde progressieve tarief. Een pragmaticus als Vermeend viert dat als een ongekend succes; hij is een duidelijke exponent van een calculerende overheid en niet van een ideologisch gedreven overheid.

De kabinetsplannen

In de kabinetsverkenning voor een belastingstelsel voor de komende eeuw bouwt Vermeend voort op die nieuwe regeling voor de groot-aandeelhouders. Het kabinet wil alle profijt uit vermogen (dividend, rente, koerswinst) belasten naar een vast tarief van 25 procent, met de aantekening dat dit percentage afhankelijk van de nieuwe tariefstructuur van de inkomstenbelasting hoger kan uitpakken. Daarmee wordt duidelijk zichtbaar hoe sterk het kabinet afstand neemt van het bestaande heffingssysteem dat alle soorten inkomen gelijkelijk én tegen een progressief tarief belast. De overheid gooit bij de uitvoering van de draagkrachtgedachte de handdoek in de ring. Overigens zou deze tariefmaatregel op zichzelf ontoereikend zijn om de mobiele grote vermogens in Nederland te houden. Om dat te bereiken moet ook nog eens de vermogensbelasting sneuvelen. Een meerderheid van de Tweede Kamer wil al een tijdje van deze belasting af omdat ze tot vermogensvlucht aan zou zetten. Als derde concessie fixeert het kabinet het netto-rendement waarover de 25-procentsheffing moet worden betaald, op een bescheiden vier procent van het vermogen. Dat percentage is afgeleid van de discontovoet, het rendement dat volstrekt risicoloos behaald kan worden. Wie een groter (netto!)rendement haalt, hoeft niets bij te betalen. Maar wie feitelijk op een lager percentage uitkomt, moet toch het volle pond betalen. Die opzet is afgeleid van de gedachte dat de marktwerking er voor zorgt dat hogere rendementen per definitie slechts behaald kunnen worden

door navenant hoger risico te nemen. Een theorie die overigens wordt betwist met verwijzing naar de lange termijnrendementen op aandelenbelegging die structureel zo'n vijf procent hoger zouden liggen.

Kort gezegd komt de door Zalm/Vermeend voorgestelde regeling (de zogenaamde vermogensrendementsheffing) er op neer dat de huidige vermogensbelasting van 0,7 procent wordt ingeruild tegen een soortgelijke heffing van één procent (25 procent van vier procent), onder afschaffing de vermogensbelasting en van de inkomstenbelasting over vermogensinkomsten als rente en dividend. De 68-procentsregeling speelt geen rol meer; de rentaftrek evenmin. Voor vermogenden die nu bijvoorbeeld als gevolg van een nul-inkomen geen inkomstenbelasting en evenmin vermogensbelasting betalen, gaat het om een fikse belastingverzwaring. Voor vermogenden die nu braaf zowel inkomstenbelasting over bijvoorbeeld rente, als vermogensbelasting over de hoofdsom betalen, is er sprake van een aanzienlijke belastingvermindering.

Hoe nu verder?

Na een aanvankelijke verdeeldheid, buigen de politieke reacties in meerderheid naar één richting. De VVD overwon aanvankelijke aarzelingen om het huidige systeem los te laten en volgt minister Zalm in een voorkeur voor de vermogensrendementsheffing. Ze hecht wel sterk aan de gepresenteerde lage (algemene) belastingtarieven. Het CDA heeft na een periode van interne verdeeldheid gekozen voor de vermogensrendementsheffing. Voor GroenLinks gaan de kabinetsvoorstellen lang niet ver genoeg. Deze partij wil bewerkstelligen dat vermogenden een meer dan evenredige bijdrage leveren aan de schatkist. Zij wil daartoe de aftrek van hypotheekrente aftoppen bij 250.000 gulden en kiest voor een zuivere heffing van de vermogenswinsten. Daarmee daagt ze de na de gemeenteraadsverkiezingen sterk geactiveerde linkervleugel van de PvdA uit. Daar houdt zich de financieel woordvoerder van de partij, Rick van der Ploeg op. Die beoordeelde in het vorige nummer van S & D de kabinetsverkenning als tekortschietend omdat ze niet ver genoeg gaat en niet sociaal genoeg is.* In

* Mededeling van de redactie
Na het afsluiten van de bijdrage van Aert Jan Grotenhuis kwam de Tweede-Kamerfractie van de PvdA op 24 maart 1998 naar buiten met de volgende verklaring naar aanleiding van het artikel van Rick van der Ploeg in het maartnummer van S & D:

In het laatste nummer van Socialisme en Democratie beschrijft Rick van der Ploeg een aantal mogelijke veranderingen in het belastingplan voor de 21ste eeuw. Tijdens de voorbereiding van de inbreng van de PvdA-fractie voor het debat over het belastingplan is zorgvuldig afgewogen en vervolgens besloten geen voorstellen in de Tweede Kamer te doen met

betrekking tot de aftrek van de hypotheekrente. De gedachten in S & D vormen dan ook niet het standpunt van de Partij van de Arbeid maar geven de persoonlijke opvattingen van Rick van der Ploeg weer. Deze mening wordt gedeeld door Rick van der Ploeg.

het bijzonder vindt hij dat de kabinetsplannen te mild zijn voor vermogende mensen. Op die grond spreekt hij in s & D de voorkeur uit voor een vermogensaanwasbelasting met daarnaast een vermogensbelasting boven een vermogensrendementsheffing. Een vermogensaanwasbelasting treft de jaarlijkse groei van het vermogen. Ook nog niet gerealiseerde vermogenswinsten worden op die manier belast. De vermogensrendementsheffing noemt hij onrechtvaardig omdat de boven het forfaitaire rendement gerealiseerde koerswinsten onbelast blijven. Nog voordat het maart-nummer bij de abonnees in de bus rolde, had de fractiewoordvoerder zijn mening bijgesteld. Op maandag 23 maart opteerde hij tijdens een debat in de Tweede Kamer toch voor een vermogensrendementsheffing, repte hij niet meer over het handhaven van de vermogensbelasting en kwam de positie van de aanvankelijk ook ter discussie gestelde hypotheekrente al helemaal niet meer aan de orde. Maar de vermogensrendementsheffing moet dan wat van der Ploeg betreft wel uitgaan van een tarief gelijk aan dat van de vennootschapsbelasting (35 procent). Het forfaitair rendement moet in de visie van de PvdA-fractie niet op één percentage worden vastgeprikt, maar variëren al naar gelang het gekozen beleggingsprodukt. Bij aandelen zou dan al snel een percentage van acht in het vizier komen.

Er schuilt evenwel een groot gevaar in het op deze manier aansluiting zoeken bij de hogere rendementen die succesvolle beleggers vaak weten te behalen. De overheid die een hoog tarief heft bij degene die inderdaad een hoog rendement haalt, kan zijn ogen niet sluiten voor anderen die minder fortuinlijk beleggen of voor het feit dat dezelfde belegger die het ene jaar veel winst maakt in het andere jaar met een verlies geconfronteerd kan worden. Om niet in strijd te komen met het rechtsgevoel zal dan een manier gevonden moeten worden om de verliezen fiscaal te verrekenen. Dat kan alleen door van de forfaitaire berekeningswijze af te stappen en het werkelijke (negatieve) rendement te

becijferen. Dat klinkt simpel maar helaas zijn onze fiscalisten – of ze nu als belastinginspecteur, belastingadviseur of wetenschapper werken – niet in staat gebleken goed te definiëren welke baten en lasten op welk moment tot het inkomen gerekend moeten worden. Wat daar al aan regels voor te bedenken valt, past maar al te vaak net niet op de bestaande praktijk in de financiële wereld of op de werkelijkheid die snel door slimme belastingadviseurs in het leven wordt geroepen. Zo'n inkomensbegrip zou door zijn complexiteit zo ingewikkeld worden dat de ontsnappingsroutes voor het oprapen liggen. Net als in vroeger tijden. Het theoretisch rechtvaardiger maken van de vermogensrendementsheffing door de gehanteerde percentages zo op te hogen dat ze beter aansluiten bij de winsten van succesvolle beleggers, kan zo als een boemerang werken. Die boemerang kan op haar terugtocht niet alleen de daadwerkelijke heffing van de hogere percentages effectief frustreren, ze kan ook een effectieve heffing van de nu gepresenteerde percentages om zeep helpen. Dat gebeurt zeker als vermogenden er met moeite te ontdekken manipulaties in slagen koersverliezen in Nederland aan de belastinginspecteur voor te schotelen terwijl ze koerswinsten buiten de greep van de Nederlandse fiscus houden. Dat kan zelfs legaal gebeuren door toepassing van internationale belastingregels. Het is juist het systeem van de verliesverrekening dat de fiscus problemen oplevert in landen die een vermogenswinstbelasting kennen zoals Engeland en de Verenigde Staten. Belastingconstructies worden over de hele wereld toegepast. De Nederlandse fiscus is fanatiek in het bestrijden van dergelijke opzetjes maar loopt daarbij herhaaldelijk tegen zijn grenzen op. Daarop zouden we het niet moeten laten aankomen nu er een wel degelijk sluitend plan ligt voor een vermogensrendementsheffing die zo geprijsd is dat een tegenbewijsregeling niet nodig is. Liever een laag fictief rendement dan een hoge fictieve rechtvaardigheid.

'Geef mij een belastingstelsel en ik zal het voor u kraken', schreef Jan Pen ooit. Naar mijn gevoel bracht hij daarmee in een compacte formulering tot uitdrukking dat een 'ideaal' belastingstelsel, in de betekenis van fiscale regelgeving die het juiste midden houdt tussen rechtvaardigheid en uitvoerbaarheid, een utopie zal blijven. Overigens ontslaat ons dit niet van de verplichting te streven naar een fiscaal stelsel dat – in de termen van de 'verkenning' van Zalm/Vermeend – bijdraagt aan een duurzame ontwikkeling van economie, werkgelegenheid en welvaart voor iedereen.

In dat kader zal eerst moeten worden vastgesteld wat we als de belangrijkste gebreken van onze huidige belastingwetgeving beschouwen. Omdat belastingbeschouwingen in s & D in een lage frequentie verschijnen – afgezien van boekbesprekingen moeten we daarvoor terug naar de jaren zestig – vat ik die tekortkomingen nog maar eens beknopt samen.

De draagkrachtgedachte in de loon- en inkomstenbelasting is onhanteerbaar gebleken. Hefningsmaatstaf is het inkomen, maar we weten eigenlijk niet wat inkomen is. De wetgever was dan ook niet in staat – evenmin als de wetenschap – een omschrijving te geven van een theoretisch aanvaardbaar inkomensbegrip dat bovendien bruikbaar is voor de praktijk. Ieder tarief is een slag in de lucht; het pleit wordt doorgaans beslecht door koopkrachtplaatjes. Het toptarief van 60 procent wordt vrij algemeen als te hoog gezien, waarbij wel de kanttekening past dat ook bijna alle topinkomens een totale lastendruk kennen die lager ligt dan 50 procent. Dan is er de vraag of het uitgangspunt dat de

DE TOEKOMST DER
BELASTINGEN

Ook fiscaal
blijven de
marges smal
Belastingplan
vereist
smeergeld



HARM MOBACH

*Raadsheer plv. bij de belastingkamer
van het Gerechtshof
's-Hertogenbosch
en oud universitair hoofddocent bij
de vakgroep belastingrechtelijke
vakken van de
Rijksuniversiteit Leiden*

'aangeslagene' de belasting ook draagt, wel klopt met de werkelijkheid (het vraagstuk van de afwenteling). Actueel is ook nog steeds het probleem in hoeverre door met zorg gekozen constructies aan belastingheffing valt te ontkomen wanneer die naar de strekking van de draagkrachtgedachte noodzakelijk zou zijn. Naast deze belastingontwijking (de nota spreekt over fiscale arbitrage¹) is er uiteraard ook de in omvang toegenomen belastingontduiking en daarmee annex de vraag in hoeverre nog van een belastingmoraal kan worden gesproken ('fiscaal mag alles wat niet verboden is'). Bij deze problemen komt dan nog de toegenomen en nog steeds groeiende ingewikkeldheid van de belastingwetgeving, mede te verklaren uit de pogingen een niet sluitend belastingstelsel door middel van reparatiewetgeving op te lappen. Daarnaast werkt ook het gebruik van de belastingwetgeving voor niet-fiscale doeleinden (in het jargon: 'instrumentele belastingheffing') complicerend. Hieraan moeten dan nog worden toegevoegd de vragen die worden opgeroepen door de globalisering van de economie, de ontwikkelingen binnen de Europese Unie en de toenemende wereldwijde computercommunicatie (digitalisering). Welke gevolgen moet dit alles hebben voor het fiscale beleid? Wie anno 1998 nog iets van een streven naar vereenvoudiging verwacht, moet hoe dan ook tot de onverbeterlijke optimisten worden gerekend.

Als eersten in deze categorie moeten de bewindslieden Zalm en Vermeend genoemd worden, want zij presenteren de contouren van een nieuw belastingstelsel, waarin 'eenvoud, inzichte-

lijkheid en begrijpelijkheid' (blz. 35) een belangrijke plaats innemen. Ook moet het nieuwe stelsel niet alleen stabiele belastingopbrengsten genereren en de werkgelegenheid bevorderen, maar ook bijdragen aan een beter milieu en versterking van de economische structuur.

Om de genoemde doelstellingen te verwezenlijken wordt voorgesteld de belastingdruk te verschuiven van de loon- en inkomstenbelasting (directe belastingen) naar de belastingen op consumptie, energie en het milieu (indirecte belastingen). Verder komt er een nieuw heffingsregime voor de vermogensinkomsten en moet de heffingsgrondslag in de loon- en inkomstenbelasting worden verbreed (minder aftrekposten). In totaal komt hierdoor 10 miljard beschikbaar die wordt ingezet voor een nieuwe tariefstructuur of een tariefverlaging in de loon- en inkomstenbelasting. Het gaat niet om concrete voorstellen, maar om een verkenning.

Het budgetair belangrijkste voorstel is de verschuiving van de belastingdruk van de directe naar de indirecte belastingen, waarmee 9 mld. is gemoeid. De bedoeling is het belastingstelsel hiermee 'robuuster' (blz. 81) te maken. Dit in de veronderstelling dat indirecte belastingen een stabielere opbrengst hebben. Vergroening van het stelsel (via indirecte belastingen), gekoppeld aan verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, heeft duidelijk voordelen uit een oogpunt van perceptiekosten (gemakkelijke inning) en fraudebestendigheid (blz. 96).

Het zal duidelijk zijn dat een verhoging van de btw in ruil voor lagere tarieven in de loon- en inkomstenbelasting neerkomt op een sigaar uit eigen doos met dien verstande dat de sociale minima het met een peuk moeten doen. Ook verhoging van milieubelastingen pakt uiteraard degressief uit voor de inkomensverdeling.

De nota laat zien hoe deze nadelige inkomenseffecten door wijziging van de tariefstructuur in de LB/IB kunnen worden tegengegaan. Verschuiving van de belastingdruk van directe naar indirecte belastingen leidt volgens het Centraal Plan Bureau slechts dan tot positieve werkgelegenheidseffecten wanneer de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting zo wordt vormgegeven dat vooral de belastingdruk op inkomen uit arbeid wordt verlaagd (verhoging arbeidskostenforfait).

Gedacht wordt aan een verhoging van de btw

van 17,5 naar 19 procent. Voor de vergelijking: in België bedraagt het btw-tarief 21 procent, in Duitsland 15 procent, maar een verhoging naar 16 procent lijkt daar waarschijnlijk. Overgang op de Euro maakt prijsvergelijking uiteraard gemakkelijker. De daarmee samenhangende grensproblemen worden alleen aangestipt (blz. 85).

Wat de door de regeling voorgestane verdere vergroening betreft is vastgesteld dat Nederland, met een aandeel van 14 procent van de totale belastingopbrengst, daarin voorop loopt². Wel onderkent de nota dat de instrumentalisering van de belastingheffing noodzaakt tot een zorgvuldige evaluatie van de effecten daarvan (blz. 34).

De bewindslieden voelen zich in hun streven gesteund door Europees Commissaris Monti die zich er voor inzet in Europees verband te komen tot een verhoging van de belastingen op consumptie en milieu. Verschuiving van de belastingdruk van inkomen op arbeid naar consumptie, als beschreven in de nota, is naar mijn oordeel slechts acceptabel wanneer daarvoor voldoende compensatie wordt geboden.

Vermogensinkomsten forfaitair belast

Revolutionair is de verkenning waar Zalm/Vermeend voorstellen vermogensinkomsten los te koppelen van het inkomen uit arbeid. Gedacht wordt aan een regeling waarbij ieders vermogen wordt geacht jaarlijks 4 procent rendement op te leveren. Dit rendement wordt vervolgens belast tegen 25 procent. De huidige vermogensbelasting wordt afgeschaft. Het resultaat kan ook anders worden weergegeven: de vermogensbelasting, die nu een tarief kent van 0,7 procent wordt verhoogd tot 1 procent, onder gelijktijdige afschaffing van de inkomstenbelasting op vermogensinkomsten. Dit maakt allerlei constructies met het kunstmatig onrenderend maken van aandelen, beleggingsrekeningen e.d. nutteloos. Vermogensaan groei wordt naar een laag tarief belast.

Wanneer dit realiteit wordt is de inkomstenbelasting ook officieel als draagkrachtheffing ten grave gedragen. Voordat enkele bezwaren worden besproken verdienen eerst de argumenten pro aandacht. Zalm/Vermeend komen tot hun suggestie omdat ze een vermogenswinstbelasting om allerlei redenen, waaronder de lastige uitvoerbaarheid, niet

1. Onder fiscale arbitrage wordt verstaan: 'calculerend gedrag' van de belastingbetaler dat als ongewenst wordt beschouwd; dit in tegenstelling tot calculerend gedrag van de overheid.

2. H.A. Kogels, 'Van draagkracht naar vraagkracht en vergroening', *Maandblad Belastingbeschouwingen*, februari 1998, blz. 75.

zien zitten. Zij menen dat een forfaitaire rendementsheffing bijdraagt aan een stabiele belastingopbrengst en wijzen erop dat alle vermogensbestanddelen in een dergelijk regime gelijk worden behandeld (spaarbankrente, dividend, verhuurd onroerend goed, tweede huis). Er komt, zoals reeds signaleerd, een einde aan de huidige situatie, waarin het mogelijk is belaste inkomsten te transformeren in onbelaste vermogensaanwinst. Toegegeven wordt dat de wetgever ondanks reparatiewetgeving geen kans heeft gezien effectief op te treden tegen alle gehaaid geconstrueerde beleggingsproducten waarmee belastingheffing over inkomsten uit vermogen kan worden ontgaan.

Bovendien zal het in het nieuwe stelsel niet meer mogelijk zijn negatieve vermogensinkkomsten (bijv. ontstaan door achterstallig onderhoud aan beleggingspanden) op arbeidsinkkomsten in mindering te brengen. Tussen de verschillende bronnen ('boxen') is namelijk geen verrekening mogelijk. Aftrek van kosten op vermogensinkkomsten, waaronder ook rente van schulden, is niet meer aan de orde, want de forfaitaire heffing wordt toegepast op het saldo van bezittingen en schulden. Tegenbewijs is in principe niet mogelijk. Overigens blijven zaken zoals huisraad, auto's en caravans buiten heffing. Gedacht wordt aan een vrijgesteld vermogen van f37.500 voor een alleenstaande en van f75.000 voor gehuwden (inclusief het geregistreerd partnerschap). De eigen woning en de hypotheekrente vallen buiten dit regime. Huurwaardeforfait en hypotheekrente worden opgeteld bij resp. afgetrokken van het arbeidsinkomen, waarvoor het progressieve schijfentarief blijft gelden.

Enkele bezwaren

Het meest gehoorde en begrijpelijke bezwaar is uiteraard dat het in strijd is met het draagkrachtbeginsel uitgerekend vermogensinkkomsten tegen een belangrijk lager tarief te belasten dan arbeidsinkkomsten³. Het weerwoord kan ongeveer luiden dat het draagkrachtbeginsel materieel toch al is afgeschaft, zowel door de afwenteling (over beloningen wordt op netto basis onderhandeld) als door de mogelijkheid onbedoelde belastingvrije voordelen te behalen. Vergeleken met de ons omringende landen is de belastingheffing op kapitaal te zwaar. Het heffen van vermogensbelasting over vermogen dat resteert nadat daarover al inkomstenbelasting is betaald,

wordt als dubbele heffing ervaren. Een lage belasting op vermogensinkkomsten zal veel kapitaal dat naar het buitenland is gebracht weer naar Nederland terugsluizen, enz.

Ik zie vooral bezwaren in de fiscaaltechnische sfeer. Nu rente in verband met een onderneming of eigen woning in het nieuwe systeem aftrekbaar blijft zal zowel de ondernemer als de particulier die een eigen woning koopt zich afvragen hoe hij de bedrijfsmiddelen resp. de woning zal financieren. Het stelsel nodigt dan uit tot het aangaan van leningen, ondanks de eventuele aanwezigheid van eigen vermogen, omdat de rente aftrekbaar is naar het progressieve tarief.

Hoe werkt het stelsel uit in internationale verhoudingen? Wanneer bijvoorbeeld een inwoner van Duitsland verwacht in een bepaald jaar omvangrijke vermogensinkkomsten te genieten, zou hij zich dan belasting kunnen besparen door tijdelijke vestiging in Nederland? Anders gezegd: Is het voorgestane stelsel binnen de Europese Unie houdbaar? Eind 1997 heeft de Taxation Police Group, waarin 14 lidstaten waren vertegenwoordigd, een politiek bindende verklaring uitgegeven waarin zij instemmen met een gedragscode die overigens (nog?) geen wettelijk bindend karakter heeft. Deze gedragscode houdt o.a. in dat de lidstaten geen nieuwe maatregelen zullen nemen die schadelijke belastingconcurrentie binnen de interne markt veroorzaken en de belastinggrondslag binnen de EU uithollen.

Prof. Feteris⁴ heeft erop gewezen dat fictief rendement internationaal volstrekt ongebruikelijk is en dat complicaties kunnen ontstaan bij immigratie en emigratie: andere landen erkennen ons fictie-systeem niet, wat kan leiden tot dubbele heffing. De bestaande belastingverdragen lossen dit niet op.

Bij alle bezwaren kan overigens niet worden ontkend dat het huidige regime voor inkomsten uit vermogen niet tot een redelijke belastingheffing leidt en het gekozen tarief van realiteitszin getuigt. Creativiteit kan de bewindslieden niet worden ontzegd.

Wel vind ik dat zij de volksvertegenwoordiging nog moeten overtuigen van de onuitvoerbaarheid van een vermogenswinstbelasting. Door automatisering is de belastingdienst al jaren in staat voorheen onmogelijk geachte exercities uit te voeren en men lijkt op dit terrein nog lang niet aan zijn eind. Inmiddels is bekend geworden dat op 16 juni a.s.

3. Maarten Baltussen en Johan van Workum, 'Onrechtvaardige belastingen - de rijken rijker, de armen armer', *Roodkoper* februari 1998, blz. 26.

4. M.W.C. Feteris in een interview met Robert Kamerling, 'Vereenvoudiging? De adviseurs krijgen het drukker', *Belastingmagazine* 1998, nr 1-2, blz. 15.

een rapport van de Commissie Vermogenswinstbelasting zal worden besproken op de voorjaarsvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap. Volgens Prof. van Arendonk⁵ zal dan blijken dat een verantwoorde, uitvoerbare belastingheffing van vermogenswinsten mogelijk is. Aangenomen mag worden dat er op 16 juni a.s. nog geen regeerakkoord is...

Verbreiding heffingsgrondslag inkomstenbelasting

In hoofdstuk 4 van de verkenning worden de mogelijkheden genoemd voor een grondslagverbreiding in de loon- en inkomstenbelasting.

Om de voorstellen op dit punt te beoordelen moet iets over het budgettaire belang van de 'grondslagversmallers' worden gezegd. In totaal gaat het om 89,5 miljard, waarvan de belangrijkste zijn: de belastingvrije sommen (43 mld.), de aftrek hypotheekrente (10,6 mld.), het pensioenregime (11,9 mld.) en het arbeidskostenforfait (6,4 mld.). De tweede categorie bestaat uit afdrachtverminderingen voor werkgevers (4 mld.), aftrek werknemersdeel werknemersverzekeringen (2,9 mld.) en de aftrek lijfrentepremies (2,9 mld.). De rest is verdeeld over 9 posten die in het kader van een tariefverlaging geen zoden aan de dijk zetten.

Aan welke posten wordt nu gedacht? Terecht wordt geconstateerd dat, wanneer de grootversmallers buiten schot zouden blijven, de ruimte voor budgettair neutrale tariefverlaging gering is. Wie dan vervolgens zou verwachten dat concrete voorstellen worden gedaan, komt bedrogen uit.

Over de belangrijkste post, de belastingvrije sommen, kon men het niet eens worden. Daarom worden drie opties in overweging gegeven: handhaving van de belastingvrije sommen, omzetting belastingvrije sommen in een vaste belastingkorting (heffingskorting) en afschaffing van de belastingvrije sommen. Binnen iedere optie zijn uiteraard weer varianten mogelijk. Ik teken hierbij aan dat in mijn optiek alle drie de opties bespreekbaar zijn. Ook wat (de hoogte van) de belastingvrije som betreft, heeft de inkomstenbelasting de draagkrachtgedachte namelijk al vele jaren verlaten. De belastingvrije voet ligt dan ook beneden het sociale minimum. In de praktijk wordt dit probleem opgelost door uitkeringen op minimumniveau (bijstandsuitkeringen,

het AOW-pensioen e.d.) zodanig vast te stellen dat na aftrek van belasting en premie het beoogde netto-bedrag resteert ('bruterings'). De conclusie is dat de huidige belastingvrije sommen deel uitmaken van de tariefstructuur en het eventueel vervallen daarvan op andere wijze kan worden gecompenseerd.

Een aantrekkelijke optie lijkt mij de invoering van een heffingskorting (belastingvrije som wordt vergolden naar het tarief van de eerste schijf). Dit draagt bij aan een verbreding van de heffingsgrondslag en vermindert de negatieve effecten die de huidige overdraagbaarheid van de basisaftrek heeft op de arbeidsdeelname van gehuwde vrouwen van wie de partner een inkomen heeft dat voor een deel in het 50 procent- of 60 procent-tarief valt (blz. 110). Omdat de kostwinner (alleenverdiener) in deze variant niet meer tweemaal de basisaftrek krijgt (voetoverheveling) zal de regering een behoorlijk bedrag achter de hand moeten hebben voor koopkrachtreparatie.⁶

Zoals bekend wordt de aftrek hypotheekrente ongemoeid gelaten. Dit onderwerp is een afzonderlijke beschouwing waard. Op dit moment kan worden volstaan met de constatering dat in het voorgestane stelsel voor onbeperkte aftrek hypotheekrente geen fiscaal theoretische verdediging meer valt te geven en hetgeen overblijft een louter politieke motivering is. Handhaving van onbeperkte aftrek hypotheekrente past nog slechts in het kader van de 'instrumentele belastingheffing'. In de woorden van Van Dieren⁷: 'Als we even speculeren: Wanneer de theoretische rubicon wordt overschreden is het praktisch een kwestie van tijd voordat de onbeperkte hypotheekrente-aftrek sneuvelt'.

Een ander idee uit de nota stip ik hier slechts kort aan. Omdat slechts 2 procent van de werknemers aan een kostenaftrek boven het arbeidskostenforfait toekomt, wordt overwogen de kostenaftrek voor deze categorie te laten vervallen en te volstaan met een (verhoogde) forfaitaire aftrek. Hierover kan ik kort zijn: zo lang belastingrecht ook nog met recht heeft te maken dient dit voorstel naar de prullenmand te worden verwezen.

De nota suggereert de invoering van een arbeidstoelag in de vorm van een inkomensaftrek (blz. 110). Bij een dergelijke inkomensaftrek wordt de 'replacement rate' (het verschil in netto-resul-

5. H.P.A.M. van Arendonk, 'Verkenning Belastingen in de 21e eeuw - de inkomstenbelasting als draagkracht-heffing ten grave gedragen', *Maandblad Belastingbeschouwingen*, februari 1998, blz. 44.

6. Een in 1995 ingediend wetsvoorstel

(nr. 23 231) van de Tweede-kamerleden De Korte en Van Rey om in het kader van een verdergaande individualisering de mogelijkheden tot overdracht van de basisaftrek te beperken, werd ingetrokken in verband met de daaraan verbonden financiële consequenties voor

alleenverdieners.

7. M.J. van Dieren, lid van het dagelijks bestuur van de Nederlandse Orde van belastingadviseurs, tijdens een op 5 maart door NetWerk Plus georganiseerd congres over 'Belastingen in de 21e eeuw'.

taat tussen loon en uitkering op minimumniveau) groter. Dit begrip moet niet worden verward met de 'armoedeval' (hier vermijdt de nota de term 'poverty trap'), waarmee mee wordt bedoeld dat voor inkomens op het niveau van het sociaal minimum een kleine vooruitgang in bruto inkomen kan betekenen dat allerlei gunstige regelingen (huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke belastingen e.d.) wegvallen en men er per saldo zelfs op achteruit kan gaan. In de huidige wetgeving blijkt het zelfs mogelijk dat een gekorte bijstandsuitkering in combinatie met overig inkomen (totaal inkomen op sociaal minimum) tot een verplichte aanslag inkomensbelasting leidt⁸.

Lijfrentepremies – pensioenregime

In de nota wordt voorgesteld de algemene aftrek van lijfrentepremies te schrappen. In plaats daarvan wordt één overkoepelende 'oudedagsparaplu' voorgesteld. Zolang de premies daar beneden blijven zijn ze aftrekbaar. Nieuw daarbij is dat de belastingwetgeving zodanig zou moeten worden aangepast dat Nederland belasting kan heffen bij emigratie. In feite wordt de aftrek pensioenpremies dus voorwaardelijk. De vraag is of dit realiseerbaar is in een tijd van internationalisering. Eerst zullen toch belastingverdragen moeten worden herzien om te voorkomen dat emigranten die met de Nederlandse fiscus moesten afrekenen nogmaals in hun nieuwe woonland worden belast.

Twee belangrijke voorstellen uit de nota werden nog niet genoemd. De premies volksverzekeringen zullen worden gefiscaliseerd en de premies werknemersverzekeringen zullen naar hetzelfde loonbegrip worden geheven als de loonbelasting en de premies volksverzekeringen.

Met het fiscaliseren van de premies volksverzekeringen wordt voortgebouwd op het werk van de commissie-Oort, waardoor sinds 1990 belasting en premies volksverzekeringen naar één grondslag worden geheven. De nu voorgestelde integratie houdt in dat het onderscheid tussen belasting en premies volksverzekeringen komt te vervallen. Door de toenemende rijksbijdragen in het AOW-spaarfonds is dit onderscheid trouwens toch al aan het vervagen. Belangrijk is dat het afzonderlijke tarief voor binnenlandse en buitenlandse belastingplichtigen door de integratie van belasting en premies komt te verval-

len. Voor het opheffen van negatieve inkomenseffecten voor ouderen (het aparte tarief voor 65-plussers vervalt in beginsel) bestaan diverse mogelijkheden, die hier onbesproken blijven.

Wanneer, zoals de nota voorstelt, de loonheffing en de premieheffing werknemersverzekeringen op één loonbegrip wordt gebaseerd en belasting plus premies door de belastingdienst worden geheven, wordt alsnog uitvoering gegeven aan een van de belangrijkste voorstellen van de commissie-Stevens. Uit een oogpunt van vereenvoudiging en verlichting van administratieve lasten is dit van groot belang. We hebben dit jaar moeten vaststellen dat ook de overheid geen zicht meer heeft op het labyrint dat als bruto-netto traject bekend staat.

Hoewel de voorstellen op een aantal punten vooral bij fiscalisten vragen en kritiek oproepen, verdienen de bewindslieden waardering dat ze het hebben aangedurfd problemen nu eens niet alleen te signaleren maar ook met hier en daar gedurfd oplossingen te komen. Wel heb ik in de nota een beschouwing gemist over de plaats die de belastingheffing in ons rechtsstelsel inneemt. Ook wanneer fiscaal-juridische beginselen nauwelijks nog zouden bestaan is het welkom dit te vernemen.

Mijn waardering gaat niet zover dat ik de nota zou willen kwalificeren als het belastingplan voor de 21e eeuw. Het is inderdaad niet meer dan een verkenning. Voor het belangrijkste probleem in Nederland wordt namelijk geen toereikende oplossing geboden: hoe worden de inactieven onder de beroepsbevolking gemotiveerd om de overstap van uitkering naar betaald werk te aanvaarden? Bevordering van de werkgelegenheid staat immers zeer hoog genoteerd. Aan de onderkant van het loongebouw zal het verschil tussen bruto-loonkosten en netto loon (de wig) verder moeten worden verkleind. Daarover had ik graag meer willen vernemen. Daarmee samenhangend blijft het – ook internationaal gezien – te hoge gezamenlijke belasting- en premietarief een netelige zaak, waar men niet uit is gekomen. Hopelijk zal het nieuwe kabinet over bergen smeergeld blijken te beschikken. Zo niet, dan moet worden gevreesd dat de smalle marges waarover het voorwoord van de nota spreekt de wetgever de inspiratie zal ontnemen die bij het verwezenlijken van een diep ingrijpende belastingopdratie nu eenmaal onontbeerlijk is.

8. De commissie voor de verzoekschriften heeft nog onlangs een dossier van een belastingplichtige aan de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gegeven voor een nader onder-

zoek naar de regeling voor inhouding van loonheffing over bijstandsuitkeringen. Tweede Kamer 29-1-1998, 25 702, nr. 40.

Het belastingstelsel is in onze ogen aan herziening toe omdat het steeds minder in staat is inkomen uit vermogen adequaat te belasten. Daardoor wordt het principe van de rechtvaardigheid, waarin de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, aangetaast. Zo bleef de stijging van het belastbaar inkomen uit vermogen – rente- en dividendinkomsten – in de periode 1990-1998 met 12 procent ruim achter bij de groei van het belastbaar inkomen uit arbeid, dat in dezelfde periode met 25 procent toenam¹. Dit terwijl de particuliere vermogens de laatste jaren door de toename van de huizenprijzen en vooral de aandelenkoersen spectaculair gestegen zijn. De koerswinsten die particuliere beleggers door de waardestijging van hun huizen- en aandelenbezit kunnen realiseren blijven onbelast. Dit is een belangrijke reden waarom van het totale inkomen uit vermogen een steeds kleiner deel naar de fiscus gaat.

Volgens het Centraal Planbureau bedraagt de vermogenswinst van particulieren in 1997 zo'n 70 miljard op huizenbezit en zo'n 100 miljard op aandelenbezit². Hoeveel van deze vermogenswinst op de markt verzilverd wordt, is niet exact bekend. Maar ook een voorzichtige schatting levert al enorme bedragen op. Bij een waarde van het particuliere aandelenbezit van 350 miljard gulden eind 1997, valt 35 miljard vrij als verondersteld wordt dat 10 procent van de particulieren hun aandelenbezit op enig moment verzilvert³. Omdat de aandelenkoersen over 1997 met 40 procent gestegen zijn, is 14 miljard hiervan koerswinst⁴. Dit is meer dan het totaal belastbare inkomen uit

DE TOEKOMST DER
BELASTINGEN

Naar een herstel van de recht- vaardigheid van het belasting- stelsel



ALMAN METTEN &
BART VAN RIEL

*Lid Europees Parlement voor de PvdA
resp. beleidsmedewerker
PvdA-Eurodelegatie*

vermogen in de vorm van rente- of dividendinkomsten!

De groei van het particuliere vermogensbezit heeft ook niet geleid tot een toename van de vermogensbelasting. De vraag dringt zich op, of het ministerie van Financiën deze belasting wel voldoende serieus controleert, of dat zij, vooruitlopend op de komende herziening ervan, zelf niet meer in de handhaving ervan gelooft.

Scheve vermogensverdeling

Zoals verwacht mag worden bestaat er een nauw verband tussen de vermogens- en de inkomensverdeling. De mensen met het hoogst besteedbaar inkomen hebben doorgaans ook de grootste vermogens. En ondanks de recente opkomst van de kleine aandeelhouders, is het vermogen nog steeds zeer scheef verdeeld⁵. Omdat de vermogensverdeling schever is dan de inkomensverdeling en omdat de mensen met de hoogste inkomens vaak de grootste vermogens hebben, versterkt de verdeling van de inkomsten uit vermogens de scheefheid van de inkomensverdeling⁶. Dit betekent ook dat de verminderde capaciteit van het belastingstelsel om vermogensinkomsten te belasten vooral de rijksten ten goede komt, en zo de rechtvaardigheid van het belastingstelsel aantast. Een recente NIPO-enquête toont aan dat dit ook als zodanig door de meeste Nederlanders wordt ervaren⁷. Herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel zou daarom een prioriteit van progressieve partijen moeten zijn. Herstel van de rechtvaardigheid als motief om het belastingstelsel te hervormen speelt in het voorstel van het kabinet voor een belas-

tingstelsel in de 21e eeuw echter geen rol. De motieven van het kabinet lijken vooral het teweegbrengen van een lastenverlichting op laag-geschoolde arbeid, een vergroening van het belastingstelsel en het robuuster maken van het belastingstelsel voor de mobiliteit van het kapitaal. Het accent ligt daarbij duidelijk op het laatste motief. Om het belastingstelsel robuuster te maken voor de toegenomen mobiliteit van het kapitaal, die de inkomsten uit vermogen moeilijker te belasten heeft gemaakt, stelt het kabinet een vermogensrendementsbelasting voor, als ook een verschuiving van directe naar indirecte belastingen.

De vermogensrendementsbelasting zal, zoals hieronder nog nader uiteengezet zal worden, de belastingdruk voor vermogenden doen dalen. Op zijn best leiden de kabinetsplannen er dan ook toe dat de feitelijke gebrekkige progressiviteit van ons belastingstelsel geaccepteerd en geformaliseerd wordt. Waarschijnlijk echter wordt de resterende progressiviteit nog verder aangetast. De verhoging van de energiebelastingen zal zonder compenserende maatregelen vooral de lagere inkomens treffen⁸. Een meer robuust belastingstelsel lijkt dus ten koste te gaan van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel. Deze uitruil tussen robuustheid en rechtvaardigheid kan echter vermeden worden door de belastinghervorming in een Europees kader te passen. Het kabinet stelt als beperking aan haar belastingplannen dat hierdoor de vermogens niet zwaarder mogen belast dan nu het geval is. Daarmee geeft het kabinet expliciet aan dat de bedoeling van de belastingherziening niet is om de bestaande onrechtvaardigheid op te heffen. Dit zou immers leiden tot kapitaalvlucht. Door echter op Europees niveau afspraken te maken om kapitaalvlucht tegen te gaan, zouden vermogensinkomsten op nationaal niveau weer zwaarder belast kunnen worden, waardoor het wel mogelijk wordt om de rechtvaardigheid van het belastingstelsel te herstellen.

Zijn vergroening en lastenverlichting voor laag-geschoolde arbeid geldige motieven voor een hervorming van het belastingstelsel? Een vergaande lastenverhuiving naar milieu-belastende producten of activiteiten komt al snel in botsing met de wenselijkheid van stabiele belastinginkomsten. Door een dergelijke verschuiving van de lastendruk worden immers welbewust gedragsreacties uitgelokt die op den duur de belastinggrondslag ondermijnen. Dat betekent dat de overheid ter compensatie gedwongen zal zijn haar uitgaven aan de verminderde belastingontvangsten aan te passen, of de verschuiving naar de groene belastingen weer moet opvoeren of wijzigen.

Vergroening van het belastingstelsel wordt ook gezien als middel om de lastendruk op arbeid te verminderen. De lastendruk zal echter maar in beperkte mate naar consumptie of milieu verschoven kunnen worden. Uiteindelijk zal een verhoging van bijvoorbeeld de energiebelasting immers door actieven en niet-actieven betaald moeten worden. De inkomensgevolgen hiervan kunnen weliswaar gecompenseerd worden, maar dat zal ten koste gaan van het geld dat beschikbaar is voor lastenverlichting op laag-betaalde arbeid.

Ook wij zijn van mening dat lastenverlichting op laag-geschoolde arbeid een zinvolle maatregel is om meer werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt te scheppen. Hiertoe zijn in de afgelopen kabinetsperiode al de nodige maatregelen getroffen. Dergelijk beleid kan in onze ogen ook zonder een vergaande belastingherziening geïntensiveerd worden. Eventuele extra belastinginkomsten als gevolg van de door ons voorgestelde zwaardere belasting van vermogensinkomsten zouden hier aan kunnen bijdragen.

'Revolte der vermogenden'

Het is noodzakelijk dieper in te gaan op de oorzaken waardoor het steeds moeilijker wordt inkomsten uit

1. In absolute getallen steeg het belastbaar inkomen uit arbeid in deze periode van 323,9 naar 406,5 miljard gulden. Het belastbaar inkomen uit vermogen steeg van 10,7 miljard naar 12 miljard gulden. Zie *Belastingen in de 21e eeuw*, Tweede Kamer (vergaderjaar 1997-1998 25810, nr. 2), 19.

2. Zie Centraal Planbureau, Nederlandse groei wordt breed gedragen, Bijlage bij *Economisch Statistische Berichten* (1997).

3. De stijging van de aandelenkoersen over 1997 bedroeg 40 procent. Het CPB becijfert de koerswinst op aandelen op

100 miljard. Dit impliceert dat het aandelenbezit eind 1996 250 miljard bedroeg (40 procent van 250 = 100 miljard). Het aandelenbezit van particulieren bedraagt eind 1997 dus minimaal 350 miljard (100 + 250).

4. Dit rekenvoorbeeld is gebaseerd op een soortgelijke berekening voor 1996 van Sheila Sitalsing, 'Strijd om de vermogens', *Elseviers Weekblad* (10-5-1997), 86.

5. Zie L. Trimp, 'Vermogensverdeling 1995', *Sociaal-economische Maandstatistiek* (1997/6), 26-29.

6. Zie B. van Riel en A. Metten,

'Vermogenswinsten en inkomensverdeling', *Economisch Statistische Berichten*, 80 (1995), 671-673; Sociaal-economische Maandstatistiek, *op.cit.*, 63.

7. Zie *Onderzoeksrapport NIPO-enquête, Belastingheffing in de 21e eeuw*, Erasmus Instituut voor Financiële Planning, Rotterdam 1997, 5. Uit deze enquête blijkt verder dat de meeste Nederlanders, vooral PvdA-stemmers, vinden dat inkomsten uit vermogen zwaarder belast moeten worden dan inkomsten uit arbeid.

8. Zie *Belastingen in de 21e eeuw*, *op.cit.*, 89

vermogen te belasten. Vermogensinkomsten lekken uit het Nederlandse belastingstelsel weg door kapitaalvlucht naar het buitenland en door belastingarbitrage – het verschuiven van vermogensinkomsten naar het laagste belastingtarief. Geschat wordt dat het Nederlandse vluchtkapitaal, mede door de in het buitenland betaalde rente, al aangegroeid is tot 70 miljard gulden, wat bijna een derde is van de totale spaartegoeden op Nederlandse banken⁹.

De belastingarbitrage veroorzaakt de volgende drie lekken. Het eerste is het onbelast laten van particuliere vermogenswinsten. Samen met de stijging van de beurskoersen, waardoor er ook hoge vermogenswinsten te behalen waren, heeft dit ertoe geleid dat spaargelden meer en meer op de beurs belegd worden. Hierdoor blijft de belasting op vermogensinkomsten ver achter bij de vermogensgroei. Ten tweede heeft de overheid zelf allerlei gaatjes in het belastingstelsel geprikt om het sparen en beleggen voor specifieke doeleinden te stimuleren. Voorbeelden hiervan zijn de lijfrente, het spaarloon en recentelijk de Tante Agaath-regeling. Doordat massaal van deze regelingen gebruik is gemaakt om de belastingdruk op spaargeld te verminderen, zijn deze gaatjes uitgegroeid tot omvangrijke lekken¹⁰. Het derde lek dat door belastingarbitrage ontstaat is de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit. Door de lage rente en de daarmee gepaard gaande stijging van de huizenprijzen is de omvang van het aantal hypotheekens fors gegroeid. Voor dit jaar schat het Centraal Planbureau dat de hypotheekrenteaftrek 28,2 miljard gulden zal bedragen – bijna de helft van het totaal van de aftrekposten¹¹. Omdat de belastinginkomsten uit het huurwaardeforfait – 9,1 miljard – hierbij ver achterblijven – wordt het huizenbezit met 19,1 miljard gulden fors gesubsidieerd. Deze subsidie komt vooral de rijkste huishoudens ten goede¹². Veel huishoudens hebben een tweede hypotheek op hun huis genomen om veelal duurzame consumptiegoederen te financieren, of om dit geld op de beurs te beleggen om zo te profiteren van onbelaste koerswinsten. Hieraan is inmiddels door reparatiewetgeving paal en perk gesteld.

Welke maatregelen stelt het kabinet voor in haar

nota 'belastingen in de 21ste eeuw' om bovenstaande lekken te dichten? We gaan het bovenstaande rijtje in omgekeerde volgorde langs. Met betrekking tot de fiscale begunstiging van het eigen woningbezit overweegt het kabinet alleen de beperking van de hypotheek-rente aftrek op de tweede woning. Het stelt daarentegen wél een beperking voor van het gefaciliteerde sparen in de vorm van lijfrentes en spaarloonregelingen. Verder wordt een verdere beperking van de aftrekbaarheid van het consumptieve krediet overwogen.

Om de belastingarbitrage die opgeroepen wordt door het onbelast laten van de particuliere koerswinsten tegen te gaan, stelt het kabinet de eerder genoemde vermogensrendementsbelasting voor. Dit is een zogenaamde forfaitaire heffing waarbij uitgegaan wordt van een fictief rendement van 4 procent van het vermogen, dat vervolgens tegen een tarief van 25 procent wordt belast, ongeacht of het vermogen in spaartegoeden of effecten aangehouden wordt. Het vermogen wordt dus jaarlijks met één procent (25 procent van 4 procent) belast.

Op dit moment worden vermogens met 0,8 procent belast. In ruil op wat neerkomt op een verhoging van de vermogensbelasting met 0,2 procentpunten en een verlaging van de belastingvrije voet wordt de toename van het vermogen door bijschrijving van rente of dividend ook met één procent belast. In het huidige stelsel worden rente- en dividendinkomsten nog tegen de veel hogere tarieven (maximaal zestig procent) van de inkomstenbelasting belast.

Volgens de berekeningen van het kabinet zullen de maatregelen om de spaarfaciliteiten te beperken en de invoering van de vermogensrendementsbelasting 1,75 miljard opleveren, die vooral door de hoogste inkomensgroepen worden opgebracht. Worden de beperkingen op de aftrekmogelijkheden van lijfrentepremies, consumptief krediet en de begunstiging van het bedrijf-sparen buiten beschouwing gelaten, dan kost de invoering van de vermogensrendementsbelasting echter 1,5 miljard gulden. Tegenover de door het kabinet berekende opbrengst van 4 miljard gulden staan de kosten van het afschaffen van de vermogensbelasting (1,3 miljard) en de derving van belastinginkomsten omdat

9. Zie Belastingen in de 21e eeuw, *op.cit.*, 18.

10. Zie Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenningen* 1998, Den Haag 1997, 124-125.

11. Zie Centraal Planbureau, *op.cit.*, 120.

12. Schattingen van het Ministerie van

financiën voor 1994 laten zien dat subsidie voor bijna twee derde naar de belastingbetalers in de tweede en derde belastingsschijf gaat, die nog geen vijfde van het totaal aantal belastingplichtigen uitmaken. De 2 procent belastingplichtigen in de hoogste belastingsschijf ontvangen zelfs bijna 20 procent van de fiscale

subsidie op het woningbezit. Een hoge hypotheek is voor de rijksten ook voordelig omdat deze bij de vermogensbelasting geheel van het vermogen kan worden afgetrokken, terwijl de waarde van het huis slechts voor 60 procent bij de waarde van het vermogen hoeft te worden opgeteld.

rente- en dividendinkomsten wegvallen uit de inkomstenbelasting (4,2 miljard).

Op zich genomen leidt de invoering van de vermogensrendementsbelasting dus tot een lastenverlichting voor de vermogenden. Deze lastenverlichting zou nog weleens groter kunnen zijn dan die welke uit de kabinetsnota blijkt. Zowel bij de raming van de opbrengsten van de vermogensrendementsbelasting als van de kosten kunnen namelijk de nodige vraagtekens worden gezet, en is de vraag of het kabinet zich hier niet rijk gerekend heeft. Voor de schatting van de opbrengsten van de vermogensrendementsbelasting gaat het kabinet van de potentiële opbrengst uit. Het is allerminst zeker dat de belastingdienst deze opbrengst ook daadwerkelijk binnen kan halen. De ondanks de forse stijging van de vermogensprijzen stagnerende opbrengst van de huidige vermogensbelasting stemt wat dit betreft niet optimistisch. Het Centraal Planbureau merkt in dit kader op dat met name bij het aandelenbezit er een groot gat bestaat tussen het opgegeven vermogen en het vermoedelijk aanwezige vermogen¹³.

Het tweede vraagteken is of de kosten van de vermogensrendementsbelasting niet veel hoger zullen uitvallen. Door de introductie van de vermogensrendementsbelasting ontstaat er een systeem van drie boxen van inkomensbronnen. De eerste box bestaat uit de huidige inkomstenbelasting, exclusief de vermogensinkomsten, maar met behoud van de hypotheekrenteaftrek en een deel van de gefacilieerde spaarvormen. Deze box kent oplopende tarieven, met een toptarief boven de 50 procent. In de tweede box worden winsten en verliezen uit aanmerkelijk belang tegen het vaste tarief van 25 procent in aanmerking genomen. De derde box bevat de vermogensrendementsbelasting met een tarief van 25 procent over een fictief rendement

van 4 procent. Daarnaast is er nog de vennootschapsbelasting van 35 procent. Er ontstaat dus een systeem met uiteenlopende tarieven, dat uitnodigt tot belastingarbitrage – het verschuiven van inkomsten en vermogen naar het laagste tarief. Volgens het kabinet wordt dit verhinderd door het plaatsen van waterdichte schotten tussen de verschillende boxen onderling en tussen de inkomensboxen en de vennootschapsbelasting. Het Centraal Planbureau laat in een notitie echter zien dat de schotten minder waterdicht zijn dan het kabinet denkt en dat er zeker acht manieren zijn om geld en vermogen tussen de boxen en de vennootschapsbelasting naar het laagste tarief te laten stromen¹⁴. Dit zou weleens de totale belastingopbrengsten onder druk kunnen zetten¹⁵.

Gezien de onzekerheid over de opbrengst en de kosten van de forfaitaire vermogensrendementsbelasting is het niet denkbeeldig dat bij tegenvallende belastinginkomsten in de toekomst de pensioenvermogens belast zullen gaan worden. Dat genereert immers omvangrijke en makkelijk te innen belastinginkomsten. Deze lastenverzwaren voor de collectieve vermogens kan ter compensatie dienen voor de lastenverlichting van de individuele vermogens. Het probleem is echter dat deze lastenverzwaren van het collectieve vermogen door hogere premieheffing of lagere pensioenuitkeringen op de individuele werknemer kan worden afgewenteld. Uiteindelijk draaien werknemers dan op voor de lastenverlichting voor de vermogenden.

Het kabinet hoopt dat de wijziging van het belastingstelsel tot een vermindering van de kapitaalvlucht leidt, en speculeert er zelfs op dat vluchtkapitaal terugkeert. Dit mag misschien op korte termijn het geval zijn, maar de vraag is hoe duurzaam dit is. Zolang er geen sprake is van een Europese belastingharmonisatie op het gebied van de vermogens-

13. Zie Centraal Planbureau, *Budgettaire ruimte voor aanpassing tariefstructuur in het belastingplan voor de 21e eeuw*, Notitie voor de Commissie Fiscaal Stelsel 21e eeuw, SER, 27 januari 1998, 4. Het CPB stelt hier tegen over dat de omvang van de particuliere vermogens groter is dan die waarmee het kabinet of het CBS rekent, en dat zodoende de belastinginkomsten uit de vermogensrendementsbelasting toch hoger kunnen uitvallen. Het CPB schat echter het vermogen van particulieren als een restpost, en baseert haar schattingen niet, zoals het CBS dat doet op belastinggegevens. Voor de schatting van de belastinginkomsten lijkt het echter veiliger van de CBS-schatting van de vermogensomvang uit te gaan, die

zoals gezegd lager is dan die van het CPB.

14. Centraal Planbureau, *Fiscale behandeling van vermogen in kabinetsnota Belastingstelsel 21e eeuw*, notitie voor de Commissie Fiscaal Stelsel 21e eeuw, SER, 15 januari 1998. De arbitrage mogelijkheden in het voorgestelde stelsel worden verder behandeld in: S. Cnossen en A.L. Bovenberg, 'Belastingen in de 21e eeuw', *Economisch Statistische Berichten*, 83 (1998), 164; en L.G.M. Stevens, 'Belastingarbitrage en de maakbare samenleving', *Economisch Statistische Berichten*, 83 (1998), 170, 178.

15. De Nederlandse belastingautoriteiten kunnen voor een zelfde dilemma komen te staan als de Zweedse autoritei-

ten. Na de belastinghervormingen in Zweden aan het begin van de jaren negentig is daar een systeem met twee boxen, een voor arbeidsinkomsten en een voor kapitaalinkomsten ontstaan. Omdat het tarief voor arbeidsinkomsten hoger is dan het tarief voor kapitaalinkomsten bestaat er een prikkel om arbeidsinkomsten te transformeren tot kapitaalinkomsten. Het tegengaan van dergelijke belastingarbitrage zou volgens Agell et al. weliswaar op korte termijn meer belasting kunnen opleveren, maar op langere termijn leiden tot kapitaalvlucht. Zie Jonas Agell, Peter Englund, Jan Sodersten, 'Tax reform of the century – the Swedish experiment', *National Tax Journal*, 44/4 (1996), 650.

inkomsten, bestaat er het gevaar dat kapitaalvlucht, of de dreiging ermee tot een verlaging van de belasting op vermogensinkomsten in alle landen leidt. Er zijn verschillende aanwijzingen dat de toename van de kapitaalmobiliteit tot een daling van de tarieven op vermogensinkomsten in Europa heeft geleid. Tussen 1980 en 1991 zijn gemiddeld genomen de toptarieven in de EU voor rente- en dividendinkomsten met respectievelijk 11.6 en 19.6 procentpunten gedaald¹⁶. In België daalde het toptarief voor rente inkomsten in dit tijdvak met maar liefst 62 procentpunten (van 72 procent naar 10 procent). Een verdere daling van de belasting op vermogensinkomsten in Europa maakt van een eventuele Nederlandse "voorsprong" een tijdelijke zaak, en zal leiden tot een verdere druk om de belasting op vermogensinkomsten te verlagen.

De urgentie van een Europese inbedding

Samengevat luidt ons oordeel dat het kabinetsvoorstel voor het belastingstelsel van de 21e eeuw eerder een capitulatie is voor de opstand der vermogenden dan een effectief antwoord erop. Geconstateerd moet worden dat twee belangrijke lekken – die van de hypotheekrenteaftrek en die naar het buitenland – niet afgedekt worden en dat de voorgestelde vermogensrendementsbelasting een drukverlaging op vermogensinkomsten met zich meebrengt, die opbrengsten uit de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting naar zich toe dreigt te zuigen, waardoor er nieuwe lekken in het belastingstelsel ontstaan.

Uit bovenstaande constatering worden ook de contouren van een alternatief duidelijk. Het lek van de fiscale begunstiging van woningbezit moet geleidelijk gedicht worden door een stapsgewijze verhoging van het huurwaardeforfait, de fiscale begunstiging van spaar- en beleggingsvormen moet beperkt worden, en de belastingdruk op verschillende beleggings- en spaarvormen moet op een hoger niveau geharmoniseerd worden. Om te voorkomen dat een dergelijke lastendrukverzwaring voor vermogensinkomsten tot kapitaalvlucht leidt is een Europese inbedding absoluut noodzakelijk.

Een harmonisatie op hoog niveau van de belas-

tingdruk op de verschillende spaar- en beleggingsvormen kan bereikt worden door particuliere koerswinsten te belasten in een vermogenswinstbelasting¹⁷. Deze vermogenswinstbelasting zou tevens kunnen gelden voor alle uitkeringen van bedrijven aan hun aandeelhouders, en dus ook gelden voor dividenduitkeringen.¹⁸ Met een tarief van de vermogenswinstbelasting van 25 procent zou de gezamenlijke druk van de vennootschapsbelasting en de vermogenswinstbelasting dicht bij het hoogste tarief van de inkomstenbelasting komen te liggen¹⁹. De rente-inkomsten blijven in dit voorstel onder de inkomstenbelasting vallen, en de vermogensbelasting blijft gehandhaafd.

De Europese inbedding kan geschieden door de gelijktijdige invoering van een Europees SOFI-nummer en een Europese bronbelasting op vermogensinkomsten²⁰. Het Europese SOFI-nummer zal de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten vergemakkelijken, waardoor belastingontduiking en kapitaalvlucht effectiever bestreden kunnen worden. De bronbelasting op vermogensinkomsten zou in Nederland zelf alleen voor buitenlanders gelden. Nederlanders die hun vermogen in het buitenland belegd hebben zijn vrijgesteld van de Europese bronheffing als ze zich met hun SOFI-nummer identificeren. Om deze Nederlanders hiertoe te prikkelen moet de bronbelasting niet te laag zijn. Huizinga stelt in dit kader een tarief tussen de twintig en dertig procent voor²¹.

Een Europese inbedding van de vermogenswinstbelasting vereist de medewerking van Luxemburg, dat nu nog een bankgeheim heeft, en daardoor het belastingparadijs van de Europese vermogenden is. Is deze medewerking ooit te verwachten? Of moet Nederland hier niet op wachten en, om kapitaalvlucht tegen te gaan, besluiten om de belasting op vermogensinkomsten te verlagen?

Vooralsnog ligt er nog geen nieuw voorstel van de Europese Commissie voor een belasting op spaargelden. Maar de ontwikkelingen op het gebied van de Europese belastingpolitiek geven aanleiding om niet te pessimistisch te doen over de perspectieven van een Europese aanpak van de belasting op vermogensinkomsten. Met de komst van de euro

16. *Report of the Committee of independent experts on company taxation* (Ruding rapport), Luxemburg 1992, 173-174.

17. Zie S. Cnossen, 'Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting', *Economisch Statistische Berichten*, 82 (1997), 609-612.

18. Zie L.M. Stevens in NRC Handelsblad, 15 mei 1995.

19. Bij een vennootschapsbelasting van 35 procent en een vermogenswinstbelasting van 25 procent is de totale belastingdruk op uitgekeerde vermogenswinsten van bedrijven gelijk aan: $0,35 + (1 - 0,35) * 0,25 = 52$ procent.

20. Zie H. Huizinga, 'Belastingharmonisatie in de EMU', in H. Jager (red.) *De Emu in breed perspectief*.

Utrecht 1997, 91.

21. De effectieve lastendruk op rente-inkomsten bedraagt in Nederland voor een modaal inkomen 22 procent en voor een tweemaal-modaal inkomen 40 procent. Zie Belastingen in de 21e eeuw, *op.cit.*, 60.

22. Zie *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C2, 6 januari 1998, 1.

lijken de lidstaten zich meer en meer te realiseren dat de laatste barrières voor financiële integratie en transparantie wegvallen, en dat zonder gezamenlijke actie iedere lidstaat veren zal moeten laten.

Dit heeft al geleid tot twee zeer opmerkelijke ontwikkelingen. In de eerste plaats zijn de 15 lidstaten op 1 december 1997 een gedragscode voor ondernemingsbelastingen overeengekomen, die 'schadelijke belastingconcurrentie' moet stoppen en uitbannen²². Het betreft hier vooral douceurtjes waarmee buitenlandse ondernemingen worden gelokt. In de tweede plaats is de Europese Commissie, in het kader van haar mededingingsbevoegdheden, van plan belastingvoordelen voor bedrijven te gaan aanpakken. Dergelijke belastingvoordelen zullen volgens een toelichting van Europees Commissaris Van Miert voortaan gelijk gesteld worden aan staatssteun voor bedrijven, waartegen de Commissie op grond van artikel 92 lid 1 van het Europese Verdrag kan optreden. Een assertief en effectief gebruik van dit artikel kan een einde maken aan het tegen elkaar opbieden van de

lidstaten met belastinglokkertjes, die tot bedrijfsverplaatsingen binnen de Europese Unie leiden.

Nu het inzicht lijkt door te dringen dat met de komst van de euro de belastingconcurrentie tussen de lidstaten moet worden aangepakt, liggen er ook kansen voor een Europese aanpak van kapitaalvlucht. Deze kansen worden verspild als de afzonderlijke lidstaten, zoals Nederland nu dreigt te doen, als reactie op de kapitaalvlucht, alsnog besluiten de belasting op vermogensinkomsten te verlagen. Het verlagen van de belasting op vermogensinkomsten in de ene lidstaat roept reacties van andere lidstaten op, waardoor een eventuele 'voorsprong' slechts tijdelijk zal zijn. Door alleen naar het Nederlandse korte-termijnbelang te kijken is Nederland destructief bezig: het zet het vliegwiel naar lagere vermogensbelasting in Europa verder aan, en zal spoedig ook zelf met de negatieve effecten ervan geconfronteerd worden. Wij zijn dan ook overtuigd, dat er geen alternatief is voor Europese belastingcoördinatie, ook op het gebied van de vermogensbelasting.

Vreemde kameraden*

Socialisme in Nederland en België: een wereld van verschil

DERK JAN EPPINK

*Politiek redacteur bij de Vlaamse krant De Standaard.
Eerder was hij redacteur van NRC Handelsblad*

Soms krijg je het gevoel dat je een andere wereld bezocht als je 's avonds terugrijdt van een partijcongres van de Waalse Parti Socialiste (PS). De eerste gelederen van de partij zongen net De Internationale, met een vuist gebald en een roos in de andere hand. Ze dragen 'nestwarmte' uit onder kameraden. Op de tafels bij de ingang liggen de verzamelde werken en toespraken van de partijvoorzitter, naast die van de vroegere Franse president François Mitterrand. De partijleider spreekt zijn 'militanten' toe met 'cher camarades'. Het socialistische ritueel vind je nergens in Europa nog zo puur als op congressen van de PS.

Maar de schijn bedriegt, want de partij staat bol van intriges en conflicten. De partijbaronnen uit Charleroi en Luik houden elkaar in de gaten, verdelen macht en posten en laven zich aan wereldse geneugten. En machtsvetes worden, achter rode coulissen, uitgevochten op het scherpst van de snede: in 1991 werd de PS-peetvader van Luik, Andre Cools, vermoord. Zo'n partij heeft iets aantrekkelijks. Het ritueel heeft mystiek, ideologische drijfveren, maar de *pouvoir occulte* blijft voor het oog van de waarnemers verborgen. De PS is een krabbenmand waarin een constante te zien is: kameraden worden verraden door kameraden. Wie dan 's avonds over een verlaten, doch goed verlichte Belgische autosnelweg naar huis rijdt, denkt bij zichzelf: 'Beam me up, Scotty'. In die zaal – ongetwijfeld eigendom van de vakbond of mutualiteit – leek even iets groots te gebeuren, een revolutie op minischaal. Maar het was een eigentijdse façade van Potemkin.

Een Belgisch socialisme bestaat niet meer.

Vroeger bestond het wel. De Belgische Socialistische Partij (BSP) was een unitaire partij, gedomineerd door Waalse socialisten. Want Wallonië was bakermat van de industriële revolutie op het Europese continent, en daarmee van het socialisme. Maar in Vlaanderen lag dat totaal anders. De textiel en de landbouw gaven de Vlamingen werk en de katholieke kerk bewaakte in naam van het opperwezen de bestaande

orde. Het socialisme groeide er wel, maar altijd als minoritaire groep en niet dominerend zoals in Wallonië. Naarmate het unitaire België begon te kraken en het in 1970 begon aan een lang (en nog altijd niet afgesloten proces van staats hervormingen) kon een unitaire BSP niet bijeen blijven. Christen-democraten, liberalen en socialisten splitsten in de jaren zeventig de partijen op in een Vlaams en Franstalig deel. In 1978 ging de BSP ter ziele en ontstonden de PS en SP.

Het Vlaams socialisme kreeg een ander gezicht, al behield het karaktertrekken die het van de Waalse kameraden erfde. Congressen van de SP, bijvoorbeeld in de Gentse 'Vooruit', zijn militant en de partij kent discipline. Het is geen gezelschap loslopende dromers, dweepers, gauchisten en nog verdwaalde *tiers-mondisten*. Van de BSP-tijd is nestgevoel blijven hangen, met leiders die spreken en partijsoldaten die gedwee luisteren. Maar het Vlaams socialisme is minder bezeten van symboliek dan de Waalse kameraden die in hun deelstaat een *Etat PS* konden maken. De SP kon dat niet, zij was niet de grootste maar de kleine in een rooms-rode coalitie met christen-democraten.

Vooral de laatste jaren lopen de partijculturen van de PS en SP sterker uit elkaar. De PS blijft het

ideologische gewaad dragen, spreekt over 'klasstrijd', en ze weet 'het historisch gelijk' aan haar kant. Zij heeft iets Mediterraans, latijns, met een retorica zonder logica, althans wat Noordelingen er onder verstaan. Zij spreekt over de staat die stuurt, maar de regering waar zij deel van uitmaakt privatiseert gewoon overheidsbedrijven. En aan het eind van De Internationale roepen PS'ers: *à bas les calotins*, weg met de katholieken. Maar ze regeren er al jaren mee. Sommige PS-kamerleden kan men terugvinden in demonstraties tegen het beleid van de regering. Met rode vlaggen lopen ze voorop. Maar als ze in het parlement stemmen, doen ze dat zoals de PS-voorzitter voorschrijft. Tegenwoordig is die voorzitter een *postiljon d'amour* tussen rivaliserende clans.

De SP gaat de andere kant op. Zij is bezig een moderne en open sociaal-democratische partij te worden, vergelijkbaar met de SPD, Labour of de PvdA. Socialisten worden steeds meer sociaal-democraten. Hoewel SP-voorzitter Louis Tobback wellicht het odium heeft van een 'socialist van de oude stempel' is de generatie die na hem komt eigentijds. Zij hecht niet aan 'oude vormen en gedachten' en kijkt naar 'een goed bestuur'. Ze praat niet over kameraden, maar over burgers. En zelfs een overgelopen katholiek kan er tegenwoordig zijn wereldse missiedrang kwijt. De politieke cultuurgrens in het Europees socialisme loopt dus door België. Toch blijft er nog een behoorlijk verschil met de PvdA, en vooral in de politieke cultuur. De PvdA heeft van nature iets Messianistisch, gedreven; de SP iets militants en strijdbars. De Nederlandse socialisten – niet zelden de meest zuivere calvinisten die er zijn – lijken hun gevoel voor verbetering van de wereld uit de Bergrede te putten. Joop den Uyl en Jan Pronk zijn er voorbeelden van. In de PvdA is ontwikkelingshulp een ijkpunt voor morele gehalten; bij de SP speelt het amper een rol en bij de PS helemaal niet. In de PvdA hoor je soms kerkgalm, maar in de SP hoor je de cafediscussies in het 'Volkshuis'. Socialisten in Vlaanderen hebben iets syndicalistisch, en soms iets anti-kerkelijks. De PvdA heeft, door de jaren zeventig, een praatcultuur gekregen waarin men de indruk krijgt dat iedereen over alles meepraat. In werkelijkheid zal dit wel niet zo zijn, maar men doet alsof. Maar bij de Vlaamse socialisten onder Louis Tobback

kunnen de verhoudingen soms behoorlijk autoritair zijn. Als Tobback kwaad is op zijn militanten put hij uit zijn scheldproza. 'Ik ga met jullie naar de volgende verkiezingen. Maar niemand zal zich gaan drukken. Ik ga niet naar de verkiezingen met kreupelen' zei hij vorig jaar. Als Wim Kok zo tot zijn congres zou praten, zouden sommigen huilend weglopen, op zoek naar psychische steun. De Vlaamse socialisten zijn harder, gevormd in een hardere omgeving. Je moet er niet komen aanzetten met huilerige verhalen. In de PvdA is het debat bijna therapeutisch van aard, alsof zelfhulpgroepen spreken. De post-Tobback-SP zal ongetwijfeld een minder hard taalgebruik benutten. Maar toch, de militanten houden er soms ook wel van als de leider kaffert.

Verschillen in viervoud

De politiek-culturele verschillen tussen het socialisme in Nederland en België hebben te maken met vier verschillende omgevingsfactoren: een andere historische context, andere staatkundige omstandigheden, een ander sociologisch profiel en andere politieke machtsfactoren. Op zich is het vreemd dat in twee buurlanden die in omvang niet veel verschillen de politieke cultuur binnen een geestesstroming zo sterk uiteen kan lopen. Er zijn natuurlijke wel enkele gelijke fundamenteen. Het socialisme streefde naar emancipatie van arbeiders (nu spreekt men van laagste inkomensgroepen) en liep voorop in de sociale strijd. Het algemeen kiesrecht werd daarbij een belangrijk instrument. Toen socialisten in Nederland en België regeringsmacht kregen, bouwden zij mee aan de verzorgingsstaat, samen met christen-democraten. Doel en middelen liepen niet ver uiteen, maar het politieke klimaat wel.

In de historische context zijn verschillen te zien die veel van de politieke cultuur verklaren. Belgisch socialisme is van origine sterk verankerd in de vakbeweging. België kende door zijn vroege en robuuste industrialisering (veel vroeger dan in Nederland) al een sterke syndicale traditie. Vanaf 1860 werden vakbonden, die groeiden uit een gildentraditie, belangrijker en kwam er een vorm van eenheid. Vanuit deze bonden groeiden ook de coöperaties, een consumentenbeweging *avant la lettre*. De Belgische Werkliedenpartij (BWP) die werd opgericht in 1885, kwam voort uit deze beweging. Ook de

* Deze bijdrage is voor een deel gebaseerd op het zojuist verschenen boek van de auteur: *Vreemde Buren. Over politiek in Nederland en België*, Amsterdam: Contact, 1998.

mutualiteit (ziekenfondsen) werd deel van deze zuil die een collectief lidmaatschap kende. Wie lid was van een door de BWP erkende vakbond was lid van de BWP. De leiders kwamen voort uit de zuil waarin de partij een syndicalistisch-mutualistische grondslag had. De SDAP, opgericht in 1894, kende een veel smallere basis, in drie opzichten: geografisch, sociaal en machtspolitiek. Het Nederlands socialisme bleef beperkt tot grote steden in Holland en ontkerkelijkte delen van Friesland. Een sterke vakbeweging was er ook niet meteen. Het Algemeen Nederlands Werklieden Verbond (ANWV), opgericht in 1871, was eerder links-liberaal dan socialistisch. In 1887 had zij nog maar 2730 leden. En de SDAP kende geen makkelijke geboorte. Zij kwam eigenlijk voort uit de anarchistische halsstarrigheid van Domela Nieuwenhuis en lange tijd bleef het Nederlands socialisme in onderlinge strijd verwickeld. De theoretici voerden het hoogste woord, maar politiek stond de SDAP aan de zijlijn.

In machtspolitiek opzicht was de BWP sterker dan de SDAP. Door haar brede grondslag en strijd voor algemeen kiesrecht haalde de BWP in 1925 zelfs 40 procent van de stemmen. De meerderheid in Wallonië en ruim 30 procent in Vlaanderen. Een enorm succes. In 1916 – tijdens de eerste wereldoorlog – kwam de BWP in de Belgische regering. De SDAP van Pieter Jelles Troelstra verkeek zich in 1918 op de wereldrevolutie en bleef na haar mislukte operette-revolutie op het Haagse Malieveld buiten de regering tot 1939. België kon na de eerste wereldoorlog niet meer worden geregeerd zonder de socialisten; in Nederland werden de socialisten – omgevormd tot de PvdA – pas na de tweede wereldoorlog een natuurlijke regeringspartner. De PvdA en SP/PS zijn opgegroeid in een ander staatkundig huis. Nederland is een centralistische, unitaire staat met een regulerende bureaucratie. Alles wordt bijna in Den Haag bepaald, vanuit Den Haag gestuurd of door Den Haag verboden. De Tweede Kamer heeft soms de allure van een uit de hand gelopen gemeenteraad. In Den Haag is de cockpit, al zal men in het Torentje zeggen: kokpit.

Maar België is heterogeen, decentraal en bestaat uit drie gemeenschappen en drie gewesten, zes parlementen en vijf regeringen. In totaal zijn er veertig ministers en vele honderden parlementsleden. Zo was het vroeger niet, want België was unitair. Maar eigenlijk voltrok zich in het land een geweldloze revolutie. De economische macht lag vroeger in

Wallonië, terwijl Brussel het kapitaal had en Vlaanderen een arm boereengebied was. Dat is totaal veranderd, want nu is Vlaanderen rijk, Wallonië arm en Brussel een gevel van vergane glorie. België is het bewijs dat de Marxistische analyse kan kloppen (niet de remedie). Want door de enorme verandering van de socio-economische onderbouw is er ook verandering gekomen in de politieke bovenbouw. Vlaanderen vond het unitaire België een te krap korset, en Wallonië voelde zich verwaarloosd en wilde zelf economisch beleid voeren. Vlaanderen wilde onder het 'Belgisch-Franstalig' juk weg, en Wallonië voelde zich berooid door de *Etat Belgo-Flamand*. Daarop werd België uitgehold. In 1970 begon dat proces en in 1993 werd België een federaal land, en nog is de staats hervorming niet ten einde. Alles werd gesplitst, regeringsmacht, de ambtenarij, de media, het onderwijs, de economische politiek. En natuurlijk de partijen. Ooit waren er drie politieke families (christen-democraten, socialisten en liberalen). Ze zitten nog als drie blokken van politieke families in de federale Kamer. Maar de afhankelijkheid aan de taalgemeenschap werd groter dan de ideologische cohesie. PS en SP stonden naast elkaar als het ging om de sociale strijd, maar tegenover elkaar als het ging om de hervorming van de staat.

PvdA en SP/PS zitten ook in een ander sociologisch profiel. In Wallonië was het makkelijk. De industrialisering en de sociale emancipatie gaf de socialisten een grote macht. En dankzij de federalisering van de Belgische staat kregen ze in Wallonië een almacht. Maar in Vlaanderen lag dat anders. De sterkste zuil werd de christen-democratische en dat bleef ook zo. Het ACW – de christelijke vakbeweging – bleef altijd veel groter dan het ABVV, de socialistische. Wallonië is centrum-links, maar Vlaanderen centrum-rechts. Wallonië is snel ontkerkelijkt, maar Vlaanderen heeft juist een diep gewortelde katholieke traditie. Bovendien heeft de Vlaamse christen-democratie, dankzij het werk van priester Daens, een ontwikkelde sociale dimensie. Daarmee bleef de christelijke zuil op de been: het ACW (vakbond), het CM (christelijk ziekenfonds), de CVP (de christelijke volkspartij). Vlaamse socialisten probeerden hier in te breken en de arbeiders bij de CVP weg te kapen. In de jaren zestig begon in Vlaanderen, zij het veel langzamer dan in Nederland, de ontkerkelijking en was er door economische groei een basis voor industrialisering. Bovendien had de SP zelf ook een goed ontwikkelde

zuil met het AVBB, de socialistische mutualiteit (SM) en tal van coöperaties. De arbeidersklasse zou overlopen, dachten de socialistena.

Het mislukte om drie redenen. Vlaamse socialistena waren voor veel Vlamingena te 'links', te weinig 'pro-Vlaams' en ook te 'anti-kerkelijk'. Vlaanderen is van grondhouding immers centrum-rechts. Vlaamse socialistena zaten vroeger vast aan de Waalse socialistena en konden, als kleine in de politieke familie, moeilijk de 'Vlaamse snaar' bespelen. En ook het anti-kerkelijk karakter van het socialisme in België is een groot verschil met de PvdA. In SP/PS was de vrijmetselarij van origine diep geworteld. Socialistena zijn in België van nature vrijzinnig en tegen de katholieke kerk. Zij zetten zich in de vorige eeuw af tegen de almacht van de katholieke kerk en de katholieke politiek. Eind vorige eeuw waren er homogene katholieke kabinetten. De loges waren als het ware de veilige plaatsen voor de vrijzinnigen, die zich als een soort verzetsstrijders voelden. Het gevolg was, en dat is nu nog soms te merken, dat veel socialistena een anti-klerikale reflex hebben en niets moeten hebben van 'zwartrokken'.

In Nederland speelde dit veel minder een rol, zeker niet nadat de PvdA linkse christena binnenhaalde. Bovendien was er in Nederland niet de almacht van een kerk. Katholieken bevonden zich in Nederland in een achtergestelde positie, terwijl protestantena over vele kerken waren verspreid. Er was dus geen klerikalisme in Nederland en daarmee ook geen anti-klerikalisme. In de jaren zeventig werd dominee Albert van den Heuvel voorzitter van de VARA. In België zou dat ondenkbaar zijn. Als de PvdA een debat organiseert doet zij dat soms in een kerk- of kerkachtig gebouw. Bij de SP/PS is dat onvoorstelbaar. Sommige socialistena hebben een diep gewortelde afkeer van 'de caloten'. Vrijzinnigheid is er van nature militant en prominente socialistena werden logebroeders. In het katholieke Vlaanderen konden socialistena door hun anti-kerkelijke houding geen greep krijgen op de arbeiders.

Een laatste verschil is de politieke context. De PvdA kon dikwijls volgelingen zoeken binnen haar sociologische aanhang: de laagste inkomensgroepen. Er groeit wel concurrentie aan de linkerzijde: Groen Links en de Nederlandse SP. Maar bij de Vlaamse SP komt de concurrentie van een andere kant: het Vlaams Blok. Het Blok heeft zich genesteld in de steden en is in Antwerpen grootste partij. In Brussel voert zij een harde campagne met een expoliticommissaris. Het Vlaams Blok haalt niet

zozeer stemmers weg bij de CVP of bij de liberalena, maar mikt opzettelijk op proteststemmers onder minder gefortuneerden. De SP is op de terreinen zoals het asielbeleid of binnenlandse veiligheid naar rechts geduwd door toedoen van het Vlaams Blok. De architectena van het harde asielbeleid zijn Louis Tobback en Johan Vande Lanotte. De SP heeft daarmee een soort 'macho-houding' die bij de PvdA onwennig overkomt. Hoewel de SP politiek een *cordon sanitaire* tegen het Blok voert, probeert zij het Blok de wind uit de zeilen te halen door een deel van het programma over te nemen. De SP wil het Blok 'overbodig' maken.

De PvdA hoeft dit niet te doen omdat extreem-rechts geen gevaar is. Dat is een luxe, maar toch zit er een adder onder het gras. De CD en de Nederlandse SP vissen in dezelfde vijver. Waar de CD sterk terugzakte, kwam de SP flink op. Het zijn sociologisch dezelfde proteststemmers. Maar die stem heeft bij de SP grotere legitimiteit dan wanneer het om CD'ers gaat.

Een opmerkelijk verschil tussen PvdA en Vlaamse SP is de manier waarop de jaren zestig inwerkten op het socialisme van beide landen. De PvdA beleefde haar culturele revolutie in 1969, met de verkiezing van de beredansende André van der Louw tot voorzitter en de presentatie van *Tien over Rood*. De PvdA kreeg een volledig Messianistische uitwerking. De Nederlandse politiek radicaliseerde en *Keerpunt-72* werd een ijkpunt. Die culturele ommezwaai werd ook mogelijk omdat de ontkerkelijking en ontzuiling samen gingen. In België was dat niet zo. Het 'Ideologisch Congres' van 1974 herbevestigde het 'marxisme' als grondslag en de 'klasstrijd' als middelpunt. De BSP was niet zozeer Messianistisch, maar Marxistisch. In België was er wel het proces van ontkerkelijking, maar de zuilen bleven overeind. De reden was dat de Belgische staat in een gestadig proces van beleidsmatige uitholling verkeerde door de hele serie staatsvormingen. De staat werd zwak, maar de zuilen bleven sterk, en namen staatstaken over. Zo wordt in België de werkloosheidsuitkering uitgekeerd door de vakbond. Pas in de jaren tachtig was er een andere politiek-culturele koers in de SP voelbaar. Het collectief lidmaatschap (van partij, vakbond, ziekenfonds en coöperatie) werd medio jaren tachtig afgeschaft. De partij opende de rangen voor mensen met een katholieke achtergrond, mensen die dus geen 'socialistische stamboom' konden voorleggen. Zo was ex-partijvoorzitter Karel van Miert ex-

katholiek, net als ex-partijvoorzitter Frank Vandembroucke. Door sommigen in hun partij werden ze niet aanvaard of 'tjeev' genoemd, wat een scheldwoord is voor katholiek.

Het Toekomst Congres

Er bleef wel een verschil tussen PvdA en SP. In Nederland verwaterde de rode zuil (PvdA-VARAFNV), maar in Vlaanderen bleef SP-ABVV-SM een machtsfactor, zij het minder hecht dan vroeger. De PvdA werd een soort kiesvereniging, maar de SP bleef het karakter van een ledenpartij houden. De PvdA heeft nog 60.000 leden op 15 miljoen mensen; de SP 80.000 op 6 miljoen. De SP heeft nog een 'clubgevoel'; de PvdA amper. De SP is nu bezig om – zowel politiek als ideologisch – de zeilen bij te zetten. In mei is het Toekomstcongres om voor de eerste keer sinds het 'Ideologisch Congres' van 1974 weer fundamenteel te slaan. De SP doet dit wat op z'n PvdA's in de jaren zeventig: met veel papier en veel resoluties. PvdA'ers moesten in de jaren zeventig hele telefoonboeken met teksten aannemen die – eenmaal aanvaard – de suggestie wekten dat de wereld op slag zou veranderen. Tegelijk komt in de SP een nieuwe generatie op van 'nonsensense socialisten' zoals voormalig cafédochter

(iemand die verliesmakende cafés weer rendabel maakt) uit Hasselt, Steve Stevaert. Politiek-cultureel is het Toekomstcongres wel een breuk. De Vlaamse socialisten maken zich los van de ideologische en politieke navelstreng met de PS. Ze slaan in mei hun eigen fundamenteel. De PS kijkt naar het Zuiden; de SP naar het Noorden. Ze wil aanschuiven tegen SPD, PvdA en Labour. Maar specifieke karaktertrekken zal zij wel behouden, zoals het militantisme, het zuilgevoel en de syndicale inslag. In België is ongeveer 65 tot 70 procent van de werkenden lid van een bond; in Nederland zo'n twintig. De band van de SP met de bonden is afstandelijker aan het worden, maar blijft symbolisch van belang. De vraag is of zij de mentale ordening kan behoeden voor de lasten van het verleden. Het Agusta-schandaal heeft de SP zwaar geraakt. In totaal moeten in september reeds dertien socialisten voor de opperste rechter verschijnen, van Willy Claes tot Guy Spitaels. De oude SP/PS-generatie moet zich verantwoorden en de kiezers zien de beelden van SP'ers en PS'ers in de beklagdenbank. Volgend jaar juni zijn de parlementsverkiezingen gepland. Dan kan men zien of de oude Agusta-rekeningen van tafel zijn, nog voordat de SP haar 'schone lei' kan voorleggen.

Bij een feestrede van F. Bolkestein

Over hybris en historie

GERRIT VOERMAN

Historicus

'De geschiedenis van het Nederlandse liberalisme en van de vvd is, dat zullen vriend en vijand toegeven, een succesverhaal,' aldus vvd-leider Bolkestein eind januari bij de viering van het vijftigjarig bestaan van zijn partij. Hij sprak deze jubelende woorden uit bij de presentatie van het boek *Liberalen onder één dak*, dat was geschreven door zijn partijgenoot H.J.L. Vonhoff.¹ Het is frappant hoe de intellectueel Bolkestein zich op het verjaardagsfeest van zijn partij liet meeslepen in de liberale overwinningssroes. Natuurlijk hoeft een bij zo'n gelegenheid als *Festredner* ingehuurd partijleider zijn uitgelaten achterban niet te vermoeden met een zware, doorwrochte analyse vol nuances, maar het is iets anders om de feestvreugde te vergroten door een loopje te nemen met de geschiedenis. *Noblesse oblige*; zeker in het geval van Bolkestein, die sommige voormalige politieke tegenstanders in historisch opzicht nog wel eens de maat wil nemen. In het onderstaande zullen enkele kanttekeningen worden gemaakt bij de liberale *success story* van Bolkestein.

Stijgende opiniecijfers

Het is opvallend hoe kort van memorie de leider van de vvd is wanneer hij de trompet laat schetteren over de huidige positie van zijn partij. Nog niet zo lang geleden, in de jaren tachtig, stond de vvd er slecht voor. Na de klinkende zege onder leiding van Nijpels in 1982 (36 zetels) boerden de liberalen lange tijd achteruit. Bij de Tweede-Kamerverkiezingen van 1986 en 1989 verloor de partij resp. negen en vijf zetels. Begin 1990 stond de vvd in de peilingen op zestien zetels. Hoe ernstig de zaak was, bleek bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart van dat jaar: de vvd verloor opnieuw zwaar. In deze crisissfeer moest politiek leider Voorhoeve het veld ruimen voor Bolkestein. Onder zijn aanvoering boekte de vvd bij de Statenverkiezingen van 1991

voor het eerst sinds bijna tien jaar weer (een zeer bescheiden) — winst. Hiermee was overigens niet meteen Bolkesteins positie gevestigd. Toen in het voorjaar van 1991 Wiegel vanuit Friesland liet weten op termijn weer beschikbaar te zijn

voor een baan in de landelijke politiek, toonde Bolkestein zich bereid plaats te maken: van hem mocht de Friese Commissaris van de Koningin 'nog liever vandaag dan morgen' zijn rol als politiek leider overnemen.²

De electorale oogst voor de vvd kwam in 1994: zowel bij de verkiezingen voor de gemeenteraden als die voor de Tweede Kamer boekte de vvd grote vooruitgang. In de Kamer heeft de partij momenteel 31 zetels — nog altijd vijf minder dan toen Nijpels de vvd de grootste zege uit haar geschiedenis bezorgde, maar naar verwachting zal de vvd deze historische uitslag in mei gaan overtreffen.

Is deze kleine excursie in de recente geschiedenis van de vvd bedoeld om afgunstig een smet te werpen op de flonkerende positie die de partij momenteel in de peilingen inneemt? Geenszins. Het wil alleen maar het betrekkelijke illustreren van een verkiezingsuitslag — uiteraard niet wat betreft de vorming van het landsbestuur voor de daaropvolgende jaren, maar wel als piëdestal om de hedendaagse liberale superioriteit op te laten rusten. Zo gewonnen, zo geronnen — dit spreekwoord lijkt volop van toepassing in het tijdperk van de steeds losser wordende bindingen tussen kiezers en partijen. Of om het anders te zeggen: 'vandaag ik, morgen gij'.

Ideologische superioriteit

De 'kracht van het moderne liberalisme' komt volgens Bolkestein echter niet alleen tot uitdrukking in de komende klinkende electorale overwinningen, maar veel meer nog in de ideologische superioriteit

van deze stroming. Een bewijs daarvoor ziet de vvd-leider in het feit dat de PvdA haar beginselen op sterk water heeft gezet, zo memoreerde hij op het partijfeest. Al vaker plaatste Bolkestein de sociaal-democratie en de christen-democratie – als 'minder fortuinlijke politieke stromingen' – in de hoek. Begin 1996 zag de liberale partijleider zelfs het einde van de christen-democratie naderen. In één adem nam hij in dit onheilsscenario ook D66 mee. 'Voor hen is geen structurele plaats in het politieke landschap op de langere termijn', zo voorspelde hij.³ Voor de sociaal-democratie was die toekomst er volgens Bolkestein nog wel – verrassend genoeg overigens, want eind 1994 had hij in België van deze stroming in haar traditionele vorm zo ongeveer al de ondergang aangekondigd.⁴

In zijn absolute oordeel over deze ideologische concurrenten schiet het historisch besef van de liberale voorman tekort, terwijl hij toch beter zou moeten weten. De afgelopen decennia hebben de hoofdstromingen in de recente politieke geschiedenis elkaar afgelost als dominerende factor. Zo zou men de jaren zeventig kunnen typeren als sociaal-democratisch. Niet alleen vanwege het kabinet-Den Uyl, maar vooral ook omdat het de sociaal-democraten en hun ideeën waren die de toon zetten in het publieke debat. De 'maakbaarheid van de samenleving' stond hierin centraal. Bolkestein heeft zelf deze monocultuur in de publieke opinie aan den lijve ervaren. Het 'eenzijdige heersende opinieklimaat' in Nederland bracht hem ertoe zijn buitenlands verblijf te beëindigen, lid te worden van de vvd, de actieve politiek in te gaan en een bijdrage te leveren aan de bestrijding van die eenzijdigheid.⁵

Bolkestein moest echter nog enige tijd geduld oefenen, want het volgende decennium was voor de christen-democraten. De kabinetten-Lubbers waarin het CDA domineerde en waarbij de vvd (inclusief Bolkestein) mocht aanschuiven, poogden een hervorming van de verzorgingsstaat door te voeren. De uitvoering van deze reconstructie had zonder meer liberale trekken, maar de christen-democratische gedachte van de 'verantwoordelijke samenleving' leverde hiervoor de ideologische legitimatie. Bovendien tamboereerde het CDA in deze tijd op het 'maatschappelijk middenveld' – een ander christen-democratisch stokpaardje – dat meer ver-

antwoordelijkheid moest dragen.

De jaren negentig vormen het liberale decennium, daarin heeft Bolkestein zonder enige twijfel gelijk – er zullen ook weinigen zijn die hierover met hem de degens willen kruisen. Door allerlei oorzaken, zoals de aanhoudende crisis van de verzorgingsstaat, de individualisering en de ondergang van het Oost-Europese staatsocialisme bepalen nu liberale ideeën het maatschappelijke discours. Gezien de ontwikkelingen in het verleden zal de huidige politieke constellatie echter ook geen eeuwig leven beschoren zijn. Ongetwijfeld zal in de toekomst het moment aanbreken waarop de huidige dienstdoende ideologie wordt afgelost. Om in de zegeroes van de deze hoogtijperiode andere stromingen min of meer voor dood en begraven te houden, getuigt niet van besef van de historische ontwikkelingsgang.

Liberale niet resistent voor de tijdgeest

De afgelopen decennia hebben dus elk een min of meer dominante ideologie gekend. Deze overheersing ging vaak samen met een sterke electorale positie van de partij die deze opvattingen uitdroeg. In beide fenomenen kwam de tijdgeest tot uitdrukking – een tamelijk ongrijpbaar verschijnsel waarvan evenwel een paar kenmerken onomstreden zijn, namelijk dat deze nooit helemaal hetzelfde blijft en vrijwel niemand geheel onberoerd laat. Zo is de PvdA evenals andere politieke partijen in deze tijd onloochenbaar beïnvloed door de opgang die het marktdenken heeft gemaakt. Bolkestein ziet in deze 'ideologische terugtocht' van de sociaal-democraten een overtuigend bewijs van de liberale kracht. Dit is op zichzelf niet geheel onjuist; het zou overigens ook onverstandig zijn voor een partij als de PvdA om zich volledig van de tijdgeest af te scherm. Een potentiële regeringspartij dient over realiteitszin te beschikken, zoals de sociaal-democratie in de jaren tachtig met veel pijn en moeite heeft moeten ervaren.

Bolkestein lijkt echter over het hoofd te zien dat zijn vvd in het verleden evenzeer gevoelig is geweest voor de heersende politiek-ideologische mores. Om een nog niet verjaard voorbeeld te noemen: het *Liberaal Manifest*, opgesteld onder leiding van W.J. Geertsema in 1981 als officiële toelichting bij het beginselprogramma van de vvd van 1980 en als

1. H.J.L. Vonhoff, *Liberale onder één dak. VVD: 50 jaar liberale vereniging*, Den Haag, 1998.

2. NRC *Handelsblad*, 15 mei 1991.

3. Zie de *Volkskrant*, 22 april 1996.

4. F. Bolkestein, 'Hoe liep de weg naar

paars? in: P.G.C. van Schie, red., *Tussen polarisatie en paars. De 100-jarige verhouding tussen liberalen en socialisten in Nederland*, Kampen, 1995, 174-180. Daarbij suggereerde Bolkestein dat de PvdA met het omarmen van het adagium

'meer markt en minder overheid' zich in principeel opzicht weinig meer zou onderscheiden van de liberalen.

5. Zie F. Bolkestein, *De Engel en het Beest*, Amsterdam, 1990, 11-13.

zodanig nog steeds geldig.⁶ In dit partijdocument wordt het overboord gaan van allerlei ballast in de jaren zestig van harte toegejuicht: 'wij kregen de toeschietelijke maatschappij – en die spreekt liberalen aan'. Deze opvatting was gebaseerd op een positief, optimistisch mensbeeld, dat gepaard ging met een actieve overheid. 'Politieke vrijheid heeft niet automatisch geleid tot de emancipatie van allen. De staat moet de emancipatie actief bevorderen.' Op velerlei wijze moest de overheid de ontplooiing van het individu stimuleren, waarbij men ervan uit leek te gaan dat wanneer de mens de gelegenheid wordt geboden om zich te ontwikkelen, hij daarvan gebruik zal maken. Met name op het terrein van onderwijs, cultuur, sport, vorming, emancipatie van vrouwen en culturele minderheden was een 'voorwaardenscheppende' overheid gewenst.

Het *Liberaal Manifest* zei nadrukkelijk niet de maakbaarheid van het menselijk geluk na te streven. 'Een politiek die beoogt werkelijke vrijheid voor allen te scheppen, kan ook voeren tot verstikking van die vrijheid.' Niettemin was het eveneens aangestoken door de optimistische, hemelbestormende aspiraties die in de jaren zestig en zeventig opgededen in de Nederlandse politiek.

Niet alleen de PvdA beschikt over een verouderde beginselverklaring, deze toelichting bij het beginselprogramma van de vvd is officieel ook nog altijd van kracht. Het is daarmee het levende bewijs voor de ideologische vatbaarheid van de vvd voor de tijdgeest, net zo als andere stromingen tegenwoordig gevoelig zijn voor bepaalde elementen uit het liberale gedachtegoed. Gezien de gewijzigde opstelling van de huidige vvd lijkt er met deze vigerende maar gedateerde toelichting sprake van wat 'onverwerkt verleden': een aanpassing aan de huidige opstelling is wellicht geboden. Of in een eventueel vernieuwd beginselprogramma de door Bolkestein gewenste verwijzing naar het christendom wordt opgenomen – in 1980 uit het beginselprogramma van de vvd geschrapt maar in 1994 door haar politiek leider weer bepleit omdat een heroriëntering op christelijke waarden de 'op drift geraakte' maatschappij meer samenhang zou kunnen geven⁷ – is de vraag. Alleen al het feit dat Bolkestein de wenselijkheid oppert, toont echter aan dat enkele essentiële elementen uit de ideologische inboedel van de door hem afgeschreven christen-democratie kennelijk

een grote vitaliteit hebben en zelfs het liberalisme in zijn hoogtijperiode van pas komen.

Liberalisme besmet woord

Dat Bolkestein in 1998 het liberalisme uitroept tot de moderne en succesvolle politieke stroming is te begrijpen – althans wanneer hij zich tot dit moment beperkt. Minder begrijpelijk is het daarentegen wanneer hij – waarschijnlijk overmoedig door de huidige euforie – met terugwerkende kracht het verleden van het Nederlandse liberalisme tot succesverhaal uitroept. De geschiedenis van de vvd wordt daarbij min of meer heilig verklaard: 'voor liberalen zijn er geen ernstige zonden te bekennen, geen pijnlijke dwalingen te verdoezelen, geen vreemde koerswijzigingen te verklaren'.

Natuurlijk kan het liberalisme op grote prestaties bogen, wellicht meer dan andere stromingen. Het is echter wat hachelijk om een politieke partij aan het einde van de twintigste eeuw op eenduidige, ondubbelzinnige wijze te verbinden met voorgangers die één à anderhalve eeuw geleden onder dezelfde naam in een geheel andere politieke en maatschappelijke context actief waren.⁸ Maar ook om andere redenen is het de vraag of de vvd alleen op grond van nominale overeenkomsten aanspraak kan maken op de gehele liberale erfenis. Met name wat betreft de nalatenschap van de sociale liberalen ligt dat genuanceerd. In genealogisch opzicht, gereceneerd langs de lijn van de partijorganisatorische stamboom, duiken ook andere pretendentes op, zoals bijvoorbeeld de PvdA via de vrijzinnig-democratische tak.

Los van de netelige kwestie aan wie of aan welke partij de liberale erfenis nu in welke mate toekomt, dient men niet de ogen te sluiten voor de minder florissante perioden die het liberalisme heeft doorgemaakt en die dus ook deel uitmaken van die erfenis. Uitgerekend bij het vijftigjarige bestaan van zijn partij gaat Bolkestein eraan voorbij dat ten tijde van de oprichting van de vvd het liberalisme een beladen begrip was. 'Liberalisme was verdacht en leek "uit"', zo beschijft de liberale historicus Westers de politieke stemming na de Tweede Wereldoorlog.⁹ De Partij van de Vrijheid (PvdV), die in 1946 de Liberale Staatspartij verving, zag expliciet af van de aanduiding 'liberaal' vanwege het feit dat deze term wel erg belast was door de economische crisis van

6. *Liberaal Manifest*, Den Haag, 1982.

7. Zie *NRC-Handelsblad*, 5 maart 1994.

8. Zie J. de Beus, 'Oorsprong en wederkeer van de liberalen', in: J. de Beus,

J. van Doorn en P. de Rooy, *De ideologische driehoek. Nederlandse politiek in historisch perspectief*, Den Haag, 1996, 56; zie ook E.H. Kossmann, 'Kenmerken van

het Nederlandse liberalisme', in: *Jaarboek 1992 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 1993, 222-229.

de jaren dertig en het door de liberalen gepropageerde recept van staatsonthouding. Voor partijleider Stikker, twee jaar later één van de *founding fathers* van de vvd en daarmee een voorganger van Bolkestein, zou het weglaten van het woord liberaal een *conditio sine qua non* zijn geweest voor het aangaan van het leiderschap van de PvdV. In het manifest waarmee de PvdV-in-oprichting zich aan de bevolking presenteerde, kwam het 'liberalisme' niet voor. Ook later deed de partij pogingen om dit stempel niet op zich gedrukt te krijgen.¹⁰

Het was niet alleen Stikker die bedenkingen had bij het begrip liberalisme. Bij de oprichting van de vvd in januari 1948 – een fusie tussen de PvdV en een groepje ontevreden ex-vrijzinnig-democraten uit de PvdA – refereerde Oud, de andere aartsvader van de vvd en tot 1963 haar politiek leider, aan 'het manco der liberale staatkunde in de jaren dertig: het teloorgaan van het besef, dat de liberale staatkunde naar haar aard vooruitstrevend heeft te zijn'.¹¹ Vonhoff legt uit dat Oud hiermee vooral doelde op het liberale standpunt van staatsonthouding.¹²

Hoewel Oud niet zo gereserveerd stond ten aanzien van deze term als Stikker, was formeel van eerherstel van het liberalisme bij de oprichting van de vvd dan ook geen sprake. De uiterste terughoudendheid ten aanzien van deze term die de PvdV

karakteriseerde, was ook in deze begintijd voor de vvd kenmerkend. In de tekst van het beginselprogramma dat in 1948 werd aangenomen, kwam het woord 'liberalisme' niet voor. Pas later verdween deze terughoudendheid.

Slot

De bedoeling van dit artikel was niet om een aantal oude koeien uit de sloot te halen. Het beoogde slechts enkele kanttekeningen te maken bij de triomfalistische retoriek van vvd-leider Bolkestein over het liberale verleden en over de positie van andere politieke stromingen. De opmerkingen van de vvd-leider getuigen van een nogal onhistorische denkwijze en lijken meer ingegeven door politieke overwegingen. Evenals andere stromingen en partijen hebben zoals hierboven uiteen is gezet het liberalisme en de vvd hoogte- en dieptepunten gekend, tijden van voorspoed en tegenspoed. De ene keer zetten de liberalen de trend, de andere keer werden zij door anderen beïnvloed. Een algehele *success story* is voor geen enkele beweging weggelegd; in de politieke geschiedenis kent iedereen 'goede tijden, slechte tijden'. En net zoals in de *soap* op de tv is hybris in de politiek een riskante eigenschap: het leidt vaak tot een val, zoals de klassiek geschoolde Bolkestein ook wel zal weten.

9. M.F. Westers, *Mr. D.U. Stikker en de na-oorlogse reconstructie van het liberalisme in Nederland*, Amsterdam, 1988, 75.

10. Westers, *op.cit.*, 78, 80-81, 88, 95-96, 110.

11. Volkspartij voor Vrijheid en Democratie. *Redevoeringen van mr. D.U. Stikker, voorzitter, en mr. P.J. Oud, ondervoorzitter van de V.V.D. in de eerste openbare vergadering, gehouden op 24 januari 1948 te Amsterdam*,

Den Haag, 1948, 22.

12. Vonhoff, *op.cit.*, 21.

De SP: Volkse partij of volkspartij?

BERT MIDDEL

Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Voor de één is de Socialistische Partij een exponent van *extreem-links* in polderland, voor de ander een correctiefactor voor de te zeer door paars verkleurde Partij van de Arbeid.

Maar hoezeer de beoordeling van de SP – zeker in sociaal-democratische kring – ook uiteenloopt van enerzijds afkeer tot anderzijds nauwelijks verholten waardering, niemand kan er meer om heen dat de SP na een moeizame ontwikkelingsgang een politieke factor van betekenis lijkt te zijn geworden. De SP is niet meer louter de spreekbuis van het maatschappelijk ongenoegen en daarmee de vertolker van het politieke protest, de SP is ook en vooral *salonfähig* geworden.

De voormalige *megafoon van de straat* nadert gestaag het centrum van de macht, zowel landelijk als zeker sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen ook plaatselijk. In een enkel geval is de SP zelfs onderdeel van de politieke macht in de vertegenwoordigende democratie. Zo is bijvoorbeeld de deelname aan het College van B & W van de gemeente Oss – twee SP-wethouders in deze bakermat van de partij – door de kiezers allesbehalve afgestraft. In het parlement, waar de SP in beide Kamers nog bescheiden vertegenwoordigd is, wordt haar inbreng door de andere partijen serieus genomen. Andere *protestpartijen* hebben dit nooit mogen meemaken. Terwijl zij enerzijds haar uiterste best doet om haar imago als *actiepartij* te handhaven en zelfs op te poetsen, doet de SP anderzijds bijna braaf mee aan het gangbare politieke spel en heeft zij zich aan de daarin geldende mores aangepast. De toonzetting van het SP-geluid detoneert bij tijd en wijle, maar ons politiek systeem en zijn regels worden zonder probleem geaccepteerd.

Daarenboven lijkt de SP zelfs een *cult-status* te verwerven. Partij- en politiek leider Jan Marijnissen vult met enige regelmaat de kolommen op de opiniëpagina's van de betere dagbladen. Hij is een

graag geziene gast in talkshows en in politieke televisieprogramma's, waar hij zich steeds meer als politiek filosoof dan als activist profileert. Net als het CDA, maar dan anders, stelt hij het besef van

normen en waarden in de samenleving centraal.

Er is geen actualiteitenprogramma waar de SP-leider niet in heeft opgetreden. In kringen binnen en rond de grachtengordel is het inmiddels *bon ton* om te koketteren met de sympathie voor het praktisch-populistisch actie-socialisme. Kortom, de SP is 'in', het is chique om je als SP-aanhanger te affichereren. De SP is daarmee onderdeel van een *lifestyle* geworden.

De vraag is hoe het zover heeft kunnen komen en hoe het verder zal kunnen gaan. Daarbij verdient in dit verband met name de relatie, of misschien beter gezegd het ontbreken daarvan, met de Partij van de Arbeid een nadere beschouwing. In dit licht is het interessant te kijken naar verschillen en overeenkomsten met die andere, zich socialistisch achtende partij ter linkerzijde van de sociaal-democratie, wijlen de CPN.

Oorsprong en ontwikkeling

Uit de wirwar van sectarische groepjes die aan het eind van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig vooral elkaar en daarnaast tezamen het grootkapitaal verketterden, is alleen de SP als relevante politieke factor overgebleven. Daarbij moet meteen worden opgemerkt dat de huidige Socialistische Partij voor wat betreft haar organisatie, inhoud en strategie weinig gelijkenis meer vertoont met de *Socialistische Partij* die zich destijds met name binnen de roomse universiteitscentra van Nijmegen en Tilburg manifesteerde. Met voor een deel hetzelfde leidend kader dat ook nu nog binnen de SP de dienst uitmaakt, werd in de jaren zeventig de ideologische zuiverheid aangaande het marxisme-leninisme beleden. Geheel en al volgens de leer van de

Grote Roerganger zelf, Mao Tse Tung dus, werd het beginsel van de *massalijn* gevolgd. Dit betekende dat de partij alleen maar leiding kon geven in de *klassenstrijd* als de stem des volks werd gevolgd. Het partij kader moest derhalve de universiteit vaarwel zeggen om zich onder de arbeiders te begeven, wat als voordeel had dat meteen vernomen kon worden wat – zoals dat heette – de mensen van de SP verwachtten en wilden. Hiermee was de keuze voor het *populisme* een feit. De SP ontwikkelde een stevige partijorganisatie en initieerde van daaruit aan de partij verbonden *actiecomités* (bijvoorbeeld het Milieu Actiecentrum Nederland, de vereniging voorkomen is Beter en de Bond van Huurders en Woningzoekenden). De SP vertoonde met deze strategie van het *socialisme-van-de-daad* overeenkomsten met de veel grotere CPN (Communistische Partij van Nederland), die ook het politieke instrument van de mantelorganisatie (denk aan de actiecomités in de strokarton-industrie in Oost-Groningen, het Komitee Kruisraketten Nee en het Volkskongres) hanteerde.

Met enige regelmaat stonden in de jaren zeventig de SP en de CPN en met hen ook de bijbehorende mantelorganisaties lijnrecht tegenover elkaar. De onderlinge verkettering manifesteerde zich op zowel theoretisch als praktisch niveau, dus in geschrift en op straat waar men elkaars vermeende achterban bestookte met het eigen gelijk. Het feit dat daarbij de toch nog altijd gemeenschappelijke *klassevijand* in zijn vuistje stond te lachen, was niet meer dan een vervelende, maar aan de zuiverheid van het ware socialisme ondergeschikte bijkomstigheid. Dat in dit verband de sociaal-democraten van de Partij van de Arbeid vrijwel zonder uitzondering als lakeien van het neo-imperialisme tot het kamp van de klassevijand gerekend mochten worden, was voor zowel de CPN als de SP een gegeven.

De SP en de CPN stonden niet alleen ideologisch lijnrecht tegenover elkaar, ook sociologisch bleken er in de jaren zestig en zeventig grote verschillen. De CPN noemde zich de *arbeiderspartij* bij uitstek, maar het bleken in toenemende mate studenten, intellectuelen en kunstenaars te zijn die het proletarisch besef binnen deze partij levend moesten houden. De CPN was in zichzelf gekeerd en veel met zichzelf bezig, hoewel de ronkende retoriek van 'eeuwige' kopstukken als Paul de Groot, Marcus Bakker, Fré Meis en de gebroeders Wolff het tegengestelde suggereerde. De interne gerichtheid van de CPN, of deze nu op haar geschiedenis of op haar toe-

komst betrekking had, leidde tot het ontstaan van een paranoïde politieke subcultuur die af en toe meer overeenkomsten vertoonde met de uitwassen van de religieuze Pinksterbeweging dan met een politieke strijdorganisatie. Het recept van Stalin bleek in de jaren zeventig binnen de CPN nog niet uitgewerkt te zijn. Het was de partij tegen de rest van de wereld, die aangevoerd door verstokte revanchisten heimelijk maar één doel nastreefde, te weten de liquidatie van alle communisten.

De SP volgde daarentegen een andere strategie, waarbij de theorie ondergeschikt werd gemaakt aan de praktijk. Waar de CPN haar traditionele arbeidersaanslag buiten Groningen, Amsterdam en de Zaanstreek nagenoeg zag verdwijnen, bereikte de SP in toenemende mate de bevolking in de traditionele arbeidersbuurten in vooral het Zuiden van het land. Via bijvoorbeeld de hulpverlening van de SP-gezondheidscentra en juridische spreekuren wist men in een toenemend aantal steden steun te verwerven. Activisten van de SP gingen in de volksbuurten van middelgrote steden huis-aan-huis, met in de hand steevast de partijkrant *De Tribune*, waarop de portretten van Marx, Engels, Lenin en Mao prijkten. Aan de manier waarop buurtbewoners bij hun huisdeur werden benaderd, met bij wijze van spreken de voet tussen drempel en deur, ontleen de SP-ers hun bijnaam *De Rode Jehova's*. De acties in buurten en bij bedrijven waren onderdeel van een uitgekende strategie. Via een eigentijdse vorm van het bij onze zuiderburen alom aanwezige dienstbetoon, legden de plaatselijke SP-leden een link naar het lokale bestuur. Door middel van het ontwikkelen van een maatschappelijk draagvlak en van daaruit politieke machtsvorming op het lokale niveau, zou de wisselwerking naar het landelijk politiek platform kunnen plaatsvinden, hetgeen uiteindelijk in 1994 lukte. In de tussentijd, vooral na de val van de Muur in 1989, werd naar buiten toe met de marxistische traditie gebroken en ging de SP *ethische* noties als menselijke waardigheid, gelijkwaardigheid en solidariteit (in die volgorde!) centraal stellen.

Terwijl het electoraat van de CPN vanaf het midden van de jaren zeventig slonk, groeide dat van de SP, zij het aanvankelijk alleen op lokaal niveau. Toen de CPN in de jaren tachtig het feminisme op één lijn stelde met de klassenstrijd en daarmee, naar later bleek, haar eigen doodvonnis tekende, verklaarde de SP de vrouwenemancipatie als een *non-issue*. In 1980 verscheen een SP-brochure waarin

werd uiteengezet dat het feminisme de tegenstellingen tussen mannen en vrouwen aanwakkert, waardoor de aandacht van de klassenstrijd wordt afgeleid, waarmee uiteindelijk het kapitalisme zijn voordeel behaalt. Arbeidersvrouwen worden niet door hun man onderdrukt, maar zij worden *tezamen* met hun man door de bazen uitgebuit.

Met deze stellingname verwierf de SP binnen de tijdgeest van de jaren tachtig het imago van een in wezen conservatieve of beter gezegd *kleinburgerlijke* partij. En dan te weten dat het verwijt *bourgeois* te zijn, toch wel het ergste is wat een ware socialist kan overkomen. Het aldus verworven 'rechtse' imago van de SP werd voor de buitenwacht nog eens versterkt door haar in 1983 op schrift gestelde opvattingen over het minderhedenbeleid, waarin buitenlanders de keuze kregen tussen hetzij 'ondersteunde remigratie' hetzij integratie in de Nederlandse samenleving. Beschaafd links en de rest van weldenkend Nederland spraken toentertijd schande van dit 'alternatief van de duivel', maar inmiddels is het eerste aspect een centraal onderdeel van het Nederlandse vluchtelingenbeleid en vormt het tweede aspect nu de alom onderschreven basis van ons nieuwkomersbeleid.

Organisatie en strategie

Dat de SP op indirecte wijze is voortgekomen uit de CPN van de jaren zestig valt vooral te constateren in haar organisatiebeginsel en partijstructuur. Evenals de CPN hanteerde de SP lange tijd het *democratisch centralisme* als organisatiebeginsel en doet dit in zekere zin nog steeds. Discussies in de partij zijn toegestaan, maar alleen intern, terwijl deze discussies vrijwel uitsluitend voorstellen van de partijleiding betreffen. Eenmaal genomen besluiten worden eendrachtig en *tezamen* naar buiten gebracht en uitgevoerd. Discussies moeten echter niet te lang duren, want dat schaadt de actiebereidheid. Zoals ook de CPN pas aan het einde van haar bestaan de deuren van haar partijcongressen opende voor de burgerlijke pers en andere belangstellenden, is pas sinds kort het vierjaarlijkse (!) congres van de SP openbaar. De partijraden vinden nog steeds in beslotenheid plaats. Waar de CPN grote partijmanifestaties voor het hele gezin belegde om de saamhorigheid te versterken (*Waarheidfestivals*), wist de SP in maart van dit jaar bijna vijfduizend mensen bijeen te brengen in *Het land van Ooit*. Ofwel de SP als één grote Rooie Familie. Dit moet de gestaalde kaders in de sociaal-democratie wel pijn doen.

Het centralistische karakter van de SP komt overeen met dat van de CPN van weleer. Het landelijk partijbureau, waar het deels 'vrijgestelde' Partijbestuur zetelt, bepaalt de politieke lijn die uitgedragen wordt in Kamers, Staten en raden. Gemeentelijke partijprogramma's zijn grotendeels kopieën van elkaar. Bij de CPN was altijd en overal de centrale leuze *Kiest communisten in....*, bij de SP is het *Stem tegen*. Plaatselijke partijafdelingen en provinciale districten lopen aan de leiband van de centrale partijleiding. Binnen die leiding kunnen enkele beroepsbestuurders jarenlang de dienst uitmaken. Bij de CPN gold dat in extreme mate voor de eerder genoemde *erevoorzitter van het Partijbestuur* Paul de Groot, voor de SP aanvankelijk voor de latere romanschrijver en journalist Koos van Zomeren en al lange tijd voor de partijvoorzitter, tevens fractievoorzitter en lijsttrekker Jan Marijnissen. En daarnaast voor partijsecretaris en campagneleider Tiny Kox, die sinds mensenheugenis de spin in het web van de partijorganisatie vormt. Ook het vaststellen van de kandidatenlijsten voor de Kamerverkiezingen is vooral een zaak van het partijbestuur. Bij de CPN selecteerde het partijbestuur de Kamerkandidaten uit zijn midden, terwijl het bij de SP opvallend is dat in de top van de Kamerlijst vooral naaste medewerkers van de lijsttrekker geplaatst zijn. Net als in de CPN het geval was, staan de bestuurders en volksvertegenwoordigers van de SP het grootste deel van hun salaris en vergoeding af aan de centrale partijkas.

Overigens moet wel worden geconstateerd dat in de meeste politieke partijen het landelijk Partijbestuur een cruciale rol speelt bij de recrutering en selectie van kandidaten voor de Eerste en Tweede Kamer. D66 is wat dit betreft de uitzondering die de regel bevestigt. De PvdA is sinds 1994 doorgeschoten van het ene uiterste van de decentrale, casu quo gewestelijke kandidaatstelling, naar het andere uiterste waarbij het Partijbestuur eigenmachtig de conceptlijst van de kandidaatstellingscommissie kan veranderen alvorens deze aan het partijcongres voor te leggen. In het CDA is de paleisrevolutie in de Kamerfractie geïnitieerd en uitgevoerd door het landelijk Partijbestuur. Ook het verschijnsel *toogdagen* is in de sociaal-democratische traditie geen onbekend verschijnsel, waarbij de geschiedenis zich uitstrekt van de *Rode Zaterdag* van Troelstra tot de *1 meifestivals* van nu. In de PvdA is, net als in het pré-NieuwLinks-tijdperk, cumulatie van functies in de partijtop weer

toegestaan. De partijvoorzitter is lid van de Kamerfractie, zoals dat in de jaren vijftig en zestig ook al gebruikelijk was. Anders dan in de SP is de PvdA-voorzitter geen fractieleider.

Voor de strategie van de SP ten opzichte van andere partijen – en zeker de Partij van de Arbeid – geldt in wezen hetzelfde als wat de CPN jarenlang in de praktijk bracht, namelijk *het primair gericht zijn op je grootste vijand*. De CPN en de PvdA stonden decennia lang uitermate vijandig tegenover elkaar. De CPN viste in de electorale vijver van de PvdA, maar ondertussen leverde de CPN alleen maar wethouders en gedeputeerden in plaatsen waar zij of de absolute meerderheid bezat (in de raden van de toenmalige gemeenten Beerta en Finsterwolde) of een sterke PvdA *naast* zich wist (bijvoorbeeld in de provincie en in de stad Groningen, in Noord-Holland, in Amsterdam, in Zaanstad en in enkele kleinere gemeenten in Groningen). Van enige innerlijke tegenstrijdigheid daarbij was geen sprake. De communistische dialectiek leerde immers dat het front van de arbeiders niet verdeeld mocht worden en wat je ook van de PvdA mocht denken, deze partij wist wel een groot deel van de arbeiders achter zich te krijgen. Dat gebeurde in de optiek van de CPN natuurlijk goeddeels via valse voorwendsels, maar toch was het zo. In 1977, bij de voor de CPN zo rampzalig verlopen Kamerverkiezingen, die het einde van de veertigjarige heerschappij van Paul de Groot betekenden en op termijn het einde van de partij, was de leus *Van Agt eruit, de CPN erin*. Let wel, de CPN erin *naast* de PvdA.

De gewone man

De SP vertoont op dit punt zowel een overeenkomst als een verschil met de strategie die de CPN destijds hanteerde. Ook de SP moet haar winst grotendeels boeken onder voormalige of potentiële PvdA-kiezers. Bijna de helft van de recente ledenwinst van de SP bestaat uit voormalige PvdA-sympathisanten. Ook in de traditionele, trouwe achterban van de PvdA, waar de ideologische veren bepaald niet zijn afgeschud en waarbinnen het proletarisch sentiment nog springlevend is, zijn de SP en met name de SP-lijsttrekker in zekere zin geliefd. 'Marijnissen kan het zo mooi zeggen', wordt hier niet zelden met enige afgunst geconstateerd. Dat hij het ook heel *gemakkelijk* kan zeggen omdat zijn partij geen verantwoordelijkheid voor het beleid draagt, wordt wel erkend maar dat neemt niet weg dat hij voor een deel van de PvdA-achterban een aansprekende figuur is.

De SP wordt door de kiezers vooral gezien als de partij die de armoede, achterstand en maatschappelijke tweedeling aan de kaak stelt. Daarmee is in de beleving van het electoraat de SP in zekere zin een *one-issue* partij, maar daarmee wel de partij die het voor de *gewone man* opneemt. Niet zelden met de toevoeging: zoals de PvdA dat vroeger deed. De SP weet te appelleren aan socialistische sentimenten en roept daarmee niet van nostalgie gespeende gevoelens op bij een deel van de links-georiënteerde kiezers. De SP springt als het ware in het gat, dat de Partij van de Arbeid met haar heroriëntatie in de richting van het liberale denken en de daaraan gepaard gaande regeringssamenwerking met de nazaten van de vroegere klassevijand, heeft laten vallen. In die optiek is het succes van de SP ook te zien als *de prijs van Paars*.

Marijnissen laat niet na te benadrukken dat het *neo-liberale gedachtegoed* de grootste vijand van de SP is. Omdat in zijn perceptie dit neo-liberalisme met zijn 'tucht van de markt' juist in de PvdA heeft toegeslagen, moet de PvdA als de belangrijkste electorale tegenstrever gezien worden. Dat daarmee geen stemmen van rechts worden afgesnoept is minder belangrijk, omdat het streven van de SP – gelijk aan dat van de vroegere CPN – niet gericht is op het verkrijgen van een *linkse meerderheid*. Een moderne variant van een *Volksfrontregering*, waar bijvoorbeeld *Groen Links* op voorhand niet afkerig van is, is voor de SP niet aan de orde zoals het dat destijds voor de CPN ook niet was. In de stembusstrijd is het dus ook voor de SP meer opportuun om de verschillen binnen *links* te benadrukken dan de onderlinge overeenkomsten. Het beeld van een verdeeld *links* is voor de SP geen schrikbeeld; sterker nog, de partij spint er volop garen bij.

Tegelijkertijd zal ook de SP geen bestuursverantwoordelijkheid dragen in een college zonder deelname van de PvdA. In Oss startten in 1996 de eerste SP-wethouders in een Dagelijks Bestuur dat naast de PvdA-burgemeester verder werd gevormd door raadsleden van respectievelijk PvdA, D66 en een plaatselijke partij. De paradox is dat de SP de grootste luis in de pels van de PvdA is, maar feitelijk niet zonder de PvdA kan functioneren. Anders gezegd: de machtsbasis van de SP wordt mede gevormd door de Partij van de Arbeid. De PvdA – en zeker de PvdA als regeringspartij – vormt een legitimatiegrond voor het bestaan van de SP en daarmee een verklaring voor haar succes.

Als populistische en activistische partij is de SP zeker te kenschetsen als een *volkse partij*. Maar daarmee is zij zeker nog geen volkspartij, laat staan een partij van het volk. Sterker nog, als de SP zich zou ontwikkelen tot een volkspartij, die dus te onderscheiden bevolkingsgroepen achter zich weet te scharen, kan het wel eens afgelopen zijn met het succes. Voormalige CPN-ers kunnen daarover meeprenen. Alhoewel de SP met 24.000 betalende leden de in grootte vierde partij van ons land is, is haar ledenbestand tamelijk eenzijdig samengesteld. Het zijn nu nog vooral 'middelbare mannen' uit het zuiden des lands, met doorgaans weinig opleiding en vaak geen betaalde baan die het beeld van het modale SP-lid bepalen. Als dit gaat veranderen, hetgeen in het licht van de veranderende beeldvorming rond de SP waarschijnlijk is, zal de SP zich moeten heroriënteren met alle risico's die daaraan verbonden zijn. Naarmate de partij groter groeit, wordt zij in toenemende mate geconfronteerd met de inherente problemen van grote partijen. Dan blijken er tegenstellingen te zijn over de starheid van de partijlijn (Zoetermeer), dan is er teleurstelling over het niet kunnen omzetten van electorale steun in politieke macht (Boxtel), dan zijn er fractieleden die voor zichzelf beginnen (Emmen) of er mee ophouden (Lelystad) of moet een nieuwe lijsttrekker bijna wanhopig het gat opvullen dat een vertrekkende coryfee achterlaat (Vlaardingen).

Bij de laatste raadsverkiezingen deed de SP in 59 gemeenten mee en zag zij in die gemeenten haar zetelstal stijgen van 99 naar 172. Dat kwam overeen met 3,4% van de stemmen (ter vergelijking Groen Links behaalde 5,7% en de PvdA 19,5% van de stemmen). Vooral in het Zuiden bleef de SP sterk en in de rest van het land werd terreinwinst geboekt. In Schijndel (23,4%), Oss (36,8%), Heerlen (20,7%) en Doesburg (26,9%) werd of bleef de SP de grootste fractie in de gemeenteraad, terwijl deze positie in Vlaardingen teloor ging. Al met al heeft de SP in 72 gemeenten 190 raadsleden (inclusief de inmiddels afgescheidenen die zich ook nog socialistisch noemen), 11 Statenleden en 33 deelraadsleden. In traditionele PvdA-bolwerken boven de grote rivieren lijkt de SP minder gemakkelijk voet aan de grond te krijgen.

Wel slaagde de SP erin om in het Overijsselse industriestadje Goor (na Zaandam de eerste gemeente met een SDAP-burgemeester) de PvdA van haar onaantastbaar geachte voetstuk te halen. In Goor vormt nu het CDA de grootste fractie. Daar

staat bijvoorbeeld tegenover dat de alom levende vrees dat in Groningen de PvdA zou moeten inleveren ten gunste van de SP niet is bewaarheid. De Oosterparkwijk, die altijd als een sociaal-democratisch georiënteerde volksbuurt te kenschetsen was, is na alle perikelen aldaar niet in SP-handen overgegaan.

De SP is minder dan de andere partijen, waarin slechts een beperkt percentage van de leden politiek actief is, een *kaderpartij*. Maar liefst 40% van de SP-leden is ook echt actief en daarmee wordt niet bedoeld dat het *vergadertijgers* zijn. Leden zijn activisten en velen worden lid om ook echt iets te doen. Zij werpen zich op als belangenbehartigers van individuen en groepen, proberen vervolgens deze problematiek op het politieke niveau te tillen om zo bij te dragen aan die andere samenleving die wordt nagestreefd. Daarmee wijkt de SP als actiep partij in wezen niet af van het concept van de *partij-in-actie* dat de PvdA in de eerste helft van de jaren zeventig onder partijvoorzitter Van der Louw aanhing en waarin het huurombudswerk een speerpunt vormde. Ook de CPN koppelde in haar glorie dagen individuele belangenbehartiging aan politieke strijd. Zo waren de spreekuren van raads-, Staten- en Kamerlid Fré Meis in Groningen en omstreken legendarisch.

Als partij die het *tegenstemmen* propageert en die zich afzet tegen het dominante neo-liberale gedachtegoed, is de SP toch niet louter een protestpartij en evenmin een partij die vanuit de eigen beschutte stellingen *Prinzipienreiterei* bedrijft. Met dit laatste onderscheidden zich bijvoorbeeld de PSP met de gelijkhebberige Fred van der Spek en de CPN met de cynisch-humoristische Marcus Bakker. De SP heeft in het parlementaire werk haar eigen stijl en is ook daarmee niet te vergelijken met protestpartijen die in het verleden middenstanders en tegenwoordig ouderen zeggen te vertegenwoordigen. Het is dan ook te begrijpen dat het voor de SP niet plezierig is te vernemen dat een deel van haar nieuwe kiezers afkomstig is van de besmette protestpartijen van extreem-rechts. Ook hier ligt een parallel met de CPN, die haar tijdelijke opleving in de jaren zeventig voor een deel te danken had aan ontevreden kiezers die eerder op de Boerenpartij hadden gestemd.

De SP is kampioen-vragensteller in de Tweede Kamer en haar beide parlementariërs aldaar blinken – zij het op geheel verschillende wijze – uit in het politieke handwerk, waarbij ze geheel in de geest

van de veranderde partijlijn meer pragmatisch dan principieel te werk gaan. Ze nemen volop deel aan het parlementaire debat, dienen veel amendementen en moties in en zoeken altijd en vinden soms coalities met andere partijen. Bij onderwerpen waar een scheidslijn valt te ontwaren tussen *links* en *rechts* in de Kamer, stemt de SP vrijwel altijd mee met het zich dan manifesterende linkse blok. Maar tegelijkertijd schroomt de SP ook niet voorstellen te doen waarbij bij stemming blijkt dat zij als indiener ervan ook de enige ondersteuner is. Met een zekere blijmoedigheid wordt zo politiek bedreven. Intussen slaagt met name Marijnissen erin relatief gezien veel spreektijd te verwerven door interrupties uit te lokken, vragen in andere bewoordingen te herhalen en interventies in debatten te plegen. Menig voorzitter van een debat of overleg in de Kamer kan er inmiddels over meepraten.

Uit het optreden van de SP in de Kamer blijkt zonneklaar dat zij een oppositiepartij is, maar daarmee niet louter een protestpartij. De oppositie van Groen Links is diepgravender, fundamenteleler en daarmee ook moeilijker, maar de SP kan niet verweten worden geen argumenten in het debat te gebruiken. Aan de door de SP naar voren gebrachte alternatieven schort weliswaar het één en ander – zeker waar het om consistentie gaat – maar de SP is naast al het andere wel degelijk een *parlementaire partij*.

Imago en perspectief

Met het optreden en daarmee het imago van partijleider Jan Marijnissen is het sterkste punt van de SP genoemd en paradoxaal genoeg op termijn eveneens het zwakste. De door de SP zo verfoeide *ameri-*

kanisering van de politiek, waarbij het meer om de verpakking dan de inhoud lijkt te gaan, legt de SP geen windeieren. Juist de televisie- en in mindere mate de andere media- hebben Marijnissen en daarmee de SP een grote bekendheid en bijbehorende populariteit gegeven. Natuurlijk is dit deels ook de verdienste van de SP-leider zelf. Hij belichaamt een aspect dat in de Nederlandse politiek volstrekt ondergewaardeerd en onderbelicht wordt: hij is als mens en politicus aardig en toegankelijk. In de Haagse wereld vol grote ego's en misplaatste arrogantie is dit een verademing. Maar intussen wordt met deze profilering wel het beeld geschapen dat ook in de SP de mannetjes er meer toe doen dan de ideeën. Op termijn kan dit de SP, bijvoorbeeld in het post-Marijnissen-tijdperk, lelijk opbreken. Het imago van de leider kan zich in de toekomst tegen de partij keren.

Tot zolang zal de SP een opvallende rol spelen in de politiek. Hoewel ideologisch gezien de PvdA dichter bij de SP staat dan bij de VVD, zit samenwerking met de SP op landelijk niveau er ook in de toekomst niet in. De PvdA is een volkspartij, de SP een volkse partij die zich opwerpt als de spreekbuis voor de gewone man of wat daar in de perceptie van de SP voor doorgaat. Populistisch en altijd tot actie bereid. Juist dat laatste verschaft de SP in een dynamische samenleving een legitimatiebasis voor haar bestaan en functioneren. Links van de sociaaldemocratie is plaats voor een partij van *nee-zegg*ers. Dat was al zo in de tijd van de SDAP en dat is in wezen nog steeds zo. De PvdA moet er niet te verkrampt over doen, maar haar voordeel ermee halen. Ook van een horzel kun je leren. Maar meer dan een horzel zal de SP nooit zijn, misschien wel nooit *wil-*



De schrijfster van *Beren op de weg* (Meulenhoff 1997), een geboren Amsterdamse, ziet in tekst en foto opnieuw kans in het landschap van de stad vervreemding vast te leggen, zodat er een *rite de passage* plaats vindt RB

I N D E N V R E E M D E 4

AMSTERDAM VERKEERD

ze spuien: sluizen open
 stroomt het water
 als een razende door de grachten
 stukken papier schieten voorbij

langs werven lieflijke achenebbisj
 geduldige vogels op drijvende nesten
 autobanden, plastic. achtertuinen
 van woonboten

de zwaan met haar zes jongen.
 op de Lijnbaansgracht door de
 mensen op de vlonders gewaarschuwd:
 zachtjes varen voor het zwanennest

de motor blijft pruttelen maar hoger,
 zachter. we zeilen langs
 de Zwaan met de Zes Jongen glijdt
 de andere kant op

de haven
 af en toe een stoot onder het bootje
 het vaart over een
 stuk hout

ondoorgondelijk water
 het Zeemanshuis het Postkantoor
 's nachts komt er flood-light
 waar blijft de Dance Macabre nou?

wat niet gedempt is
 de geest gods over de wateren
 Lijnbaansgracht, koker stil en groen

JOHANNA SPELTIE

B O E K E N



I N H O U D

Albert Camus
Narcisme volgens Pessers
Tegen mondialisering

Een moeilijk leven in waarheid

Gerrit Manenschijn bespreekt:

Ger Verrips, *Albert Camus. Een leven tegen de leugen*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1997.

Midden jaren vijftig gaf de destijds befaamde hoogleraar filosofie prof. dr. S.U. Zuidema een serie drukbezochte colleges existentiële filosofie. Ik heb er veel van opgestoken, maar vooral aan één voorval bewaar ik een levendige herinnering. Tijdens een college waarin *L'être et le néant* van Sartre werd behandeld, viel Zuidema ineens uit met de opmerking: 'Iedereen loopt nu wel weg met Sartre, maar er zijn twee Franse filosofen die veel belangrijker zijn dan hij: Maurice Merleau-Ponty als denker en Albert Camus als stilist'. Hoe treffend juist, kunnen we na 40 jaar zeggen, nu, om met Ger Verrips te spreken, de rook om de hoofden van de Parijse naoorlogse intelligentsia is opgetrokken (Sartre, De Beauvoir) en één man recht overeind blijkt te staan: Albert Camus. Vergelijk Sartre's politiek geïntrigeer eens met Camus' moreel engagement en leg Sartre's moeizaam geploeter met taal en compositie in *Les chemins de la liberté* eens naast de lucide stijl en de streng logische volgorde der gebeurtenissen in Camus' *L'étranger* en *La peste*, en het is duidelijk dat over het verschil in niveau niet meer gediscussieerd hoeft te worden. Om maar te zwijgen van het demasqué van Sartre als geëngageerd filosoof en integer mens door Annie Cohen-

Solal in haar biografie over hem.

In de jaren vijftig was dat beeld heel anders. Sartre's positie als intellectueel was in Saint-Germain-des-Prés onaantastbaar en iemand die, net als Camus, het communisme een totalitaire ideologie noemde, moest niet alleen op de kritiek van Sartre's slippendragers rekenen, maar ook op de hoon van Sartre zelf. Om Verrips te citeren: 'Camus' fascinerende uiteenzettingen over het nihilisme en over de als vanzelfsprekend kritiekloos aanvaarde mythen van de ter linkerzijde bejubelde revoluties waren binnen de toentertijd dominante groeperingen onder de Parijse intellectuelen niet welkom, en de reacties uit die kringen hebben de reputatie van *L'homme révolté* geruime tijd bepaald' (p. 118). Toch had Camus slechts de waarheid verteld toen hij het verschil tussen fascisme en communisme aldus typeerde: 'Het fascisme heeft er nooit van gedroomd alle mensen te bevrijden; het wilde slechts enkelen bevrijden, die de anderen konden onderwerpen. Het communisme streeft in zijn wezenlijk beginsel naar de bevrijding van alle mensen, waartoe het begint met hen allen te onderwerpen' (p. 117). Het relevante verschil met de opvattingen van communistische partijen en hun intellectuele aanhang staat in die laatste woorden: 'het begint met hen allen te onderwerpen'. De reactie van Sartre op *L'homme révolté* was zonder meer infaam. Eerst liet hij door een leerling van hem Camus beledigen en toen deze in zijn protest zich rechtstreeks tot Sartre wendde, meende de grote

B O E K E N

meester zich te kunnen veroorloven niet op de inhoud van Camus' verweer in te gaan, maar hem te mogen afschilderen als totaal incompetent (p. 126-127). Later bleek dat Sartre in diezelfde periode zich had laten gebruiken voor vanuit Moskou geregiseerde vredesacties tegen het 'oorlogszuchtige westen'. Maar de geschiedenis heeft beiden recht gedaan: Sartre is ontluisterd en Camus krijgt de lof die hij verdient.

De vreemdeling

Camus beschouwde *L'étranger* en *La peste* als zijn belangrijkste literaire werken en daarom is zijn eigen oordeel interessant. In het 'Woord vooraf' van de Amerikaanse vertaling van *L'étranger* zegt Camus: 'Ik wil er slechts mee zeggen dat de held van het verhaal wordt veroordeeld omdat hij het spel niet mee speelt. In dat opzicht is hij vreemd aan de maatschappij waarin hij leeft. Hij weigert te liegen. ... Hij weigert zijn gevoelens te maskeren en meteen voelt de samenleving zich bedreigd. ... Verre van verstoken te zijn van elke gevoeligheid, wordt hij gedreven door een sterke, want hardnekkige passie, de passie van het absolute en van de waarheid. ... Men ziet er dus niet ver naast als men in *L'étranger* het verhaal leest van een man die, zonder heldhaftigheid, aanvaardt te sterven voor de waarheid' (p. 48). Dat neemt niet weg dat de hoofdpersoon een raadselachtige figuur blijft, die zonder noodzaak een Algerijns heeft gedood en daarover niet lijkt in te zitten. Maar die doodslag is slechts de aanle-

ding tot het proces. In het proces weigert Meursault, de hoofdpersoon, te liegen of de zaken mooier voor te stellen dan ze zijn. Hij had zelfverdediging kunnen voorwenden of een ongeluk. Maar hij geeft als reden op dat de felle zon hem parten speelde en dat veroorzaakt slechts hilariteit in de rechtszaal. Hij wil ook niet zeggen dat de dood van zijn moeder, enige tijd voor de doodslag op de Arabier, hem diep geschokt heeft. Want dat was niet het geval. Dat brengt de officier van justitie tot de beschuldiging dat 'deze man zijn moeder heeft begraven met het hart van een misdadiger'. Meursault wekt de indruk gevoelsarm te zijn, maar dat is een oppervlakkige waarneming. Terecht oordeelt Verrips dat het Meursault om de waarheid gaat en dat daardoor diens gevoelsuitingen niet in overeenstemming zijn met wat in de samenleving van hem wordt verwacht. Dat maakt hem tot vreemdeling (p. 48).

Hier wordt een fenomeen aan de orde gesteld dat een grote rol speelt in het menselijk sociaal verkeer, namelijk dat mensen geneigd zijn hun drijfveren mooier voor te stellen dan ze zijn, en dat niet omdat ze geboren leugenaars zijn, maar omdat ze aanvoelen dat hun sociale omgeving van hen verwacht hun beweegredenen en opvattingen te vertolken in termen die moreel en politiek aanvaardbaar zijn. Wie dat niet doet, stelt zich bloot aan scherpe afkeuring. De meest indringende analyse van dit verschijnsel is gegeven door Adam Smith's in zijn *The Theory of Moral Sentiments*. Smith zegt in feite dat

morele taal de (verbale of non-verbale) vertolking is van gevoelens en beweegredenen op zodanige wijze dat onze sociale omgeving ze accepteert als passend. Als die vertolking te dik is aangezet worden we niet geloofd, als ze niet past op de situatie worden we uitgelachen (wat precies met Meursault gebeurde), als ze niet uitdrukking geeft aan geaccepteerde morele gevoelens, worden we moreel veroordeeld. Adam Smith heeft daarmee de sociaalpsychologische condities aangewezen van het moderne verschijnsel 'politieke correctheid'. Men kan zeggen dat Camus in zijn radicale inzet voor de waarheid en tegen de leugen laat zien dat er maar één remedie bestaat tegen de tirannie van de politieke correctheid: volstrekt eerlijk zijn in de vertolking van je gevoelens en beweegredenen. Je wordt dan wel een *outcast*, maar die prijs moet worden betaald.

Camus schreef niet alleen over de mens in opstand, hij was ook een mens in opstand. In opstand tegen de leugen, tegen de terreur, tegen het goed praten van politieke moorden. Dat had ook consequenties voor hemzelf. Hij heeft persoonlijk ondervonden hoe moeilijk het is om 'in de waarheid te leven' (Vaclav Havel) als je gelijktijdig met verschillende vrouwen en naast je huwelijk relaties onderhoudt. Zijn vrouw Francine wist ervan, maar ze ging er aan kapot. Wat die relaties voor Camus betekenden kon echter niet besproken worden. In *La chute* staat de volgende ontboezeming van de hoofdpersoon, Jean-Baptiste Clemence: 'Ik word opgejaagd

B O E K E N

door een belachelijke angst, dat ik dood kon gaan zonder al mijn leugens te hebben opgebiecht. Niet voor God, of voor een van zijn vertegenwoordigers, daar stond ik boven, dat begrijpt u. Nee, het punt was: opbiechten voor de mensen, voor een vriend of een maîtresse. Want anders, al bleef er maar één leugen in een leven verborgen, dan zou die door de dood definitief worden' (p. 150). In het voorjaar van 1959 tekent Camus in zijn dagboek op: 'Ik moet een waarheid herstellen – na heel mijn leven te hebben geleefd in een soort leugen' (p. 163). Het 'recht niet te hoeven liegen' dat Camus voor de politiek opeiste, stelt hoge eisen aan jezelf. Dat Camus daaraan niet altijd kon beantwoorden, maakt hem tot een gewoon mens. Hij was moreel niet beter dan anderen. Het verschil is dat hij beter begreep dan anderen

hoe moeilijk het is als gewoon mens in de waarheid te leven.

Verrips heeft over Camus een mooi boek geschreven dat veel biografische gegevens bevat, maar ik zou het niet een biografie in de volle zin des woords willen noemen. In dit opzicht vertoont het boek tekortkomingen. De bronverwijzing voldoet niet altijd aan wetenschappelijke maatstaven en ontbreekt soms geheel. Verder blijven nogal wat voorvallen en relaties onopgehelderd, vooral ook wat het onderlinge verband der gebeurtenissen betreft. Om te verduidelijken wat ik bedoel geef ik een voorbeeld. Op p. 88-89 wordt verteld dat Camus van oktober 1944 tot januari 1945 met François Mauriac in debat was over de vraag hoe verraders en collaborateurs moeten worden berecht. Het debat eindigt abrupt in januari als Mauriac begint met per-

soonlijke aanvallen op zijn gespreksgenoot. Enkele bladzijden verder (op p. 97) staat echter dat Camus zich in diezelfde maand ziek en uitgeput uit de redactie-leiding van *Combat* terugtrok. Houden die gebeurtenissen verband met elkaar? Ik kon er niet achter komen. Een derde bezwaar is dat niet duidelijk wordt waar Camus filosofisch nu precies staat. Zijn gedachtegoed wordt niet geanalyseerd, alleen geciteerd. Op dit punt, waar ik zeer nieuwsgierig naar was, laat Verrips mij in de steek. Dat laat onverlet dat hij een fraaie studie heeft geschreven die het midden houdt tussen een essay en een biografie.

GERRIT MANENSCHIJN
Emeritus hoogleraar Ethiek aan de Theologische Universiteit van de Gereformeerde Kerken in Nederland te Kampen

Vraagtekens bij een sociale filosofie

Jantine Oldersma bespreekt:
Dorien Pessers, *Hedendaags Narcisme*,
Amsterdam: Uitgeverij Balans, 1997

Dorien Pessers' columns in De Volkskrant lees ik altijd met veel interesse en bewondering, maar ook vaak met enige irritatie. De bundel *Hedendaags Narcisme* biedt een goede gelegenheid om na te gaan waar die bewondering op berust, maar ook waar de irritatie vandaan komt. De bewondering betreft in de eerste plaats natuur-

lijk de vorm: Dorien Pessers is een begaafd retorica. Ze weet haar publiek mee te slepen in barages van spot en hoon tegen iedereen die niet deugt. In brede strepen wordt het valse karakter van hele beroepsgroepen neergezet, worden ondernemingen de grond in geboord en krijgen ouders en pseudo-ouders met de zweep. Heerlijk!

Pessers kankert graag op feministen, maar ze verwoordt wel degelijk een belangrijk feministisch geluid. Feministen hebben zich sinds de jaren zeventig ingezet voor een breed gedefinieerde cultuuromslag die vrouwen on-

der andere een grotere maatschappelijke vrijheid zou bieden, activiteiten als zorg voor anderen zou opwaarderen en de koppeling van betaald werk en zorg aan biologische sekse zou tegengaan. Evaluaties van overheidsbeleid laten zien dat 'emancipatie' voortdurend dreigt te versmallen tot een stimulerend arbeidsmarktbeleid voor vrouwen. Zaken als zorgverloven voor vrouwen en mannen en meer waardering voor bijvoorbeeld verplegende en verzorgende beroepen, ook en vooral in de vorm van goede arbeidsvoorwaarden en een fatsoenlijke beloning, blijken

B O E K E N

steeds op het tweede en derde plan te komen. Dorien Pessers heeft terecht kritiek op die tendens en in een aantal columns zet ze scherp uiteen waar de schoen wringt. Maar in die stukjes – hoe raak ook – zitten vaak ook minder fraaie wendingen. Neem bijvoorbeeld 'Een kwestie van naastenliefde'. Dat begint met een roerende beschrijving van de beroepsopvatting van verpleegkundigen, die iedereen die in aanraking is gekomen met de gezondheidszorg zal aanspreken. De *bad guys* in dit stuk zijn Kok c.s., 'bekwame monteurs van het economisch apparaat', maar ook uitvoerders van 'een bleek en visieloos sociaal beleid'. Handlangers van Kok c.s. zijn wetenschappers – vooral sociale wetenschappers –, bestuurders en adviseurs die volgens Pessers voornamelijk kletspraat verkopen over zorg en zorgethiek. 'Maar met deze kwelarijen', oreert ze, 'schieten verpleegkundigen niet veel op. Hun gepraktizeerde naastenliefde zou meer gediend zijn met een harde sociale ethiek waarin de regel wordt nageleefd dat in een fatsoenlijke samenleving degenen die het meest worden gewaardeerd, ook het best worden gehonoreerd.' (p. 96) Hier worden theoretica's van de zorgethiek, meestal feministische wetenschapsters waarvan sommigen ook in samenwerking met de beroepsorganisaties pleiten voor een betere waardering van verpleging en verzorging, zonder meer in het kamp van de *bad guys* gezet. Pessers diskwalificeert feministen die zich al langer inspannen voor een verbetering van de arbeidsomstandigheden in

de zorg en poneert zichzelf als de eenzame kampioen van de pleegzuster. Dat is een goedkope retorische truc.

Een soortgelijke scheiding van wegen doet zich voor als het gaat om een van haar favoriete onderwerpen: het 'recht' op kinderen. Pessers vindt dat het belang van kinderen bescherming behoeft tegenover de kinderwens van volwassenen. Daar heeft ze volstrekt gelijk in en dat uitgangspunt behoort ook de leidraad te zijn voor regelgeving op dit gebied, of het nu gaat om kinderen die via technische hoogstandjes of op de 'normale' biologische manier worden geboren.

De werkelijkheid is complexer

Helaas, iedereen die wel eens een roman of een onderzoeksrapport leest of een verjaarspartijtje bezoekt, weet dat de praktijk een stuk ingewikkelder is. Wat weten we van andermans huishoudelijke situatie, wat is het 'belang van het kind', hoe beoordeel je 'goed ouderschap'? Biologische banden zijn allerminst een garantie en 'kinderwens' en 'kinderliefde' al evenmin. Daar komt bij dat situaties veranderen. Opvoeders gaan dood, veranderen van seksuele voorliefde of voorkeur of blijken simpelweg niet in staat de geestelijke groei van hun kind bij te benen. Dat leidt tot complexe situaties. Kinderen groeien op en gaan hun heil zoeken bij ooms, tantes, grootouders of vrienden. Pessers probeert toch enig houvast te vinden en daarin grijpt ze vaak terug op bloedbanden. Behalve liefde heeft een kind ook

'de genealogische gemeenschap van verwanten met wie het zich kan identificeren nodig', stelt ze in 'De onmenselijke rechten van het kind'. (p. 133) Volgt een beschrijving van de fictieve zielerseelen van een 'draagkind' dat zich op een verjaarspartijtje afvraagt hoe het past in de familieverhoudingen. In de oude grootfamilie had het kind een duidelijke plaats, maar 'in een familie die van zelfbeschikkers aan elkaar hangt, neemt het kind wel een plaats in, maar het weet niet welke'. 'Jaloezie, angst en gevoelens van verlatenheid zijn in deze context aannemelijk'. Weer gaat het mij niet om het uitgangspunt; het lijkt me heel goed om draagmoederschap met veel restricties te omgeven. Maar hier worden kinderlijke angsten en problematische volwassenwording zonder enige bewijsvoering gekoppeld aan 'zelfbeschikkers' en dus aan de biologie. Alleen binnen een 'genealogisch referentiesysteem kan het kind een individu en een subject worden', zegt Pessers. Menig individu en subject dat in minder gelukkige omstandigheden opgroeide kan getuigen dat dat gelukkig wel mee valt.

Haar vertrouwen in de heilzame effecten van de bloedband brengt Pessers nogal eens in conflict met homoseksuele ouders. Juist zij lijken het mikpunt van haar queeste tegen het 'heden-daags narcisme'. Dat hoeft niet meteen discriminerend te zijn. Pessers merkt terecht op dat het juist diegenen zijn die niet 'van-zelf' kinderen krijgen die met nieuwe regelgeving in aanraking komen nu meer technische

B O E K E N

mogelijkheden beschikbaar zijn. Maar juist homoseksuelen worden wel heel gemakkelijk verdacht gemaakt. In het titel-essay 'Hedendaags narcisme' moet een homoseksuele hoogleraar, die in samenwerking met de echtgenote van een collega een kind kreeg, het ontgelden. Aangezien hij een drukke baan heeft zal zijn moeder een deel van de zorg op zich nemen. Zo ongeveer ieder onderdeel van dit arrangement jaagt Pessers in de gordijnen. De draagmoeder wordt afgeschilderd als een luxe-vrouwje dat niets om handen heeft, haar man als een latent homoseksuele pooier en de moeder van de hoogleraar als blind voor de Freudiaanse wespennesten waarin ze zich met haar zoon begeeft. Dit alles zonder enige aandacht voor de overwegingen van de participanten zelf voor hun daden. Ook mijn grootmoeder voedde haar kleinkinderen op terwijl haar dochters en schoondochters werkten; zo vreemd en ongewoon is zo'n arrangement niet. Ik kan niet inzien waarom dat bij een homoseksuele man opeens schandelijk zou zijn. Dat Freud daar andere gedachten over gehad zou hebben lijkt me wel een erg mager argument.

Gemakzuchtig reductionisme

Pessers' retorica berust op het onderscheid tussen wij en zij. Haar 'wij' zijn de weldenkende mensen. Mijn onvrede heeft er misschien wel mee te maken dat er bij haar zoveel soorten mensen aan de verkeerde kant staan. Niet alleen feministen en homoseksuelen, maar ook wetenschappers, bestuurders, politici, gynaecolo-

gen en handelslieden blijken niet te deugen. Hoe wordt de lijn tussen goed en kwaad precies getrokken in deze 'diepgravende', 'princiële' en 'stimulerende' (zie achterflap) beschouwingen? Dat gaat eigenlijk opmerkelijk simpel in zijn werk. Grofweg gesproken is iedereen die ergens geld aan verdient altijd fout. Als het om familieverhoudingen gaat dan kan men zich het beste houden aan de heteroseksuele bloedband, daarbuiten loert al snel het duister van de oedipale verhoudingen. Het lijkt wel of Pessers het in de chaos van het dagelijkse leven moeilijk vindt om zaken van meerdere kanten te bekijken. Ze probeert complexe situaties voortdurend te reduceren tot vertrouwde schema's van goed en kwaad. Het kwaad komt vooral in de wereld door gebrek aan inzicht. De columns wemelen van opmerkingen in de trant van 'ziet men dan niet dat' en 'realiseert men zich wel dat'. Hoe de mensen die ze over de hekel jaagt zelf hun daden interpreteren, wat ze precies beweegt, dat komen we zelden te weten. De implicatie is steeds dat anderen laten zich manipuleren en dat Pessers weet wat ze werkelijk beweegt en hoe de wereld in elkaar zit.

Waarom ontleent ze die kennis? In haar minachting voor 'commercialiteit' en haar eerbied voor 'normale' gezinsverhoudingen lijkt een simplistisch wereldbeeld ontleend aan Marx en Freud te schuilen. Maar een belangrijker sleutel tot het denken van Dorien Pessers lijkt mij te worden uiteengezet in de column 'Armen van geest'. Daar

gaat het over een, volgens haar, weinig onderkend maatschappelijk probleem: de 'geestelijke armoede'. Met 'geestelijke armoede' wordt men niet geboren, het wordt geproduceerd. Sterker nog: 'Voor de elite van politici, ambtenaren en ondernemers' ... 'blijkt geestelijke armoede zelfs een overlevingsstrategie te zijn'. Geestelijke armoede wordt geproduceerd door onderontwikkelde ambtenaren van het ministerie van Onderwijs en door Endemol. Vooral de nieuwe rijken, zoals de Endemolletjes, lijden er aan. Geestelijk rijken, daarentegen, zijn de filosofen, de denkers. Filosofie-onderwijs voor meisjes, waardoor ze geestelijk arme mannen als verwekker van hun kinderen gaan weigeren, zou de geestelijke armoede dan ook kunnen uitbannen. (Een stelling die smeekt om empirische onderbouwing.) Alleen de durf om elitair te zijn en serieus te werken aan cultuuroverdracht kan deze maatschappij verbeteren, is de teneur in een ander column, 'Tussen Woolf en Weeda'.

Ook in haar elitisme ga ik tot op zekere hoogte mee met Pessers. Onderwijs in de filosofie en cultuuroverdracht zijn inderdaad belangrijke pijlers voor een gelukkig leven en een goede maatschappij. Maar ik zou graag willen dat filosofieonderwijs en cultuuroverdracht bijdragen aan de wil om te weten en te begrijpen en niet alleen maar aan de neiging om te oordelen. Pessers ziet zichzelf als nazaat van een filosofische traditie. Dat klopt ongetwijfeld, maar het is de tradi-

B O E K E N

tie van de modellenbouwers en de zekerwetters. Ik zou meisjes en jongens liever invoeren in een andere filosofische traditie: die van de zoekers en de aarzelaars. In de door Pessers verfoeide wetenschappers die zich met het fenomeen Madonna bezig hou-

den, in bestuurders en ambtenaren die moeizaam zoeken naar een middenweg, zie ik juist de nazaten van die filosofen die probeerden een weg te zoeken zonder zich vast te klampen aan zwart/wit-schema's: nieuwsgierig en barmhartig. Pessers' reto-

riek is bij vlagen prachtig, maar aan haar sociale filosofie zou ik me niet zonder meer toevertrouwen.

JANTINE OLDERSMA
Universitair docent Vrouwenstudies
aan de Rijksuniversiteit Leiden



Een links manifest contra de globalisering

Wil Hout bespreekt:

Hans-Peter Martin en Harald Schuman,
Globalisering: De wereld in verval, Rijswijk:
Luitgeverij Elmar, 1997

'Het besluit om bepaalde branches in de openbare dienstensector te liberaliseren draagt geenszins een ideologisch karakter maar is een uiting van de natuurlijke bereidheid om zich aan economische en technologische ontwikkelingen aan te passen' (p. 182), zo citeren Hans-Peter Martin en Harald Schuman, redacteuren van *Der Spiegel*, de socialistische Europees Commissaris Karel van Miert. De auteurs gebruiken het citaat om duidelijk te maken dat zelfs vooraanstaande criticasters van de kapitalistische orde zich niet langer druk lijken te maken over de drijfveren van de hedendaagse economische globalisering. Het boek *Globalisering: De wereld in verval* is een 316 pagina's tellend manifest waarin Martin en Schuman beogen de achtergronden van de hedendaagse economische ontwikkelingen te duiden en trachten een politiek alterna-

tief te ontwikkelen voor wat velen als onvermijdelijk beschouwen.

De portée van het boek is dat de onteideologisering van het politieke discours, die tot uitdrukking komt in de uitlatingen van Van Miert en andere politici, leidt tot onterechte berusting en aanpassing aan wat men als natuurwetten beschouwt. Globalisering is, volgens Martin en Schuman, mensenwerk, zij is bewerkstelligd door besluiten van politici: 'Verdrag na verdrag, wet na wet waren het steeds regeringen en parlementen die met hun besluiten de barrières voor het grensoverschrijdende verkeer van kapitaal en goederen hebben geslecht. Van de vrijgave van de deviezenhandel op de interne Europese markt tot de voortdurende expansie van het wereldhandelsverdrag GATT hebben politici uit de westerse industrielanden systematisch zelf die toestand opgeroepen, waarmee ze nu problemen hebben' (p. 17). Wellicht juist omdat zij globalisering zien als iets wat door mensenhand is gecreëerd, menen Martin en Schuman dat politieke actie tegen de gevolgen van dit verschijnsel een reële mogelijkheid is. De auteurs bekennen ner-

gens in het boek politieke kleur, maar met weinig fantasie is in hun 'alternatief' een sociaal-democratisch programma te herkennen.

De kracht van *Globalisering: De wereld in verval* is dat op zeer begrijpelijke wijze inzicht wordt geboden in verscheidene economische en politieke processen die zich doorgaans – niet het minst door het gebruik van termen die slechts aan de insider bekend zijn – aan de waarneming van de meerderheid van de bevolking onttrekken. Doordat Martin en Schuman hun betoog hebben gelardeerd met vele voorbeelden, die ze ongetwijfeld ontlenden aan hun rijke journalistieke ervaring, is het boek meer geworden dan een steriele academische verhandeling. De keerzijde van de onderhavige aanpak is dat de auteurs niet steeds voldoende duidelijk maken hoe de ontwikkelingen die ze beschrijven nu precies met elkaar samenhangen. Soms lijken de auteurs er te zeer op uit een aanklacht tegen de feilen van de moderne sociale en politieke orde te schrijven en verliezen ze het verband met de economische globalisering uit het oog.

Het belangrijkste gevaar van de globalisering schuilt volgens

B O E K E N

Martin en Schuman in het ontstaan van wat zij de '20-80 samenleving' noemen en wat in het Nederlandse politieke debat de 'tweedeling van de samenleving' is gaan heten. Het toekomstbeeld waar de Duitse journalisten voor waarschuwen is een samenleving waarin twintig procent van de beroepsbevolking 'genoeg [is] om alles te produceren en alle hoogwaardige diensten te verlenen die de wereldbevolking zich kan permitteren'. Figuurlijk gesproken komt het er in dit type samenleving op neer 'to have lunch or to be lunch' (p. 12). De 'tien ideeën in de strijd tegen de 20-80 samenleving' die Martin en Schuman tot besluit (pp. 313-316) formuleren, betreffen onder andere: een vergaande democratisering van de Europese Unie, de voltooiing van de monetaire unie, de invoering van een Europese belastingpolitiek, de heffing van omzetbelasting op valuta- en krediettransacties, de invoering van een Europese milieubelasting en een heffing op luxegoederen, de vorming van Europese vakbonden en het tegengaan van liberalisering en privatisering.

De '20-80 samenleving' is een krachtige metafoor voor de hedendaagse sociale onrechtvaardigheid. Ik ben er evenwel minder van overtuigd dat dit beeld zo nadrukkelijk gekoppeld moeten worden aan de hedendaagse economische globalisering. Het 'uiteenvallen van de wereld' wordt door Martin en Schuman onder meer geïllustreerd aan de hand van het feit dat 'ook in de landen die tot nu toe tot de ontwikkelingslanden behoorden, [...] de

Kuala Lumpurs slechts de citadels van de wereldeconomie zijn'. Ter onderbouwing van hun stelling geven zij aan dat '[h]et grootste deel van de wereld verandert in een aan lager wal geraakte planeet, die slechts rijk is aan megasteden met megaslums waarin miljarden mensen maar amper het hoofd boven water kunnen houden' en dat '358 miljardairs samen even rijk [zijn] als 2,5 miljard mensen, bijna de helft van de wereldbevolking' (p. 37).

Waarom (onder)ontwikkeling?

Over de oorzaken van de onderontwikkeling moge weinig overeenstemming bestaan in politieke en intellectuele kring, feit blijft dat de wereldwijde verdeling van rijkdom sinds de Industriële Revolutie voortdurend bijzonder scheef is geweest. Ik ken geen studies die aantonen dat de mondiale welvaartsverdeling in het tijdperk van de globalisering – dus sinds het begin van de jaren tachtig – ingrijpend is veranderd. De opkomst van de nieuwe industrielanden in Zuidoost-Azië, die nu wellicht even tot stilstand is gekomen, lijkt erop te wijzen dat een deel van de ontwikkelingslanden wel degelijk een reëel perspectief op welvaarts-groei heeft. Dankzij de relatief gelijke inkomensverdeling in deze landen heeft een groot deel van de bevolking zich een aanzienlijk hoger levenspeil verworven. Het succes van de nieuwe industrielanden is voor een groot gedeelte toe te schrijven aan de mogelijkheden die de economische openheid heeft geboden.

De meest overtuigende onderdelen van *Globalisering: De wereld in verval* zijn de hoofdstukken die zich bezighouden met de veranderingen op de internationale financiële markten, de opkomst van de 'concurrentiestaat', de rol van vestigingsplaatsfactoren in de moderne economie, en de gevolgen van deze ontwikkelingen voor de nationale soevereiniteit en de beleidsvrijheid van staten.

In het hoofdstuk dat de goed gekozen titel 'Dictatuur met beperkte aansprakelijkheid' draagt, behandelen Martin en Schuman de financiële 'revolutie' die sinds het begin van de jaren tachtig de internationale politiek-economische verhoudingen een ander aanzien heeft gegeven. De *Spiegel*-journalisten zien in de kredietverlening aan Mexico na de Pesocrisis van 1995 het verval van de macht van de politiek ten gunste van de 'anonieme acteurs van de financiële markten' (p. 67). Michel Camdessus, de doorgaans zeer machtige directeur van het Internationale Monetaire Fonds stond ten tijde van de Pesocrisis met zijn rug tegen de muur en had in feite geen andere keus dan over te gaan tot een 'bail-out for speculators', die het internationale financiële systeem in gijzeling hielden: 'Camdessus pakt de telefoon en binnen enkele uren is er van de anders zo machtsbewuste directeur van 's werelds grootste kredietverlener niet veel meer over dan een marionet en hebben lieden die hij niet eens kent de touwtjes in handen' (p. 60).

Bij de behandeling van de financiële globalisering komt de

B O E K E N

rol van de valutahandel ('een elektronisch uitgerust leger', p. 71) en van de handel in derivaten in begrijpelijke taal aan de orde. Vooral de laatste transacties, die volgens Martin en Schuman in 1995 een omvang van \$41.000 miljard bereikten, betekenen een enorme groei van de rol van banken. Het wordt voor nationale staten steeds moeilijker economische transacties te beïnvloeden met traditionele middelen als de rentestand. De consequentie hiervan is: 'hoe meer staten afhankelijk worden van de welwillendheid van beleggers, des te meedogenlozer moeten regeringen een toch al bevoorrechte minderheid begunstigen: bezitters van vermogen' (p. 86-87). De toename van kapitaalvlucht en de opkomst van belastingparadijzen als de Cayman-eilanden leidt tot een erosie van de mogelijkheden voor nationaal economisch beleid. Volgens Martin en Schuman moeten de pogingen te komen tot een Economische en Monetaire Unie (EMU) in Europa ten minste deels worden gezien als het streven naar 'het herstel van de staatsmacht tegenover de financiële markten'; bovendien zou de EMU ('zo beloven Parijse politici vanachter hun hand') staan voor het einde van de 'tirannie van de dollar' (p. 110). Hiernaast prijzen de auteurs het plan van de Amerikaanse econoom James Tobin tot invoering van een omzetbelasting van één procent op transacties op de geld- en kapitaalmarkten. Dit plan zou een beperking van de speculatie teweeg brengen, omdat de winst die het gevolg is van minieme koersverschillen op

verschillende markten zou worden afgeroomd.

De toenemende internationale economische vervlechting leidt volgens Martin en Schuman ook tot een verandering in de taken van de overheid. Doordat internationaal opererende bedrijven, vergeleken met uitsluitend voor de nationale markt werkende bedrijven, een afweging kunnen maken tussen verschillende vestigingsplaatsen (doorgaans op basis van arbeidskosten), voelen overheden zich genoodzaakt met andere te 'concurreren' om het aantrekken van investeringen. Voor de westerse wereld betekent dit volgens de auteurs een verlies aan arbeidsplaatsen of, indien het niet zover gaat, een verslechtering van arbeidsvoorwaarden, onder meer wegens de omzetting van reguliere aanstellingen in deeltijd- of tijdelijk werk. Met afgrijzen wijzen Martin en Schuman naar de ontwikkelingen in de Verenigde Staten: 'het productiefste en rijkste land ter wereld, dat beschikt over een gigantische binnenlandse afzetmarkt en de briljantste wetenschappers, is tegenwoordig ook het grootste lage-lonenland binnen de wereldeconomie' (p. 156).

Optimisme over de staat

Ondanks alle sombere verwachtingen die zij in hun boek uiten, leggen Martin en Schuman zich niet neer bij de gevolgen van de globalisering en pleiten zij zelfs onomwonden voor een *renaissance* van de staat: 'Want de staat en de regering blijven de enige instantie waarbij burgers en kiezers gerechtigd, verantwoor-

delijkheid en veranderingen aan de kaak kunnen stellen' (p. 276). Zoals zoveel publicisten van linkse signatuur pleiten de *Spiegel*-journalisten voor internationale samenwerking. Zij constateren dat de meeste pogingen tot internationale samenwerking te komen na de Tweede Wereldoorlog voor hun welslagen afhankelijk waren van de medewerking van de Verenigde Staten. Op dit moment is evenwel niet of nauwelijks te verwachten dat 'de door populisme en demagogie gekenmerkte Amerikaanse politiek de wereld uit de valstrik van de globalisering zal helpen' (p. 284). Martin en Schuman pleiten daarom, zoals de Engelse auteurs Paul Hirst en Grahame Thompson dat in hun veelgeprezen *Globalization in Question* (Polity Press, 1996) al eerder deden, voor de Europese optie. De monetaire unie is een mogelijkheid een belangrijk deel van de teloor gegane beleidsautonomie op het gebied van de valuta-, geld- en belastingpolitiek te herwinnen. Volgens Martin en Schuman geldt de macht van het getal: een economische mogendheid als de Europese Unie, die in totaal meer dan 400 miljoen consumenten telt, kan aan de actoren van de globalisering haar wil opleggen. Of het nu 'de drooglegging van de belastingpradijzen', 'de inachtneming van sociale en ecologische minimumstandaards' of de heffing van een omzetbelasting op de kapitaal- en deviezenhandel (p. 285-286) betreft, de Europese Unie heeft een belangrijke kans van slagen.

Het betoog van Martin en Schuman is, zeker vanuit sociaal-

B O E K E N

democratisch perspectief bezien, tamelijk overtuigend. De Europese optie lijkt een reële mogelijkheid om tegenwicht te bieden aan de erosie van de politiek. Aan het eind van hun boek geven de auteurs evenwel aan wat de achilleshiel van de Europese Unie blijft: het stelselmatige onvermogen een politieke eenheid tot stand te brengen. Zolang de lidstaten er niet in slagen een poli-

tieke unie te vestigen, zal de Europese Unie er niet in slagen met één stem te spreken en de capaciteit te ontwikkelen die nodig is om de krachten van de markt te beteugelen. Investerders en beleggers kunnen in die situatie gebruik maken van de Europese verdeeldheid over politieke doelstellingen en kunnen de staten van de Europese Unie tegen elkaar blijven uitspelen. Bij

gebrek aan werkelijke politieke eenheid zal het 'Europese alternatief' dat Hans-Peter Martin en Harald Schuman in hun boek schetsen een wensdroom blijven.

WIL HOUT

*Universitair hoofddocent
Internationale Politieke Economie in
de School voor Bestuurswetenschappen van de Katholieke
Universiteit Nijmegen*

H O O F D E N & Z I N N E N

De gespannen verhouding tussen echte arbeiders en de PvdA

'PvdA-leider Den Uyl informeert, op bezoek in Oss, belangstellend bij de socialistische wethouder wat toch het succes van de SP ter plaatse verklaart. Waarop deze antwoordt: "Dat komt omdat hier zoveel echte arbeiders zijn."

Bovenstaande anekdote werd in mei 1977 opgetekend door de *Haagse Post*. De SP had toen nog vijf raadszetels: drie in Oss en twee in Nijmegen. Sinds de laatste gemeenteraadsverkiezingen zijn dat er in totaal 190. Maar wie een verklaring zoekt voor het succes van de partij is met het meer dan twintig jaar oude antwoord van de PvdA-wethouder uit Oss nog steeds het beste af.

Rudy Andeweg, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Leiden, zette het drie jaar geleden in *De Groene Amsterdammer* nog eens helder uiteen: het percentage Nederlanders dat tot de niet-kerkelijke arbeidersklasse (de natuurlijke achterban van de sociaal-democratie) kan worden gerekend, heeft zich - na een forse daling in de jaren zestig en zeventig - inmiddels gestabiliseerd rond de twintig procent. 'De grote omslag van de industrie- naar de dienstensector ligt achter ons,' aldus Andeweg. 'De grote klappen in de mijnbouw en de staalindustrie hebben we gehad. Een aantal grote bedrijven zal nog wel proberen de productie naar lage-

lonenlanden te verplaatsen, maar het is onwaarschijnlijk dat de industrie helemaal uit Nederland verdwijnt. De middenklasse zal door sociale mobiliteit vanuit lagere klassen nog wel iets groeien, maar de grote golf is voorbij.'

Een verklaring voor de grote electorale verliezen die de PvdA de afgelopen jaren leed, moet, zo meent Andeweg, dan ook niet gezocht worden in het dalende aantal arbeiders, maar in hun slinkende vertrouwen in de sociaal-democratie. De cijfers spreken voor zich: in de jaren vijftig stemde 67 procent van de niet-kerkse arbeiders op de PvdA. Dat is gezakt naar 63 procent in 1989 en tot 42 procent bij de Kamerverkiezingen van vier jaar geleden.

Maar die feiten willen vreemd genoeg maar niet doordringen tot de leiding van de PvdA. Andeweg in 1995: 'Wat de partij nu doet, is het omgekeerde van wat je zou verwachten op grond van de verkiezingsuitslag. De natuurlijke achterban is weggelopen, maar de partijleiding maakt zich druk over het winnen van nieuwe stemmen bij de middenklasse.' Heel dom, meent Andeweg, omdat de middenklasse - zoals gezegd - de komende jaren nog maar weinig zal groeien, en de PvdA in dat kiezerssegment bovendien moet concurreren met zo ongeveer alle andere politieke partijen.

En óók heel dom, zo kan daar inmiddels aan worden toegevoegd, omdat de PvdA zich met een dergelijke strategie kwetsbaar maakt voor een linkse arbeiderspartij als de SP.

'Extreem-links' noemde



INHOUD

Echte arbeiders en de PvdA

H O O F D E N & Z I N N E N

Wim Kok de SP (en GroenLinks) onlangs, daarmee aantonend dat hij helemaal niets begrijpt van de aantrekkingskracht die de partij van Jan Marijnissen uitoefent op de ooit zo hondstrouwe arbeidersaanhang van de PvdA. Kennelijk heeft de PvdA zich nogal vervreemd van het complex van opinies dat met name aan de 'onderkant' van de samenleving dominant is en dat met zoveel succes door de SP wordt bespeeld, namelijk uitgesproken linkse opvattingen op het terrein van werk, inkomen en sociale zekerheid, gecombineerd met 'conservatieve' standpunten over niet-materiële zaken als criminaliteitsbestrijding en de integratie van etnische minderheden.

Waarschijnlijk wreekt zich hier het feit dat het PvdA-kader sinds de opkomst van Nieuw Links in de jaren zestig vooral is samengesteld uit representanten van de hoogopgeleide midden-groepen, die zich doorgaans vooral tot de sociaal-democratie voelen aangetrokken vanwege het belang dat zij hechten aan thema's als ontwikkelingssamenwerking, milieubehoud en individuele ontplooiing en emancipatie. Met de traditionele waardenstructuur van PvdA-kiezers uit de lagere sociaal-economische klassen - die de partij primair afrekenen op haar sociale beleid - hebben deze post-materialistische partijkaders doorgaans weinig voeling. Zelfs Kok neemt over bijvoorbeeld illegale asielzoekers, ontwikkelingshulp, de bevoegdheden van de politie en de strafmaat voor drugsdealers standpunten in die vermoedelijk een tikje 'links-extremistischer'

zijn dan de opvattingen die een fors deel van zijn (potentiële) arbeidersaanhang huldigt.

De SP weet dat en speelt er handig op in, door bijvoorbeeld bij de gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam en Heerlen heel nadrukkelijk een punt te maken van tippelzones en drugs-overlast. 'Populisme', luidt dan stevast het verongelijkte verwijt uit PvdA-kring, want zo heet dat als een politieke partij luistert naar minder politiek-correcte opvattingen van minder hoogopgeleide kiezers uit minder welvarende buurten.

Vervreemd van de arbeiderscultuur
De PvdA-leiding heeft dat al lang geleden afgeleerd en doet ook geen enkele moeite om het sinds de jaren zestig goeddeels verloren geraakte contact met de wereld en cultuur van de ruim twee miljoen (hand)arbeiders die Nederland telt te herstellen. Dat zit 'm in grote, maar soms ook in kleine dingen. In de inhoud, maar soms ook in de vorm.

De VVD zet de volkse Gordon in om partijbijeenkomsten op te vrolijken. Het 'amusement' op het voorlaatste PvdA-congres werd verzorgd door een derde-rangs cabaretier die alleen de Engelse taal meester was. Niemand vond dat vreemd.

Wim Kok deed op het laatste partijcongres zijn uiterste best om de hypotheekrente-aftrek veilig te stellen voor de middeninkomens. Maar hij verzuimde het partijcongres óók een duidelijk financieel gebaar te laten maken richting de laagste inkomens - een gebaar dat zelfs de

kleine orthodox-christelijke partijen zich tegenwoordig veroorloven.

Ook vorig jaar deed de kandidaatstellingscommissie voor de Kamerverkiezingen weer eens haar uiterste best om voldoende vrouwen, jongeren en etnische minderheden op de lijst te krijgen. Maar de laatste arbeider die de PvdA-Tweede-Kamerfractie telde (Frans Moor) is al jaren geleden vertrokken en nog steeds niet vervangen. Niet helemaal toevallig schijnt Moor zich inmiddels te hebben aangesloten bij de SP.

MTS'ers, kelners, buschauffeurs, Koos en Mien Dobbelstenen, 'gewone mensen' die tussen de dertig- en vijftigduizend gulden bruto per jaar verdienen en *De Telegraaf* en *Panorama* lezen in plaats van *de Volkskrant* en *Vrij Nederland*: ze vormen nog steeds de 'body' van het PvdA-electoraat. Maar op partijbijeenkomsten kom je ze nauwelijks tegen en de wervings- en scholingsprojecten van de partij zijn gericht op - daar gaan we weer - vrouwen, jongeren en etnische minderheden.

Op 22 maart hield de SP voor haar leden en hun gezinsleden in het Land van Ooit te Drunen de 'Dag van de Tomaat'. Met tomaatschminken en een grote kleurwedstrijd voor de kinderen, optredens van Close II You en de Osdorp Posse voor de jongeren en een gevarieerd amusementsprogramma voor de volwassenen. Er werd niet gediscussieerd over nota's, futurefloppen of resoluties, nee, er werd gewoon ongecompliceerd, 'ordinair' feest gevierd.

H O O F D E N & Z I N N E N

In 1996 bestond de PvdA vijftig jaar. Een bejaarde meneer uit Zwolle kreeg van Wim Kok een bosje bloemen omdat hij vanaf de oprichting lid was. En dat was het dan. Iedereen was ruim voor het zes-uur-journaal weer thuis.

Er zijn PvdA'ers die menen dat de SP alleen kan floreren als destructieve oppositiepartij en zal inzakken als ze bestuurlijke verantwoordelijk krijgt te dra-

gen. Maar de enorme winst die de partij op 4 maart jl. uitgerekend in Oss (tot dusverre de enige gemeente met SP-wethouders) boekte, toont aan dat die vlieger niet opgaat. Waarschijnlijker is dat de PvdA de komende jaren zal moeten leren leven met een (op termijn middelgrote) linkse arbeiderspartij die profiteert van een sociaal-democratische strategie en partijcultuur die

te ver af staan van de denk- en leefwereld van een flink deel van wat eens haar natuurlijke achterban was.

Misschien zou de PvdA toch Gordon een keer moeten vragen om daar een heel mooi en heel triest liedje over te komen zingen.

ROELOF BOUWMAN
is historicus en free-lance journalist



Zojuist verschenen

Mark Bovens, Huib Pellikaan
en Margo Trappenburg
(redactie)

Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek

Nieuwe tegenstellingen
in de Nederlandse politiek

Boom

Is het lood om oud ijzer in de Nederlandse politiek, of zijn er nieuwe tegenstellingen tussen de politieke partijen die maken dat wij wel degelijk wat te kiezen hebben?

Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek onderzoekt of er rond het thema gemeenschap opvallende meningsverschillen tussen politieke partijen aan het ontstaan zijn. De auteurs bespreken onderwerpen als: *normen en waarden* ('wat willen we met onze gemeenschap en waar staan we voor?'), de *integratie van nieuwkomers* ('in hoeverre moeten zij zich aanpassen aan de normen van onze gemeenschap?'), de *toelating van nieuwkomers* ('hoeveel immigranten en asielzoekers wil onze gemeenschap opnemen en welke toelatingscriteria worden gebruikt?') en de toenemende *invloed van de Europese Unie* ('tast deze onze nationale soevereiniteit aan en hoe vinden wij dat?').

In een drietal overkoepelende bijdragen worden de Nederlandse ontwikkelingen in een breder perspectief geplaatst en worden verbanden gelegd met de heroriëntatie in andere West-Europese landen en partijpolitieke tegenstellingen in het verleden.

Nieuwe tegenstellingen in de Nederlandse politiek is het jaarboek van het tijdschrift *Beleid & Maatschappij* onder redactie van **Mark Bovens, Huib Pellikaan** en **Margo Trappenburg**, en bevat bijdragen van **Jacques van Doorn, Kees van Kersbergen, Ed. van Thijn, Cas Mudde, Ruud Koole** en **Kees Klop**.

f 38,50 224 pp. isbn 90 5352 392 8

Uitgeverij Boom

<http://www.uitgeverijboom.nl>

in de boekhandel

Toen ik in 1977 in de Tweede Kamer kwam, had de PvdA zojuist met tien zetels winst de grootste electorale zege in haar geschiedenis geboekt. Maar in plaats van het kabinet Den Uyl II kregen we het kabinet Van Agt I. Toen ik in 1994 de Kamer verliet, had de PvdA een ongekende nederlaag geleden met twaalf zetels verlies. Maar de PvdA leverde wel de premier voor het kabinet Kok I. In ons kiesstelsel is het winnen van de formatie belangrijker dan het winnen van kiezers.

Zoals het er nu uit ziet, zal de geschiedenis zich niet herhalen. Het kabinet Kok II komt er. De PvdA heeft haar les geleerd en – wat nog belangrijker is – de VVD heeft geen alternatief. Wel zal de VVD het dualisme afzweren. Er is immers een linkse meerderheid. Een gedetailleerd regeerakkoord zal de eerste eis van de liberalen zijn. De rol van fractievoorzitter Bolkestein is bij dit nieuwe monisme snel uitgespeeld. Rechtgeaarde PvdA-ers hebben daarvoor begrip. Die andere liberalen zullen even moeten slikken bij deze inperking van de rol van de Kamer.

Het meest uitgewerkte regeerakkoord is echter geen garantie tegen de weerbarstige werkelijkheid. In die werkelijkheid vertonen zich de mazen, waardoor die linkse meerderheid zich zal laten gelden. Na deze verkiezingsuitslag heeft de PvdA links meer te winnen dan in het midden. En daarom kan de PvdA-fractie zich niet onttrekken aan het spel op de linkervleugel.

Zou zij zich daaraan wel onttrekken, dan wordt de PvdA een echte middenpartij. Vreemd genoeg heeft juist de Paarse coalitie het lot van typische middenpartijen bezegeld. CDA en D66 zijn slachtoffer van hun middenpositie gebleken in het duel Kok-Bolkestein. De verkiezingsuitslag legt de basis voor een nieuwe polarisering.

Als de PvdA wint heeft zij meestal weinig behoefte aan het investeren in een progressieve volkspartij. Dat maakt haar des te ongeloofwaardiger, wanneer zij smeekt om samenwerking als zij zich op een dieptepunt bevindt. Nu ligt er een kans voor het PvdA-bestuur. Je kunt nu al voorspellen dat de volgende verkiezingen niet over Paars III zullen gaan. De voorraad aan haalbare gemeenschappelijke projecten tussen VVD en PvdA raakt op.

De Hoop Scheffer sprak over nieuwe partijpolitieke formaties tijdens de campagne, zoals Kok de onvermijdelijke confrontatie van sociaal-democraten en liberalen in zijn Den Uyl-lezing aankondigde. Kok krijgt meer gelijk dan De Hoop Scheffer, die de christen-democratie als een van de twee polen beschouwde. Beiden zien evenwel partijpolitieke hergroeperingen. Die moet het partijbestuur niet afwachten. De opdracht sinds de oprichting van de PvdA luidt immers: *Doorbraak!* Gun de Nederlandse kiezer eindelijk eens de eenvoudige keuze tussen Links en Rechts.

Gedachten in de nacht van 6 op 7 mei



THIJS WÖLTGENS

Voorzitter redactieraad S&D

Gemeentelijke sociale dienst



Over het nut van ideologie: privatisering van de sociale zekerheid

FRANS LEIJNSE

*Hoogleraar Bedrijfskunde aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam, commissaris bij de
SFB-Groep en lid van de redactieraad van
Socialisme & Democratie.*

Het debat over publiek en
privaat domein in de
sociale zekerheid heeft in
deze sector sinds 1995
een zeer ingrijpende ont-
wikkeling losgemaakt.
Dat is des te opmerkelij-
ker omdat het debat zelf
nauwelijks boven het ni-
veau van algemeenheden
over marktwerking, con-
currentie en commercia-
lisering uit wil stijgen.
Terwijl het denken van de
beleidsmakers in algeme-
ne categorieën gevangen

blijft, maakt de uitvoering van de sociale zekerheid
een diepgaande verandering naar meer commerciële
bedrijfsvoering door. Waar het heen gaat weet
niemand. Kan de overheid dit proces nog keren?
Moet de overheid dit proces nog willen keren? En
waartoe dan? De beschroomde verkenning van een
maatschappelijk mijnenveld.

De parlementaire enquête inzake de uitvoering
van de sociale verzekeringen (1993) is het startpunt
geweest van een stapsgewijze decollectivering van
de sector. Hoewel er in de jaren '80 enkele flauwe
pogingen tot herziening waren ondernomen, bleef
tot halverwege de jaren '90 de uitvoering van de
werknemersverzekeringen tegen ziekte, arbeidson-
geschiktheid en werkloosheid gevat in een bi-partite
publiek model. Werkgevers- en werknemersorgani-
saties, per sector verenigd in bedrijfsverenigingen,
hadden de verantwoordelijkheid voor premie-
inning, claimbeoordeling, toekenning en uitbetaling
van de uitkering. Binnen de wettelijk vastgelegde
polisvoorwaarden beheerden zij de sociale verzeke-
ringen geheel zelfstandig. Ook de administratiekan-
toren waaraan de bedrijfsverenigingen het eigenlijke
werk uitbesteedden, zoals het GAK en het Sociaal
Fonds Bouwnijverheid, werden op hun beurt door
soortgelijke bi-partite organen bestuurd.

De parlementaire enquête brengt aan het licht

dat deze structuur een
negatief effect heeft op het
kostenniveau van de uit-
voering, maar ook op de
volumebeheersing. De
theoretische veronder-
stelling dat werkgevers en
werknemers een geza-
menlijk belang hebben bij
lage premies en dus
scherp op uitvoeringskos-
ten en aantal uitkeringsge-
rechtigden zullen letten,
blijkt in de praktijk niet op
te gaan. De enquêtecom-
missie-Buurmeijer spitst

haar kritiek toe op drie punten, die overigens ook
bij de eerder ingezette ingrepen in de polisvoor-
waarden van Ziektewet, WAO en Werkloosheids-
wet al aan de orde waren: de verantwoordelijk-
heidsverdeling, de rol van sociale partners in de aan-
sturing en de monopolievorming in de uitvoering.
Ten aanzien van alle drie thema's worden harde
noten gekraakt en radicale veranderingen voorge-
steld. Hoewel de Tweede Kamer bij de behandeling
van het Enquête rapport nog enigszins relativerend
reageert, worden bij het Regeerakkoord van 1994
de uitgezette lijnen voluit doorgetrokken.

De kritiek op het oude stelsel

Belangrijke veranderingen worden in het vooruit-
zicht gesteld op alle drie door de enquêtecommissie
genoemde punten:

- a. De verantwoordelijkheidsverdeling: in het
stelsel zijn de risico's van ziekte, arbeidsonge-
schiktheid en werkloosheid in te hoge mate col-
lectief afgedekt. Er is behoefte een groter deel
van het risico direct te laten dragen door de indi-
viduele werkgever en werknemer. Hierdoor
ontstaat een rechtstreeks belang bij zuinig
gebruik. Deze financiële prikkel kan nog ver-
sterkt worden door de hantering van gedifferentie-
eerde premies.

b. De rol van sociale partners: aansturing en beheer door de organisaties van werkgevers en werknemers bleken niet tot een doelmatige en kostenefficiënte uitvoering te hebben geleid, en nog minder tot een zuinig gebruik van de regelingen. Daarentegen was de sociale zekerheid vooral gaan fungeren als overloopvoorziening om problemen op de arbeidsmarkt en bij de herstructurering van bedrijfssectoren op te vangen. Er is behoefte aan onafhankelijk toezicht en een drastische terugdringing van de rol van werkgevers en werknemers bij claimbeoordeling en toekenning van uitkeringen. Hierdoor kan het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen worden teruggedrongen.

c. De monopolievorming: de gedwongen winkelnering van bedrijfsverenigingen bij, grotendeels door dezelfde partijen bestuurde administratiekantoren verschaft de laatste een feitelijke monopoliepositie. Door deze situatie ontbreekt een prikkel om de prijs van de uitvoering zo laag mogelijk te houden of de kwaliteit voor de klant te verhogen. Er is behoefte aan een doorbreking van de vaste opdrachtstructuur, waardoor de administratiekantoren met elkaar moeten gaan concurreren. Het is daarbij de vraag of de uitvoerings-opdrachten nog per hele sector moeten worden gegeven, of dat individuele werkgevers zelf mogen bepalen bij wie zij hun werknemers voor ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid zullen verzekeren. Bovendien zou door het toelaten van particuliere verzekeringsmaatschappijen tot de markt het aantal marktpartijen vergroot kunnen worden, waardoor de concurrentie verder toeneemt.

Wetswijzigingen

De regering komt al snel na het begin van de kabinetsperiode met wetswijzigingen die de verandering vorm geven. Al in 1995 worden de administratiekantoren verzelfstandigd. Het eigendom wordt ondergebracht in afzonderlijke stichtingen voor het gedeelte dat sociale zekerheidsregelingen uitvoert, en het gedeelte dat andere administraties voert, zoals CAO-regelingen en pensioenregelingen. In deze stichtingen spelen de sociale partners nog een beperkte rol: niet veel meer dan die van een kleine aandeelhouder bij een grote onderneming.

De opdrachtverlening wordt geleidelijk weggehaald bij de bedrijfsverenigingen, die in 1997 helemaal worden opgeheven. Sindsdien worden de

administratie-opdrachten verleend door het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (LISV), dat ook het beheer van de fondsen heeft overgenomen. In het bestuur van dit Instituut spelen de landelijke werkgevers- en werknemersorganisaties weliswaar een belangrijke rol, maar is de invloed van de sectorale organisaties ver teruggedrongen. De wetgever laat er echter geen twijfel over bestaan dat deze structuur slechts tijdelijk zal zijn. Op termijn van een paar jaar zal meer definitief worden beslist over de vraag of de bevoegdheid opdracht te verlenen tot uitvoering van de sociale verzekeringen kan worden neergelegd bij individuele werkgevers, of dat dit per bedrijfstak door een sectorraad of branche-organisatie moet gebeuren.

Wanneer de opdrachtverlening verder wordt gedecentraliseerd betekent dat een aanmerkelijke toename van het aantal vragers op de markt van de uitvoering van sociale verzekeringen. Hierdoor zal voor de aanbieders, de administratiekantoren, de noodzaak ontstaan om te gaan concurreren op prijs en kwaliteit: men moet zelf zijn klanten zien te vinden en binden. Maar ook als de vraagstructuur niet zou veranderen heeft de regering de aanbieders al een begin van concurrentie in het vooruitzicht gesteld. Vanaf 1 januari 2000 zal in ieder geval de gedwongen winkelnering van hele bedrijfssectoren bij verwante administratiekantoren vervallen. De contracten worden dan open aanbesteed en de gebiedsindeling tussen de administratiekantoren verdwijnt. Daarmee komt er een eind aan de gehate monopolieposities.

Deze organisatorische ingrepen vinden gedeeltelijk hun pendant in een wijziging van de eigen verantwoordelijkheid van individuele werkgevers, die het gevolg is van eerdere materiewetgeving op het terrein van de werknemersverzekeringen. Wat betreft het ziekteverzuim heeft de werkgever eerst de verplichting gekregen het loon over de eerste twee (kleine bedrijven) of zes weken ziekte (grote bedrijven) door te betalen, en hoefde hij zich tegen dit risico niet meer verplicht te verzekeren in het kader van de Ziektewet. Later is deze termijn uitgebreid tot 52 weken, waardoor voor grote delen van het werknemersbestand de Ziektewet feitelijk is afgeschaft. De werkgever kan het risico van doorbetaling bij ziekteverzuim zelf dragen maar daartegen ook een verzekering afsluiten.

In de WAO is, met name voor jongere werknemers, een deel van de wettelijke dekking tegen

inkomensverlies vervallen. Men kan zich hiervoor individueel of collectief aanvullend verzekeren. Voor werkgevers is het eigen risico bij arbeidsongeschiktheid aanzienlijk toegenomen door een verruiming van de wettelijke mogelijkheden en door de invoering van een gedifferentieerde premie. De kosten van het gebruik van de WAO worden daardoor rechtstreeks bij werkgevers en werknemers gelegd. Wat betreft werkloosheid wordt nu de periode waarover de uitkering wordt geput uit de wachtgeldfondsen uitgebreid naar een half jaar. Omdat dit, anders dan het Algemeen Werkloosheidsfonds, sectorale fondsen zijn die een premie kennen gebaseerd op het gebruik in de betreffende sector treedt hierdoor in feite een vorm van premiedifferentiatie op. Over andere vormen van ruimere individuele verantwoordelijkheid voor het ww-*risico* wordt nog nagedacht.

Tegelijk met deze ingrepen in de verantwoordelijkheidsverdeling, monopolievorming en de rol van sociale partners heeft de overheid ook het toezicht op de uitvoering van de sociale verzekeringen verscherpt. Dit was in de oude situatie (merkwaardig genoeg) goeddeels in handen van de sociale partners, die via de Sociale Verzekeringsraad geacht werden zichzelf te controleren. Hiervoor in de plaats is in 1995 het onafhankelijke College van Toezicht Sociale Verzekeringen getreden, dat als zelfstandig bestuursorgaan op enige afstand van de overheid moet opereren. Na een moeizame bestuurlijke start is het *CTSV* nu doende in een permanente dialoog met de administratiekantoren normen te ontwikkelen voor een rechtmatige en doelmatige uitvoering, alsook toe te zien op een verantwoord gebruik van collectieve middelen.

Veranderingen in de praktijk

Zoals overall is ook in de sociale zekerheid de praktijk echter harder dan de leer. De door het overheidsingrijpen sinds 1994 in gang gezette ontwikkelingen zijn deels contrair gelopen aan de verwachtingen van de wetgever, maar hebben deze op andere punten ruimschoots overtroffen. Een bekend voorbeeld van *contraire* praktijk is de collectieve afdekking van het zogeheten 'WAO-gat'. In tegenstelling tot wat de beleidsmakers verwachtten is de verminderde wettelijke dekking tegen arbeidsongeschiktheid niet genomen als een eigen risico dat stimuleert tot preventief gedrag en zuinig gebruik. Werknemers en werkgevers hebben daarentegen op zeer grote schaal gekozen voor (aanvullende)

verzekering van dit risico, liefst in zo groot mogelijk collectiviteiten, bijvoorbeeld via de collectieve arbeidsovereenkomst of de pensioenregeling. Hierdoor is de publieke collectiviteit vervangen door de private collectiviteit, zonder dat de beoogde toename van de individuele verantwoordelijkheid is bereikt.

Ook de volledige afschaffing van de Ziektewet lijkt niet tot meer eigen risico, en meer gevoelde verantwoordelijkheid bij individuele werkgevers te hebben geleid. Hoewel de effecten van verschillende ontwikkelingen moeilijk te scheiden zijn heeft de combinatie van een eigen risico voor de werkgever over de eerste twee tot zes weken ziekteverzuim met de invoering van verplichte verzuimbegeleiding en arbeidsomstandigheden­zorg onmiskenbaar geleid tot een daling van het verzuim. Dat lijkt echter niet te gelden voor de daarop volgende volledige afschaffing van de Ziektewet. Die heeft veel ondernemers ertoe gebracht het verzuimrisico weer integraal te verzekeren, bij een particuliere of sociale verzekeraar. Per saldo is er daardoor waarschijnlijk minder sprake van eigen risico dan na de eerste wetswijziging.

Op andere punten moet men echter constateren dat de wetgever na 1995 door het veld meer dan op zijn wenken bediend is. Regering en Kamer wilden meer marktwerking, meer klantgerichtheid, meer kostenbeheersing en meer openheid in de uitvoering van de sociale verzekeringen. 'Accoord', hebben de bestuurders van de administratiekantoren gedacht, maar dan ook serieus. Eenmaal losgekomen uit de omklemming van de sociale partners hebben zij hun organisaties in korte tijd omgevormd tot commercieel opererende bedrijven. In plaats van tegen te stridelen vragen zij de politiek nu om meer concurrentie, meer marktwerking en meer vrijheid van handelen. De geest is uit de fles op een wijze die de Enquêtecommissie-Buurmeijer noch de Kamer heeft voorzien, laat staan gewild.

Van bureaucratie naar commerciële bedrijfsvoering

Wat zich de afgelopen drie jaar op het terrein van de uitvoering van de sociale verzekeringen heeft afgespeeld is niet veel minder dan een culturele revolutie. In de oude opzet waren de administratiekantoren prototypes van monopolöide organisaties: bureaucratisch, sterk regelgericht, log, traag en klantvriendelijk. Zowel bij werkgevers als bij werknemers was er veel kritiek op de kwaliteit van de dienstverlening, en de overheid beklagde zich

met recht over het ontbreken van volumebeleid (geen prikkels) en de te hoge uitvoeringskosten. De besturing van de administratiekantoren door sociale partners werd als zeer inadequaat gebrandmerkt en het bestaan van gedwongen winkelnering en monopolieposities gezien als oorzaak van de gebrekkige oriëntatie op kosten en klanten.

Wie de huidige uitvoeringsorganisaties bekijkt herkent hen niet meer in dit beeld. In de sector heeft zich om te beginnen een concentratiebeweging voorgedaan, waardoor er nu nog vijf, en op afzienbare termijn vier grote administratiekantoren over zijn: GAK, Sociaal Fonds Bouwnijverheid, GUO/Cadans en USZO. Deze organisaties hebben zich volledig ingesteld op de door de wetgever aangekondigde invoering van een vrije markt voor administratie-opdrachten in het jaar 2000. Zij werden daarbij overigens gehinderd door het feit dat de overheid over de feitelijke marktwerking in 2000 nog veel in het onzekere heeft gelaten. Zo is onbekend of en onder welke voorwaarden ook particuliere verzekeraars mee mogen concurreren om de opdrachten of dat de genoemde vier de markt onderling mogen verdelen. Ook is niet beslist wie de opdrachten zal verlenen, de individuele werkgever, de branche (bijvoorbeeld CAO-partijen) of de sector, hetgeen voor de schaal van de opdrachten en de marketing zeer veel uitmaakt.

Het lijkt er op dat in het zicht van deze onzekerheden de meeste uitvoeringsorganisaties hebben gekozen voor een offensieve strategie: zij hebben zich gericht op een situatie van maximale marktwerking en concurrentie in het jaar 2000 om in ieder geval niet door een volgende liberale oprisping van de wetgever verrast te worden. In betrekkelijk korte tijd zijn de kosten van de uitvoering naar beneden gebracht en is belangrijke efficiency-winst geboekt. Onderlinge vergelijking leert dat hierdoor tussen de grote spelers concurrerende kostenniveaus zijn ontstaan. Men is overgegaan op een bedrijfsmatige aanpak, waarbij verschillende activiteiten zijn ondergebracht in zelfstandige bedrijfseenheden die op resultaat worden afgerekend. De interne financiële controle en verslaggeving is op het niveau gebracht van wat in het bedrijfsleven gebruikelijk is. De behandeling van individuele klanten, werkgevers en werknemers, is tot een punt van grote aandacht verheven. De meeste organisaties meten nu voor hun uiteenlopende activiteiten met regelmaat de klanttevredenheid, en bijvoorbeeld ook de telefonische bereikbaarheid

etc. De oude administratiekantoren mikken er kennelijk op ook bij een volledig vrije markt in het jaar 2000 de concurrentie onderling en met de particuliere verzekeraars aan te kunnen; zij lijken daarbij al een aardig eind op weg.

Een ander aspect van de meer commerciële bedrijfsvoering in de administraties is de uitbreiding van het productenpakket. In het perspectief van komende concurrentie zijn klantenwerving en klantenbinding belangrijke thema's geworden binnen de organisaties. Een wezenlijk onderdeel hiervan is de breedte van de dienstverlening die aan werkgevers en werknemers kan worden geboden. Zeker in sectoren waar het midden- en kleinbedrijf sterk vertegenwoordigd is zal er veel vraag ontstaan naar zogeheten 'full service'-pakketten die de werkgever iedere zorg op het terrein van sociale en bijkomende verzekeringen uit handen nemen. De uitvoeringsorganisaties spelen hierop in door hun dienstverlening niet langer te beperken tot de sociale werknemersverzekeringen in enge zin. Soms kunnen zij daarbij voortbouwen op activiteiten die zij traditioneel reeds verrichten, zoals de uitvoering van CAO-regelingen (scholingsfonds, vakantieregeling etc.) of pensioenregelingen.

Bovendien heeft de wetgever de vraag naar dit soort aanvullende diensten zeer gestimuleerd door de afschaffing van de Ziektewet, de verminderde dekking in de WAO en de verplichte arbo-dienstverlening. CAO-partijen en werkgevers zijn daardoor op zoek gegaan naar aanvullende verzekeringen, arbo-zorg, verzuimbegeleiding en andere diensten buiten de verplichte collectieve sfeer. Er is geen enkele reden waarom de uitvoeringsinstellingen, die al een ijzersterke relatie met werkgevers hebben voor de premie-inning, claimbeoordeling en overige uitvoering van de sociale zekerheid, deze groeiende markt aan anderen zouden overlaten. Zij hebben dan ook hun particuliere (aanvullende) verzekeringsproducten drastisch uitgebreid, zijn ook verzuimbegeleiding en arbo-zorg gaan aanbieden, ontwikkelen meer pensioenproducten en beginnen hun niet geringe expertise op het terrein van vermogensbeheer eveneens te vermarkten.

Letten op de behoeften van kleine en middelgrote ondernemers zijn enkele uitvoeringsinstellingen op het voor de hand liggende idee gekomen dat het zinvol is diensten aan te bieden op het terrein van loon- en salarisadministratie (hangt immers nauw samen met premie-inning) en tijdelijke perso-

neelsinzet (heeft immers een verband met reïntegratie). Zo groeit wat oorspronkelijk slechts administratiekantoren voor sociale verzekeringen waren geleidelijk uit tot dienstverleners op het terrein van arbeid, zorg en inkomen die werkgever en werknemer een volledig dienstenpakket bieden en veel werk uit handen nemen. De groeiende vraag naar 'employee benefits' pakketten vanuit ondernemingen en de toenemende behoefte aan integrale dienstverlening rond de arbeid begunstigen deze ontwikkeling zeer en zij lijkt dan ook onomkeerbaar. Waar de overheid zich de afgelopen jaren vooral de vraag heeft gesteld of semi-publieke uitvoerders van wettelijke regelingen ook commerciële diensten mochten aanbieden, en zo ja onder welke condities, is het nu realistischer de vraag omgekeerd te formuleren: onder welke voorwaarden kan deze *full fledged* commerciële dienstverleners worden toegestaan publieke taken uit te voeren?

Samenwerking en scheiding publiek/privaat

De particuliere verzekeraars zijn tot op heden slechts ten dele actief geweest in deze markten. Zij bieden aanvullende verzekeringen aan tegen ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, maar wachten verder af wat de wetgever ten aanzien van de sociale zekerheid zal besluiten. De verzekeraars lijken niet voluit te willen anticiperen op een volledige opening van de markt voor sociale werknemersverzekeringen in het jaar 2000. Dit heeft vooral te maken met de onduidelijkheid over de structuur van de opdrachtverlening; het maakt nogal wat uit of je je moet richten op hele sectoren of individuele werkgevers als klant. Maar een stevige drempel is ook gelegen in de hoge kosten van opbouw van een verzekerdenadministratie en een geautomatiseerd uitvoeringsproces, zoals voor de sociale verzekeringen nodig zijn. Er is nog teveel onzeker om het zelfs voor reuzen als Rabo/Interpolis en ING verantwoord te maken nu reeds zelfstandig in deze misschien komende markt te stappen.

Om echter in het jaar 2000 niet ineens op een geweldige achterstand te staan heeft een aantal verzekeraars zich door samenwerkingsrelaties met de administratiekantoren wel een uitgangspositie verworven. Zo is de Achmea-groep een nauwe verbintenis met het GAK aangegaan en heeft Rabo/Interpolis zich verbonden met Guo-Cadans; ING heeft kortelings een samenwerkingsovereenkomst getekend met SFB, en zeker zo innig, hoewel wat

anders van aard, is het samengaan van ABP en USZO. Het voordeel van dergelijke verbanden voor de particuliere verzekeraars is dat zij er expertise verkrijgen op het terrein van de sociale zekerheid, waardoor zij zich te zijner tijd in deze markt kunnen vestigen, zelfstandig of door overname van de samenwerkingspartner. Het voordeel voor de administratiekantoren is dat zij er expertise verkrijgen op het terrein van de particuliere (aanvullende) verzekeringen, meer producten kunnen aanbieden en, wanneer de concurrentie echt vrij wordt er een belangrijk verkoopkanaal bij hebben. De synergetische voordelen van deze samenwerkingsverbanden zijn eenvoudig te zien.

De overheid heeft in de afgelopen jaren enigszins amechtig achter deze ontwikkeling aangelopen. Het toezicht is door de perikelen rond het CTSV-bestuur pas laat van de grond gekomen en heeft ook nu nog last van de betrekkelijke onduidelijkheid over toetsingsnormen. Omdat onhelder is wat de overheid nu precies wil met de sociale zekerheid valt moeilijk te bepalen waar het toezicht vooral op moet letten, wat in de geest van de wet is en wat 'contra legem'. Men kan met recht de vraag stellen of de wet op dit terrein wel een 'geest' heeft. Ook de snelle ontwikkeling van commerciële activiteiten en werkwijzen door de uitvoeringsinstellingen is door de overheid niet voorzien. Na de zogeheten ontvlechting, die de sociale partners verwijderde uit de besturen van de administratiekantoren en in de opdrachtverlening op afstand plaatste, zijn de instellingen zelf op zoek gegaan naar de meest gereede bestuursstructuur voor de nieuwe ondernemingen. Juist om de vruchten van een gecombineerde uitvoering van collectieve en particuliere diensten (synergie in optima forma) te kunnen plukken heeft men de organisaties niet opgesplitst maar in holdingconstructies bijeengehouden. De wetgever heeft eerst getracht dit te verbieden, om toen het onvermijdelijk bleek een veelheid van organisatorische regels te stellen die op het oog een scheiding van publieke en private middelen waarborgen. Deze zogenoemde scheiding van publieke A-poot en private B-poot is echter vooral boekhoudtechnisch van belang. In de praktijk zit de winst op het terrein van volume- en kostenbeheersing hem namelijk juist in een goed gebruik van de synergie van publieke en private diensten, dus in een doorlopen van deze uitvoeringstaken. Het overheidsoptreden krijgt hierdoor enigszins het karakter van

een achterhoedegevecht: men tracht een geest weer in de fles te krijgen zonder te weten of dat wel zo wenselijk is vanuit het gezichtspunt dat men eerst zelf gekozen had.

De volgende kabinetsperiode: vooruit of terug?

Met het oog op de invoering van marktwerking en concurrentie op 1 januari 2000 zou de wetgever in de loop van 1997 met een definitieve standpuntbepaling zijn gekomen over de organisatie van de sociale zekerheid. Dat dit standpunt voor de verkiezingen van 6 mei 1998 niet verschenen is indiceert de verwarring. Een meer principiële discussie over hoe het verder moet met de sociale zekerheid is voorlopig uitgebleven. De notitie die de bewindslieden Melkert en De Grave in april hebben voorgelegd aan de Ministerraad, ter doorgeleiding naar het formatiedossier, is in dit opzicht een stap verder maar bevat tegelijk zoveel paradoxen dat enige verdere discussie geen overbodige luxe lijkt.

In de notitie, die inmiddels via een aantal kranten vrijwel volledig is uitgelekt, wordt voorgesteld publiek en privaat domein radicaal te scheiden. De lijn naar volledige privatisering van de uitvoeringsinstellingen wordt doorgetrokken. De Minister geeft het recht van eerste koop op de aandelen van de publieke A-poot op, zodat ook dit deel van uitvoering in particulier eigendom kan komen. De uitvoeringsinstellingen mogen winst maken, ook op de uitvoering van publieke verzekeringen, zonder zoals nu door het LISV aan strikte beperkingen gebonden te zijn. Het onderscheid tussen A- en B-poot verval, via accountantscontrole zal er op worden toegezien dat publieke middelen niet oneigenlijk worden aangewend. De markt zal inderdaad opengaan, waarbij zowel sectorraden, brancheorganisaties als individuele werkgevers opdrachtgever kunnen zijn, de gedwongen winkelnering verdwijnt.

Op deze volledige privatisering maakt de notitie echter één belangrijke uitzondering: het proces van beoordeling of iemand recht heeft op een uitkering, de zogenoemde 'claimbeoordeling' zal een publieke taak moeten zijn. Bij de claimbeoordeling hoort bijvoorbeeld de vaststelling of iemand die ontslagen is verwijtbaar of onvrijwillig werkloos is, de beoordeling of iemand ziek is en de keuringsprocedure ter vaststelling van arbeidsongeschiktheid. Deze taak komt in handen van publiekrechtelijke organisaties die door de overheid worden aangestuurd. Als argument hiervoor wordt gegeven dat het recht op uit-

kering naar de wettelijke normen beschermd moet worden. Commerciële uitvoerders zouden er belang bij hebben de discretionaire ruimte die in de beoordeling zit te gebruiken om zoveel mogelijk claims af te wijzen. Hierdoor zou het recht op uitkering ten principale in gevaar kunnen komen. Daarom menen de bewindslieden dat de beoordelingstaak geheel onder publieke verantwoordelijkheid moet blijven, terwijl de rest van de uitvoering rustig geprivatiseerd kan worden.

Paradoxen

De door Melkert en De Grave betrokken positie heeft op het eerste gezicht de charme van de eenvoud. Zij heft allerhande kunstmatig onderscheid binnen de uitvoering op, scheidt de publieke en private verantwoordelijkheid duidelijk en maakt het toezicht dan ook veel eenvoudiger. Bovendien hebben de grote regeringspartijen hier de koek evenwichtig verdeeld: de PvdA de bescherming van uitkeringsrechten, de VVD de marktwerking in de uitvoering.

Helaas bevat het compromis echter ook een aantal paradoxen die op zijn minst vragen oproepen ten aanzien van de houdbaarheid. In de eerste plaats valt op dat het argument dat de bescherming van uitkeringsrechten vergt dat de claimbeoordeling een publieke taak moet zijn, hier voor het eerst wordt gebruikt. Nog nooit is iemand in deze discussie op het idee gekomen dat hier *ipso facto* een taak voor de overheid zou liggen, maar nu wordt het met veel aplomb geponeerd. De primaire argumentatie voor deze stelling is dat particuliere uitvoerders zoveel belang hebben bij het afwijzen van claims dat zij de discretionaire ruimte in het beoordelingsproces maximaal ten nadele van de verzekerde zullen hanteren. Hierdoor zouden wettelijke rechten in het geding kunnen komen.

Voor deze stelling is echter weinig evidentie. Men zou even goed kunnen beredeneren dat particuliere aanbieders die dit doen zich vanzelf uit de markt prijzen. Zij krijgen een notoir slechte naam bij werkgevers en werknemers en verliezen dus klanten. De ervaring met claimbeoordeling bij particuliere schadeverzekeringen (brand, diefstal, ziektekosten, overlijden) laat bovendien zien dat het reactiepatroon van de verzekeraars eerder de andere kant opgaat. Zij wijzen relatief veel, ook twijfelachtige claims toe en verhogen gewoon de premies om de kosten te dekken. Op grond hiervan zou men beter kunnen argumenteren dat het laten van de

claimbeoordeling bij geprivatiseerde uitvoeringsinstellingen het gevaar van een te ruime toekenning en dus van een te groot volume en een te hoge premie inhoudt. Die argumentatie lijkt echter op gespannen voet te staan met het feit dat de oude situatie van publiekrechtelijke claimbeoordeling indertijd door het Enquête rapport als bijzonder volume-verhogend is aangemerkt. Sociale partners en overheid moesten zich uit dit domein juist terugtrekken omdat zij wat betreft volumebeheersing zo nadrukkelijk gefaald hadden. In welk midden de waarheid ook ligt, een rammelende argumentatie brengt ons in ieder geval weinig verder.

Een tweede onverwachte wending in de argumentatie van de bewindslieden heeft betrekking op samenhang in de gevalsbehandeling. Een belangrijk kritiekpunt op de oude situatie was dat de behandeling van een claim vele stadia bij verschillende instanties moest doorlopen, waardoor er in de dossieroverdracht veel tijd en relevante informatie verloren ging. Dit leidde tot lange doorlooptijden, veel achteraf betwistbare voorlopige toekenningen, weinig verantwoordelijkheid voor reïntegratie en herplaatsing, kortom: een sterke neiging om elkaar én de cliënt binnen het sociale zekerheidscircuit bezig te houden. In verschillende stappen heeft de wetgever een eind gemaakt aan de dossieroverdracht en vorm gegeven aan wat genoemd wordt de 'integrale gevalsbehandeling'. Uitvoeringsinstellingen hebben dit op hun wijze ingevuld door diensten aan te bieden voor de gehele keten van preventie, eerste ziekmelding tot arbeidsongeschiktheidsuitkering of van reorganisatie en ontslag tot bemiddeling naar ander werk. Terwijl het adagium van de integrale gevalsbehandeling bij alle betrokkenen nog nazoemt zetten de bewindslieden nu wederom de schaar in het proces. Onduidelijk is hoe bij de voorgestelde strikte scheiding van claimbeoordeling en overige uitvoering, de voordelen van samenhang bijvoorbeeld voor volumebeheersing en reïntegratie behouden kunnen blijven.

Een derde punt dat aanleiding geeft tot verwarring betreft de rol van werkgevers- en werknemersorganisaties. Zij lijken in het hele stuk nauwelijks meer voor te komen, maar de bewindslieden merken toch op hun betrokkenheid essentieel te vinden. In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling is het uitgesloten dat sociale partners iets te vertellen krijgen over de geprivatiseerde uitvoering. Als hun betrokkenheid dus werkelijk essentieel zou zijn komt die vooral te liggen in het publieke domein

van de claimbeoordeling. Op dit punt moet echter een klein belletje gaan rinkelen: nog in 1993 constateerde de Enquêtecommissie dat als sociale partners ergens gefaald hadden, het was op het stuk van de claimbeoordeling. Door zich via de besturen en de 'kleine commissies' te bemoeien met de beoordelingen was een veel te ruimhartige praktijk ontstaan waarbij de sociale zekerheid werd gebruikt om de problemen van het bedrijfsleven af te wentelen. De beoordeling moest juist meer geobjectiveerd worden door striktere wettelijke regels en door de belanghebbenden geheel uit het proces te weren. Hoe dit bezwaar in de nieuwe voorstellen is ondervangen blijft onduidelijk.

Tenslotte blijft de notitie opmerkelijk stil over de ontwikkelingen die zich binnen de geprivatiseerde uitvoering zullen voltrekken. Het lijkt erop of met een publiekrechtelijke claimbeoordeling alle risico's zijn afgedekt. Wie echter de ontwikkeling van de afgelopen jaren beziet zal op enkele mogelijke complicaties stuiten. Om er maar één te noemen: er mag worden aangenomen dat kort na het jaar 2000 (wordt 2001) de grote particuliere verzekeraars zullen beslissen of en hoe de markt van de sociale werknemersverzekeringen, in relatie tot arbo-zorg en *employee benefits* voor hun interessant kan zijn. Daarbij is het denkbaar dat zij zich zullen terugtrekken op het segment van de aanvullende verzekeringen. Maar even denkbaar is dat zij verder zullen willen penetreren in deze markt. Het ligt dan voor de hand de bestaande samenwerkingsverbanden met uitvoeringsinstellingen nauwer aan te halen en op den duur tot overname te komen. De markt raakt dan verdeeld tussen Rabo/Interpolis, ING, Achmea en ABP. Daar hoeft niets tegen te zijn, en ik meen dat men dit binnen de VVD zelfs wenselijk vindt. Onuitgewerkt blijft echter hoe het overheidstoezicht op de premiestelling, de hantering van publieke middelen, de samenwerking met andere instellingen terzake van preventie en reïntegratie en de volumebeheersing, dan effectief vorm moet krijgen. Men kan dit toch moeilijk aan de externe accountants van deze ondernemingen overlaten.

Het belang van een gefundeerde ideologische discussie
De vele vragen die de notitie van de bewindslieden van Sociale Zaken oproept duiden er op dat een blauwdruk voor de toekomstige uitvoering van de sociale verzekeringen op dit moment onmogelijk te geven is. De ontwikkeling in het veld is turbulent en er zijn naast de overheid vele spelers die geheel hun

eigen beleid voeren. In dat licht is het begrijpelijk dat de overheid zoekt naar een evenwicht dat op de lange termijn houdbaar is. Beangstigend is het echter te moeten constateren dat de wetgever daarbij achter de feiten aanloopt, nauwelijks pogingen doet de reactiepatronen van andere marktpartijen goed te schatten en zelf niet opereert op basis van heldere en realistische beleidsdoelen. Het snelle vvd/PvdA-compromis in de notitie van de bewindslieden biedt hier weinig soelaas. Het ontbeert zowel een analyse van wat er nu plaatsvindt, als een formulering van de belangrijkste beleidsdoelen. De terreinverdeling die daarvoor in de plaats treedt lijkt teveel op een verdeling van de echte wereld in twee ideologisch tegengestelde domeinen om geloofwaardig en werkbaar te zijn.

Voor de formatie van een nieuw kabinet, van welke samenstelling ook, lijkt het nodig een aantal fundamentele vragen ten aanzien van de sociale zekerheid nog eens te adresseren alvorens tot praktische oplossingen te komen. Om het kort te houden kunnen die vragen puntgewijs worden opgesomd:

– Kernvraag is of het hoofddoel van de reorganisatie van de sociale zekerheid nog steeds is het streven naar een evenwicht van rechtmatigheid in de toekenning van uitkeringen en doelmatigheid in de uitvoering van het geheel, tot uiting komend in een zo klein mogelijk aantal uitkeringsgerechtigden en zo laag mogelijke uitvoeringskosten. Anders gezegd: zijn we nog steeds bezig rechtmatigheid, volumebeheersing en kostenbeheersing duurzaam met elkaar in evenwicht te brengen of liggen er inmiddels ook andere beleidsagenda's, zoals privatisering *tout court*, deregulering of de invoering van een ministelsel op tafel?

– Een tweede vraag is of ten principale marktwerking en concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen noodzakelijk zijn om de gewenste doelmatigheid te realiseren. Het is namelijk ook mogelijk de stelling te verdedigen dat publieke organisaties door een bedrijfsmatige aanpak effectief, efficiënt en klantvriendelijk kunnen opereren (de keuze voor een publiek instituut voor claimbeoordeling gaat kennelijk van deze stelling uit). Evenzeer kan de stelling verdedigd worden dat concurrentie op deze markt binnen enkele jaren zal leiden tot een vorm van (priva-

te) kartelvorming die zowel kosten- als volumebeheersing illusoir maakt. Het tegendeel van die twee stellingen kan vanzelfsprekend ook verdedigd worden, zoals de laatste jaren al overvloedig is gebeurd. Misschien is er langzamerhand voldoende bekend over de werkelijke ontwikkelingen binnen de uitvoering om een debat tussen deze stellingen op argumenten mogelijk te maken: een op feiten gebaseerd ideologisch debat zogezegd.

– Zo enige vorm van marktwerking nodig wordt geoordeeld, rijst de vraag hoe open de markt moet zijn. Aan de vraagzijde ligt nog steeds de keuze voor of sectoren, branches, CAO-partijen of individuele werkgevers de opdracht tot administratie van de sociale verzekeringen van hun werknemers zullen verlenen. Die keuze bepaalt of de markt aan die kant een geconcentreerd of een versnipperd karakter zal dragen, en of de opdrachtgevers een serieuze machtsfactor zullen vormen of niet. Aan de aanbodkant moet de overheid zich afvragen of zij het voor een verantwoorde controle op de besteding van publieke (collectieve) middelen nodig vindt dit alleen te laten doen door erkende instellingen die een niet-commercieel karakter hebben. Het is denkbaar deze vraag ontkennend te beantwoorden en ervan uit te gaan dat een verantwoorde uitvoering van publieke regelingen ook binnen een commerciële context mogelijk is. In dat geval rust op de overheid wel de verplichting een zodanig effectief toezicht in te stellen dat de besteding van de publieke middelen kan worden gecontroleerd, zo laag mogelijke kosten en beheersing van het volume worden afgedwongen, en de premiestelling in de hand wordt gehouden. Bij de instrumentering van dit toezicht kan men niet meer uitgaan van de naïeve veronderstelling dat er slechts vier of vijf herkenbare uitvoeringsinstellingen moeten worden gecontroleerd, maar moet er op worden gerekend dat deze integraal onderdeel zijn geworden van grote banken/verzekeraars. Het toezicht zal zich tot een belangrijk deel van de bedrijfsvoering van deze conglomeraten moeten uitstrekken wil het effectief zijn.

– Kiest men er daarentegen voor de uitvoering van de sociale verzekeringen binnen het publieke domein te houden, dan rijst de vraag hoe eng

dit werkterrein moet worden afgebakend. Wederom zijn hierbij de criteria van doelmatigheid, efficiency, kosten- en volumebeheersing doorslaggevend. Men kan bijvoorbeeld op grond van de praktijkervaring verdedigen dat een breed pakket van commerciële diensten op het terrein van preventie, arbo-zorg, aanvullende verzekeringen en personeelsvoorziening sterke synergetische effecten heeft op de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Juist om redenen van klantvriendelijkheid, kosten- en volumebeheersing (preventie, reïntegratie) moeten publieke verzekeraars dus in de gelegenheid worden gesteld hun commerciële activiteiten uit te breiden. Daarentegen kan men verdedigen dat de publieke verzekeraars op deze wijze een nieuw toezichtprobleem creëren wat betreft de scheiding van de geldstromen, en dat zij oneerlijke concurrentie bedrijven op de markt van particuliere verzekeringen. Zou de wetgever om die (overigens honorabele) redenen de uitvoering puur publiek willen houden en de commerciële activiteiten verbieden, dan zal hij ook moeten accepteren dat veel van de voordelen van het huidige optreden van de uitvoeringsinstellingen weer verloren gaan: het is de vraag of de sterk verbeterde klantvriendelijkheid, effectiviteit en efficiency dan behouden blijven.

– Wie naar mengvormen van publiek en privaat toewil, bijvoorbeeld om een werkbaar politiek compromis te bereiken, ontloopt daarmee het doelmatigheidsvereiste niet. Ook in dat geval zal de vraag zijn hoe de mengvorm eruit moet zien om een optimaal resultaat te geven. Oplossingen waarbij het uitvoeringsproces wordt opgeknipt om een deel publiek en een deel privaat toe te wijzen zijn niet alleen niet fraai, zij tasten ook de doelmatigheid aan. Volume- en kostenbeheersing door preventie, efficiënte gevalsbehandeling en snelle reïntegratie zijn gebaat bij integraal ketenbeheer. Wordt de keten tussen eerste ziekmelding en uiteindelijke herintreding opgeknipt en de verantwoordelijkheid voor onderscheiden fasen verdeeld over verschillende spelers, dan treden onvermijdelijk coördinatieverliezen op. Wachttijden en informatieverlies tussen de spelers is daarvan de meest in het oog lopende verschijningsvorm. Maar belangrijker zijn de verliezen die optreden door het ontbreken van ketenregie en meer omvattende verantwoordelijkheid

bij de afzonderlijke spelers: alle fasen van het proces zullen minder effectief worden omdat niemand verantwoordelijkheid neemt voor de aansluiting op andere fasen. Dit is precies de reden waarom grote bedrijven altijd streven naar ketenintegratie in eigen huis, of als dit niet kan naar een zodanige machtspositie dat zij integrale ketenregie kunnen voeren.

Na het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie-Buurmeijer heeft de uitvoering van de sociale werknemersverzekeringen een revolutionaire ontwikkeling doorgemaakt. De overheid moet nu de randvoorwaarden bepalen waaronder die ontwikkeling kan uitmonden in een nieuw toekomstbestendig stelsel. De formatie is het aangewezen moment om ten principale over die randvoorwaarden te spreken. Nodig daarvoor is dat partijen opnieuw hun uitgangspunten en beleidsdoelen in de sociale zekerheid formuleren, en dat een helder beeld bestaat van de feitelijke situatie in het veld op dit moment. Aan beide ontbreekt het.

Andere spelers zitten inmiddels niet stil. Alles wijst er op dat de grote banken/verzekeraars zich opmaken om de ketenregie in handen te nemen, en terecht vanuit hun standpunt. De notitie van de bewindslieden van Sociale Zaken laat zich lezen als een angstreactie op deze opstelling: men verklaart tamelijk lukraak een grote brok van het geheel tot publiek domein en breekt daarmee de keten op. Dat daarmee alle voordelen van ketenintegratie (de 'geïntegreerde gevalsbehandeling') voor volumebeleid en kostenbeheersing achter de horizon verdwijnen, daarvan lijkt men zich onvoldoende bewust te zijn.

Halfslachtige oplossingen helpen nu niet meer, daarvoor is de privatisering en commerciële bedrijfsvoering in de uitvoering al te ver voortgeschreden. De overheid moet kiezen:

– of zij aanvaardt dat de uitvoering van de sociale werknemersverzekeringen door een kleine groep zeer grote private ondernemingen zal worden overgenomen, omdat dit grote voordelen voor effectiviteit en efficiency kan hebben. Die voordelen kunnen echter alleen worden gerealiseerd als de samenhang in de productieketen, de integrale gevalsbehandeling, gehandhaafd blijft. Het aldus volledig uit de publieke sfeer halen van de uitvoering zal dan moeten worden gebalanceerd door een forse uitbreiding van het toezicht.

— of zij is van oordeel dat uitbesteding van de uitvoering aan een kleine groep zeer grote private ondernemingen controleproblemen creëert bij het toezicht op de publieke geldstromen die onoplosbaar moeten worden geacht. De risico's voor rechtmatigheid, premiestelling, kostenniveau en volume-ontwikkeling worden daarmee te groot. Om die principiële reden moet de uitvoering zoniet een overheids- dan toch een publieke taak blijven, die om redenen van effectiviteit en efficiency niet opgeknipt kan worden. De voortschrijdende privatisering van de uitvoeringsinstellingen wordt dan teruggedraaid, hetgeen niet persé in dezelfde mate hoeft te gelden voor hun flankerende commerciële activiteiten.

Dergelijke principiële keuzen zijn in politicusdoorgaans niet erg populair. Politiek blijft immers

de kunst van het mogelijke, en dat is vrijwel altijd een compromis. In de uitvoering van de sociale zekerheid heeft echter een ontwikkeling plaatsgevonden die compromissen onmogelijk maakt. De overheid heeft marktkrachten losgemaakt die zij niet kan beheersen: machtige spelers met uitgebreide hulpbronnen bepalen het speelveld. Wanneer zij niet principieel kiest laat de overheid ruimte en zal zij de keuzes die deze spelers maken als gegeven moeten aanvaarden. Wie zelf de touwtjes in handen wil houden zal daarentegen niet kunnen volstaan met ideologische bezweringen, maar allereerst de feitelijke werking van de vrije markt in de sociale zekerheid onder ogen moeten zien. Als de mist van algemeenheden dan vervangen is door nuchtere feiten wordt het tijd voor een ideologisch stevig onderbouwde keuze.

Politiek, staat en samenleving: is een vernieuwing van hun onderlinge verhouding mogelijk?*

KEES SCHUYT

*Hoogleraar in de sociologie aan de
Universiteit van Amsterdam*

Er is een onbehagen, in verschillende landen in Europa, over het functioneren van het politieke systeem, maar niemand weet precies hoe breed en hoe diep dit onbehagen is. Er wordt regelmatig gesproken over een kloof tussen burgers en politiek, maar niemand weet precies hoe breed en hoe diep die kloof is. De breedte van het probleem slaat op de mate van spreiding van dit onbehagen onder brede lagen van de

bevolking. De diepte ervan slaat op de aard en de kwaliteit van het onbehagen: waar maakt men zich zorgen over en zijn die zorgen wel terecht. Zijn er alternatieve organisatievormen die deze zorgen zouden kunnen wegnemen, althans verminderen?

Het probleem van de breedte kan worden geïndiceerd, gemeten misschien, aan de hand van opkomstcijfers en politieke vertegenwoordiging. Lage opkomstcijfers, bijvoorbeeld bij gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement, zouden dan een teken aan de wand zijn. Maar wat dan precies die wand betekent, wordt er niet duidelijker door. Blijven kiezers weg uit tevredenheid of juist uit ontevredenheid? Is wegblijven bij verkiezingen, zoals bijvoorbeeld bij de vorige Europese verkiezingen, een teken van onbetrokkenheid of juist een teken van gezond politiek inzicht dat de macht van dit parlement en de democratische controle in Europa zo gering zijn, dat een stem van een kiezer er toch niet erg toe doet. Een democratischer inrichting van Europa zou de betrokkenheid kunnen vergroten tot het peil van de nationale democratieën.

Dit peil van betrokkenheid bij de nationale democratie, zoals blijkend uit de deelname aan verkiezingen, vind ik niet verontrustend laag, zelfs niet

nu bij de recente verkiezingen een historisch dieptepunt is gehaald voor wat betreft de opkomst. Bovendien geeft het verdwijnen van rechtsradicale groeperingen uit het parlement in Nederland de burger weer nieuwe moed: men hoeft voorlopig niet te twijfelen aan het politiek gezonde verstand. En als het toch nog slechter gaat met die opkomst, kan men altijd nog de opkomstplicht herstellen: nu de dienstplicht als

eerste burgerplicht is weggefallen, kan naast de blijvende belastingplicht deze ereplicht van de burger best hersteld worden.

Ik zie het probleem van het onbehagen over de politiek niet in de breedte liggen, maar eerder in de diepte: de kwaliteit van ons politiek bestel stelt velen teleur. Er is een verlies aan vertrouwen, misschien door een gebrek aan richtinggevoel, dat politici ten toon spreiden bij de inrichting en herinrichting van de samenleving. De verantwoording van hun politieke handelen en de inhoud van de politieke beslissingen is formeel nog steeds goed geregeld, maar er ontbreekt iets aan. In Nederland althans is er politieke pragmatiek zonder verschillen, is er politieke retoriek zonder realisering en zonder *publieke* informeel gedragen verantwoording. Misschien hangt deze diepte-problematiek samen met de politieke rekrutering van politici en van de vertegenwoordigers van politieke partijen. Die rekrutering is uiterst smal geworden en gaat langs grote delen van bevolkingsgroepen en van maatschappelijke instituties heen. Hier past een moderne waarschuwing van de Indiase politiek filosoof Neer Chandhoke, die sprekend over haar eigen land – de qua aantal inwoners breedste democratie ter wereld – opmerkte:

'To identify democracy with the practices of the state is to run the risk of reducing it to staged political events or rituals (elections, plebiscites, parliamentary representation) that are designed to reaffirm the legitimacy of the state, not to do anything about what assails people in civil society' (1995)

Het onbehagen over de politiek is niet hevig en urgent zoals dit wel het geval was in de jaren zestig en zeventig, zich uitend in protestbewegingen en jongeren- en vrouwenopstanden en initiatieven van andere groepen burgers. Het hedendaagse onbehagen is stiller en bestaat uit een enigszins dadenloze duurzame verontrusting, die tot reflectie leidt. Een herbezinning is aan de gang, zoals valt af te lezen aan titels van recente geschriften als 'the moral community', 'the problem of order', 'social cohesion', 'the modern social conflict', 'the spirit of community', 'the decent society', 'trust'.

Aan al deze uitingen valt af te lezen dat er naar het oordeel van hun zeer gerenommeerde auteurs iets is scheefgegroeid in de verhouding tussen staat en samenleving, tussen politiek en burgers. De logica van de hedendaagse politiek is een andere dan die van de sociale activiteiten van vele burgers en maatschappelijke instellingen. De socio-logica van de samenleving wordt gekenmerkt door communicatie en *community*, de logica van de moderne staat daarentegen door techno-bureaucratie en autoritaire besluitvorming, zelfs als deze besluitvorming democratisch gelegitimeerd wordt.

De traditionele tegenmachten van de staat, zoals politieke partijen, vakbonden, georganiseerde persiegroepen, vertonen eenzelfde logica van technobureaucratie en zijn ver verwijderd geraakt van hun eigen *constituencies*, die zij geacht worden in hun belangen te dienen. De ervaringswereld van de instituties die 'het volk' representeren is zodoende losgeraakt van de ervaringswereld van die bevolking zelf in al haar geleidingen. De technobureaucratische wereld is er een van grote getallen, grote beslissingen, grote belangen, grote woorden, maar deze

wereld blinkt daarom juist uit in abstracties. De reële ervaring is er uit verdwenen. We weten nog nauwelijks welke effecten deze verdwenen concrete ervaring heeft op de burgers, maar hier zou wellicht een aanknopingspunt kunnen liggen voor een verbetering.

De leefwereld van burgers wordt thans ingeklemd tussen deze technobureaucratie en de evenzeer op abstracties gebouwde wereld van de massacommunicatie. Deze twee, de politiek en de massamedia, beheersen ons beeld van de werkelijkheid en dat blijkt, hoe oppermachtig ze ook zijn, niet aan te sluiten bij of aan te slaan bij de ervaringswereld van gewone burgers. Systeem en leefwereld noemde Habermas dit. Dit contrast tussen systeem en leefwereld mag niet te absoluut genomen worden. Ten eerste hebben burgers vaak uitermate veel belang bij een goed en technocratisch functionerend systeem (de metro, een universiteitsbibliotheek, de tijdige levering van consumptiegoederen). Ten tweede zijn veel burgers uitermate handig om de systemen, die ogenschijnlijk hun leefwereld bedreigen, naar eigen baat aan te wenden – men noemt dit in Nederland het verschijnsel van de calculerende burger, die niet lijdt onder de technobureaucratische systemen, maar zich er best wel bij vindt. Maar calculatie duidt in elk geval niet op betrokkenheid.

De huidige situatie van onbehagen vraagt niet alleen reflectie en herbezinning, maar ook een herschikking van verantwoordelijkheden. Herschikking van verantwoordelijkheden en initiatieven op vele niveaus: tussen staten in Europa, tussen overheid en niet-statelijke verbanden, tussen georganiseerde en niet-georganiseerde persiegroepen, tussen politieke partijen en *one-issue* sociale bewegingen, kortom tussen politiek en burgers. Misschien kan ik dit het beste samenvatten met de vraag of een nieuwe invulling van het oude begrip 'civil society' (*Zivilgesellschaft*) mogelijk is? Is er iets nieuws aan dit begrip te herkennen en zou een hernieuwing in een zeer bepaalde richting iets van het onbehagen kunnen wegnemen? Ik meen van wel en om mijn conclusie nu reeds aan te kondigen zie ik die vernieu-

* Dit artikel is een bewerking van een voordracht die de auteur hield op de Derde Nederlands – Duitse Conferentie 'De kloof tussen burger en politiek', die op 19 en 20 maart 1998 te Delft werd gehouden.

Met dank aan het Duitsland Instituut bij de Universiteit van Amsterdam.

wing in het relativeren en zelfs in het laten vallen van de oude tegenstelling tussen staat en samenleving, staat en markt en tussen de politieke en de niet-politieke sfeer.

Wat is nieuw in het denken over civil society?

Uit de immense berg aan recente literatuur over de *civil society* – een begrip dat vooral na de val van de Berlijnse Muur in Oost-Europa aan aantrekkingskracht heeft gewonnen – kies ik strategisch vier stemmen. Elke stem vertegenwoordigt een ander geluid en op basis van deze geluiden voel ik mij in staat om in de volgende paragraaf enkele zelfstandige conclusies te trekken over een nieuwe opvatting over de verhouding tussen politiek en burger, tussen staat en samenleving. Een nieuwe balans is wenselijk. Of die ook werkelijk haalbaar en realiseerbaar is, valt nu nog moeilijk te zeggen.

Het eerste geluid, tamelijk parmantig en schreeuwerig, komt van Ernest Gellner in zijn boek *Conditions of liberty, civil society and its rivals* (1994). In dit hogelijk geprezen boek omschrijft Gellner de *civil society* als 'a set of diverse non-governmental institutions which is strong enough to counterbalance the state'. Het gaat bij hem vooral om institutioneel en ideologisch pluralisme, dat monopolievorming verhindert op het gebied van macht en waarheid. Een pluraliteit van instituties die zowel voor een balans met de staatsmacht kunnen zorgen, maar tegelijk door die staat wordt beschermd – o.a. door constitutionele rechten. Het is een oud en bekend geluid, de pluralistische democratie, dat nu door het verval van het Oost-Europese communisme buiten Europa ineens een nieuwe toonhoogte heeft gekregen. Gellner houdt een lange lofrede op dit model van beschaafd samenleven en toont herhaaldelijk aan dat dit model, ontstaan in de Europese geschiedenis, verre superieur is aan het verdomde communisme en de dreigende collectivistische en niet vrijheidsliebende Islam. Het is het geluid dat we kennen van Fukuyama's 'End of History'.

Het is naar mijn mening echter erg gemakkelijk om een overwinning te bezingen op een verrot stelsel als het communisme en het is erg gevaarlijk om het gehele wereldcomplex van de Islam met zulke ideologische vooringenomenheid weg te schrijven. Zijn verheerlijking van de *civil society* – lees: de Westeuropese samenleving en Noord-Amerika – biedt niets nieuws, gaat vervolgens geheel voorbij aan de feiten en tekorten in die Europese samenlevingen van heden ten dage en is op een naïeve

manier ideologisch, niet empirisch gemotiveerd. Hij kijkt met andere woorden niet goed genoeg naar zijn eigen halfmond en naar de nieuwe niet-westerse wereld, nogal vreemd voor zo'n beroemd en gevierd antropoloog. Twee vragen stelt hij naar mijn mening *niet* over de hedendaagse *civil society*, namelijk ten eerste: waar komt of waar kwam in feite de drang naar een pluralistische samenleving vandaan? Ten tweede: werkt het pluralistische model eigenlijk wel? De aanleiding tot een bespreking van het onbehagen over politiek en samenleving is juist deze laatste vraag.

Het tweede stemgeluid over de *civil society* is veel grondiger en interessanter. Ik doel op de studie van Adam Seligman *The Idea of civil society* (1992). Seligman gaat uitvoerig in op de historische oorsprong van de *civil society* die hij zowel ziet liggen in het christelijke natuurrecht en bij de Schotse Verlichtingsdenkers, Shaftesbury, Ferguson, Adam Smith, David Hume. De kern van dit idee bestaat uit het overwinnen van de kloof tussen het particuliere belang, *selfinterest*, en het publieke belang, in het verzoenen van de tegengestelde individuele en sociale verlangens, kortom in het vinden van een balans tussen individu en gemeenschap. Het nieuwe van de *civil society* was de erkenning van het autonome individu ten opzichte van de gemeenschap en de erkenning van het samen gaan van het publieke en het private. In citeer: 'For if the sense of a shared public is constitutive of civil society, so is the very existence of the private'. De bijzondere bijdrage van Seligman is dat hij laat zien dat de spanning tussen het private, particuliere belang en het gemeenschappelijk gedeelde publieke belang in de eerste helft van de achttiende eeuw bij schrijvers als Shaftesbury en bij Hutcheson nog in balans gehouden wordt binnen één sociale eenheid, *civil society* genaamd. Shaftesbury schreef zijn *An Inquiry Concerning Virtue or Merit* (1714), in de zin dat die twee begrippen nog hetzelfde uitdrukken. Later wordt de deugd en de winst in tegengestelde zin gebezigd, namelijk het kiezen tussen deugd of winst, in de zin van 'of het een of het ander'. Ook Adam Smith, bekend om zijn pleidooi voor het eigen belang als publieke deugd, ging in zijn eerste studie *Theory of Moral Sentiments* (1759) nog uit van sociale sentimenten als grondslag van een samenleving, naast het dienen van het eigenbelang. Pas bij zijn latere studie *The Wealth of Nations* (1776) wordt het eigenbelang zelfstandiger en exclusiever. Bij andere schrijvers in de tweede helft van de achttiende

de eeuw met name bij Hume en Kant, leidt de spanning tussen het publieke en het particuliere belang tot het scheiden van de twee sferen.

Echter als eenmaal de twee soorten belangen aan twee maatschappelijke domeinen en instituties zijn toebedeeld, het private aan de markt en het publieke aan de staat, komen er analoge scheidingen in de samenleving: het recht behoort tot de publieke sfeer, de moraal tot de individuele, de politiek tot de publieke, het gezin en de vrijwillige organisaties tot de privé sfeer. De balans van de twee sferen in de oorspronkelijke *civil society*, wordt nu een competitie tussen gescheiden werelden. Sommige noemen het zelfs de *zerosum game* tussen staat en markt. Het is de bekend geworden en succesvol gebleken ideologie van het liberalisme en het neo-liberalisme, die geleid heeft tot het pluralistische politieke stelsel van vandaag met de gescheiden en goed bewaakte domeinen van het publieke en het private belang.

Maar waar kwam dit pluralisme nu eigenlijk vandaan? Volgens Seligman uit de dubbele natuur van de mens, die zowel een individu, een autonoom handelende persoon wil zijn, en tegelijk deel wil blijven uitmaken van een gemeenschap, dus principieel sociaal van aard is. Het geklaag over een tekort aan *community*, of aan *trust* in onze hedendaagse samenleving komt in een beter licht te staan als men terug wil gaan naar de allereerste formuleringen van het nog niet volledig door het marktdenken meegevoerde betoog van de sociale denkers van de *civil society*. 'The problems of civil society are in essence the problems of constituting trust in society' (Seligman 1992:13).

De derde door mij gekozen stem sluit hier direct op aan. De reeds even genoemde Chandhoke levert in haar studie *State and civil society* kritiek op de werking, niet op de ideologische grondslag, van de huidige pluralistische *civil society*. Die instituties die eigenlijk een tegenwicht zouden moeten bieden tegen de machtige staat, zijn zelf zo machtig geworden dat burgers zich er niet meer in kunnen vinden of er in kunnen participeren. Zij zoekt de oplossing van deze, zeer herkenbare kwaal, in het vestigen van nieuwe sociale netwerken, onafhankelijk van de staat en van die andere bureaucratische organisaties. Niet tussen, maar naast of liever nog *in* de staat en *in* de markteconomie moet toch nog iets anders te vinden zijn dan formele bureaucratieën. 'The leitmotifs of civil society ever since its inception have been associational life based on voluntary, revocable

membership, along with acceptance of diversity, dialogue, mutual respect and tolerance'. Ze is geenszins voorstander van het terugbrengen van veel verantwoordelijkheden naar de staat, die toch al te veel overwicht heeft. Ze zoekt naar een andere verhouding tussen het private en het publieke, niet ten gunste van de een of de ander (als in een *zerosum game*), maar naar (andere) waarden die *in beide sferen* moeten worden geëerbiedigd. *Civil* krijgt hier de betekenis van *civility*. De essentie van *civility* is de erkenning dat de realisering van het eigen belang van een individu afhankelijk is van de erkenning van de zelfrealisering van andere personen. Dit fundamentele inzicht kan aanleiding zijn tot herinrichting van de organisatievormen van zowel de staat, als van de marktorganisaties en van de traditionele vrijwillige organisaties.

Is het Westen wel de beste?

De vierde stem over *civil society* tenslotte is een zeer onverwachte, maar inzicht verrijkende. Een verzameling van opstellen van antropologen over de betekenis van het begrip *civil society* in Europa (o.a. het voormalige Oost-Duitsland, Engeland, Rusland en Polen), maar vooral in niet-westerse landen. Voor de niet-westerse samenlevingen, Turkije, Syrië, Indonesië, China en Japan, die door de mondialisering van de economie steeds meer met ons gaan verkeren, zijn de uitgangspunten van de *civil society*, persoonlijke autonomie, erkenning van vrijheidsrechten van de mens, een uitdaging. Tegelijk, zo betogen de antropologen, is een begrip dat zo inherent westers is, niet zonder meer transporteerbaar naar de rest van de wereld. Het is eenvoudig te simpel om met Ernest Gellner te zeggen 'The West is the best'. De niet-westerse modellen van samenleving, van de balans tussen privé en publiek zijn evenzeer een uitdaging voor ons.

Het begrip *civil society* moet niet negatief worden gedefinieerd, namelijk alle organisaties en instituties die in oppositie staan tot de staat, maar vooral in positieve zin: 'In the context of the ideas and practices through which cooperation and trust are established in social life'. De antropoloog Hann constateert nu juist voor de westerse samenleving een enorm verlies – in de gangbare opvatting van *civil society* – aan kwaliteit van *civility*, coöperatie en vertrouwen. Ik meen dat die observatie zeer raak is. Een bredere en ruimere opvatting van *civil society* gaat dan over het oplossen van de volgende vier vraagstukken waar elke samenleving altijd mee te

maken heeft, namelijk:

- 1) het vestigen van een *moral community*;
- 2) het probleem van de *accountability*, het afleggen van verantwoording voor eigen handelen;
- 3) vertrouwen, *trust* en
- 4) coöperatie, vormen van vrijwillige samenwerking.

Dit zijn precies de vier problemen, waar de hedendaagse westerse politiek en samenleving geweldig mee worstelen. Men zoekt hier naarstig naar een oplossing voor het verlies aan vertrouwen en aan *accountability*, terwijl de niet-westerse landen juist zoeken naar wegen om hun oudere vormen van vertrouwen, coöperatie en sociale controle te handhaven tegen een oprukkend wereldwijd westers individualisme en marktdenken.

Een eigen visie op de nieuwe verhouding tussen politiek, staat en samenleving

Zo ben ik via een enigszins lange omweg weer terug bij het oorspronkelijke probleem: de herschikking van verantwoordelijkheden in politiek en samenleving. Niet de aloude, bekende opvattingen, maar vooral de nieuwe opvattingen over *civil society* brengen ons mogelijkwijs een stap verder.

Laat ons ophouden steeds maar te blijven spreken van twee domeinen, de staat versus de markt, waarbij elk domein een specifieke waarde vertegenwoordigt. Zoals: 'de staat zorgt voor het recht, de gelijkheid en de publieke orde, de markt voor de winst en de welvaart'. De scheiding van recht en moraal, hoe diep verankerd in ons denken, is niet goed te handhaven en te funderen. De publieke en de private sfeer zijn bijna niet consistent uit elkaar te houden: geweld tegen personen in het huisgezin is geen privé-aangelegenheid, de politiek zorgt voor veel particulier gewin.

In plaats van de ruimtelijke metaforen van de *civil society*, bijvoorbeeld het spreken over het maatschappelijke middenveld, dat ligt *tussen* staat en markt, veelvuldig te blijven gebruiken, kunnen we beter de logische relaties tussen verschillende domeinen tot ons laten doordringen. Staat en samenleving, het publieke en het private, recht en moraal zijn allemaal elkaars voorwaarden. Slechts op basis van een goede en goed geordende staat en een fatsoenlijk rechtssysteem is een florerende markteconomie denkbaar en slechts op basis van een goed en efficiënt economisch systeem is een fatsoenlijke staat denkbaar. Beide zijn geen tegenstel-

lingen, maar elkaars condities. Evenzeer geldt dit het befaamde middenveld, dat zich niet benauwd tussen de twee andere sferen afspeelt, maar juist de maatschappelijke voorwaarde is voor het goed functioneren van staat en markt. Een gezin zorgt voor de eerste sociale bindingen (*attachment*), die vervolgens worden opgevangen in coöperatieve maatschappelijke instituties zoals school en vereniging (daar leert men *commitment*), en slechts op basis van deze maatschappelijke inspanningen van burgers kan het politieke systeem floreren en kan *trust* en coöperatie ontstaan. Dus weg met het middenveld, niet als verschijnsel van vrijwillige coöperatie en reciprociteit, maar als spatueel terrein liggend tussen de almachtige staat en de even machtige markt. De staat en de markt zijn in feite afhankelijk van bloeiende maatschappelijke verbanden waarin men leert een dialoog met elkaar aan te gaan, tolerant, geciviliseerd en coöperatief te zijn.

In alle domeinen – die van het gezin, van de vrijwillige sociale en politieke associaties, van sociale bewegingen, van de politiek en van de markt, (dit zijn er dus vijf en geen twee) – kunnen gelijktijdig verschillende waarden behartigd worden, niet per domein één *core value*. Logisch ontstaat dan een zeer grote variabiliteit van verschillende verhoudingen tussen verschillende cruciale waarden binnen één domein.

In deze nieuwe opvatting over de verhouding tussen politiek, staat en samenleving, is er een stelselmatische wisselwerking tussen formele en informele systemen, tussen private en publieke verantwoordings-systemen, tussen particuliere prikkels en initiatieven en publieke en sociale waarden. Het stakeholdersmodel voor het bedrijfsleven past hierin alsook enkele nieuwe opvattingen van *corporate* en *social responsibility*. Wellicht kunnen in deze opvatting nieuwe vormen van vertrouwen ontstaan in publieke organisatievormen waar het thans zo aan schort. Fiduciaire structuren zijn naar mijn mening inderdaad de basisvoorwaarden voor elke samenleving en die zijn beter te realiseren in een radicaal andere opvatting van de verhouding tussen politiek, staat en samenleving en tussen organisaties en individuele burgers. Het creëren van vertrouwen *binnen* en vertrouwen *tussen* organisaties is een van de belangrijkste opgaven voor ons huidige politieke systeem. Zo ook het herwinnen van vertrouwen tussen burgers en staatsorganen, tussen burgers onderling alsmede het vertrouwen en de coöperatie tussen particuliere

organisaties en staatsorganen.

Ik ben me ervan bewust dat ik met deze nieuwe opvatting van wat een *civil society* zou kunnen inhouden nog geen inhoudelijke problemen heb opgelost. Maar men kan de proef op de som nemen. Er zijn naar mijn mening vier levensgrote maatschappelijke vraagstukken waar de politiek én het bedrijfsleven in de hedendaagse samenleving nauwelijks een begin van een oplossing voor gevonden hebben, namelijk 1) de massale en langdurige werkloosheid van de *unskilled laborers*, in toenemende mate van de jonge niet-blanke inwoners van de westerse landen, 2) het vraagstuk van de immigratie naar het westen en 3) het vraagstuk van de afhankelijke groepen in de samenleving, de zeer jonge kinderen en de oude tot zeer oude bejaarden en tenslotte 4) de dubbele afhankelijkheid van het natuurlijke milieu, in die zin dat het voortbestaan van de natuur van ons handelen afhankelijk is en dat ons bestaan van een duurzame natuur afhankelijk is. Opvallend bij al deze vier problemen is de nadruk op afhankelijkheid. Kennelijk kan de eenzijdig ontwikkelde westerse *civil society* niet omgaan met afhankelijkheid.

De huidige instellingen voor deze vier vraagstukken en de arrangementen voor de maatschappelijke groepen worden gekenmerkt door constante financiële tekorten, gebrek aan aanvaardbare perspectieven en het chronisch gebrek aan vertrouwen

tussen de zorgenden en de verzorgden. De oplossing ligt vooral in het herstellen van sociale bindingen en van vertrouwensbanden. De proef op de som voor de nieuwe opvatting van een *civil society*, een samenleving gekenmerkt door *civility* en door een nieuw vertrouwen in de politiek, zou kunnen liggen in het hoopvol oplossen van deze vier maatschappelijke vraagstukken, die met de huidige politieke wil en binnen de huidige politieke instituties niet worden opgelost.

Literatuur

- N. Chandhoke, (1995) *State and civil society, explorations in political theories*, Sage Publications, New Delhi
- Dahrendorf, R. (1988), *The modern social conflict*, Routledge, London
- Etzioni, A. (1988), *The moral dimension*, Harper Collins, New York
- Etzioni, A. (1995), *The spirit of community*, Fontana paperbacks, New York
- Gellner, E. (1994), *Conditions of liberty, civil society and its rivals*, Penguin Books, London
- Hann, C. and E. Dunn (eds.) (1996), *Civil Society, challenging western models*, Routledge, London
- Margalit, A. (1996), *The decent society*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Misztal, B. (1996), *Trust in modern societies*, Polity Press, Cambridge
- Schuyt, K. (1997), *Sociale cohesie en sociaal beleid, drie publiekscolleges*, de Balie, Amsterdam
- Seligman, A. (1992), *The idea of civil society*, Princeton University Press, Princeton
- Smith, A. (1759), *The theory of moral sentiments*, Liberty Classics,

Een nieuwe rechtsorde van de arbeid

Op zoek naar een andere architectuur van het arbeidsrecht

P. F. VAN DER HEIJDEN

Hoogleraar arbeidsrecht aan de

Universiteit van Amsterdam

en directeur van het

Hugo Sinzheimer Instituut aldaar

Er verandert veel en in een razend tempo in de wereld van de arbeid en de sociale zekerheid.* Individualisering, ontsolidariserend, flexibiliserend en decentraliserend bepaalden de agenda van de afgelopen tien jaar. Nederland maakt furore op tal van terreinen. Het heeft een gloriëtocht door Europa gemaakt als uitvinder en *mainteneur* van het poldermodel. Consensusgerichtheid, erkenning van het grote belang van samenwerking tussen vakorganisaties en werkgeversorganisaties, de overheid die een schaduw van hiërarchie over dit overleg van de sociale partners legt, het is de afgelopen tijd vele malen verteld en opgeschreven. Het meest fraaie boek in dit opzicht is dat van Jelle Visser en Anton Hemerijck, *A Dutch Miracle* (Amsterdam University Press, 1997). Daarin wordt geanalyseerd wat een lerende beleidsorganisatie aan succes kan hebben. Voorts is Nederland wereldberoemd omdat het wereldkampioen part-time werken is. Ruim éénderde van onze totale beroepsbevolking heeft een part-time baan. In een land als Duitsland begrijpt men niet hoe dat niettemin tot welvaart kan leiden. Daar wordt part-time werk nog steeds als tweederangs werk gezien, en hebben part-timers veel minder rechten dan full-timers. Individueel bekeken kan een dergelijke hoeveelheid part-time werk ook niet tot grote voordeel leiden. Het gegeven dat Nederland een achterstand aan het inhalen is voor wat betreft de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en het gegeven dat wij van een kostwinners(mannen)huishouding zijn gegroeid naar een anderhalve kostwinnershuishouding (man+vrouw) moet wel bekend zijn, wil men iets begrijpen van het succes van dit

model. Het is ook meteen de verklaring voor het feit dat een gedurende een reeks van jaren volgehouden loonmatiging niet tot opstand en onrust heeft geleid. Hoewel dus op voorspoed en succes van het Nederlandse model valt te wijzen, is er ook een andere kant.

Toename van het aantal tijdelijke arbeidscontracten, een leger van zogeheten flexi-werkers, de ontwikkeling dat uitzendbureaus tot de grootste werkgevers van Nederland zijn gaan behoren,

het ontstaan van een groep economisch afhankelijk die juridisch geen werknemer zijn, maar economisch wel ondergeschikt en afhankelijk, het zijn onderwerpen die evenzeer de aandacht behoeven als de *success story* van het poldermodel. Er is in de wereld van de arbeid zoveel tegelijkertijd aan het veranderen, dat het goed is om de grondslagen van het arbeidsrecht eens te bezien door deze verandingsbril. Het was immers ondermeer de sociaal-democratie, die direct na de tweede wereldoorlog pleitte voor een rechtsorde van de arbeid, welk pleit heeft geleid tot imposante arbeidsrechtelijke en sociaalverzekeringrechtelijke gebouwen. In zijn boek *De dag van morgen*, uit 1945, beschreef Banning het als volgt:

'Beschouwen wij de arbeid als maatschappelijke functie, dan moet erkend worden dat hier de klassetegenstelling en de daaruit opgelaaide klassenstrijd wel degelijk gemeenschapvernietigend heeft gewerkt. De enige gezonde en vruchtbare methode om deze verscheurdheid op te heffen, ligt in de lijn van ons personalistisch socialisme: *men sceppe een rechtsorde voor de arbeid*. Het leven de arbeid moet tot elke prijs verlost worden van

het diep ingevreten wantrouwen, de sociale wrok en de brute machtsstrijd der belangen. Zoals elders ook hier: macht wordt alleen duurzaam overwonnen door recht.'

Een aantal jaren later verscheen een boek van M. Ruppert (de latere vice-voorzitter van de Raad van State) onder de titel *Naar een rechtsorde van de arbeid* (Den Haag 1959). Hij schrijft hier over zaken als een rechtvaardig loon, staking en uitsluiting, de FBO en medezeggenschap. Ook een man als W.F. de Gaay Fortman (de latere minister van Binnenlandse Zaken) had veel aandacht voor het onderwerp 'de rechtsorde van de arbeid'. De ordening die wij ter zake arbeid in wet- en regelgeving hebben vastgelegd, is dan ook vooral gebaseerd op naoorlogse inzichten daarover. Nu, zoals hierboven kort aangegeven, de wereld van de arbeid in transitie verkeert, is het goed om eens stil te staan bij de vraag of wij de grondslagen waarop onze rechtsorde van de arbeid is gebouwd, nog kunnen handhaven en zo nee, waar we dan inspiratie kunnen opdoen om een nieuwe rechtsorde van de arbeid te funderen.

In deze bijdrage wil ik een poging doen om de grondslagen van het Nederlandse arbeidsrecht te her-denken. Met de samenleving verandert het recht, met de ingrijpende wijzigingen in de arbeids-samenleving verandert het arbeidsrecht. Dergelijke veranderingen zijn van alle tijden en op zichzelf niets bijzonders. In de ruim 120-jarige geschiedenis van het moderne arbeidsrecht lijkt nu evenwel een kentering in het paradigma op te treden die het normale van veranderingsverschijnselen overtreft. We moeten vermoedelijk spreken van een paradigma-wisseling, welke grote gevolgen zal hebben voor de plaats van het arbeidsrecht in het geheel van het recht, alsook voor de inhoud van het arbeidsrecht.

Alvorens in te kunnen gaan op de wisseling van het paradigma, is uiteraard van belang vast te stellen waaruit het arbeidsrechtelijk paradigma bestaat.

In de eerste plaats valt dan te wijzen op de bescherming van de werknemer als grondslag van

het arbeidsrecht. De Duitsers noemen arbeidsrecht beeldend 'Schützrecht'. Vanaf het eerste begin van het arbeidsrecht, eind vorige eeuw, met de Kinderwet Van Houten is *bescherming* een leidend beginsel geweest. Eerst bescherming van kinderen en vrouwen, later bescherming van de arbeiders. Bescherming tegen al te draconische arbeidsomstandigheden, arbeidstijden, werkopdrachten, tegen onredelijk ontslag, onregelmatige loonbetalingen, etc.

Een tweede paradigmatische pijler van het arbeidsrecht, en verbonden met de eerste, is de *ongelijkheidscompensatie*. Vertrekkend vanuit de gedachte dat de werknemer op de arbeidsmarkt en in de onderneming een economisch ongelijke positie inneemt ten opzichte van de werkgever, heeft het arbeidsrecht als een van de eerste rechtsgebieden de methode ontwikkeld van de ongelijkheidscompensatie: aan de werknemer worden meer rechten gegeven dan aan de werkgever, teneinde via het recht de economisch zwakkere te compenseren en hem op grotere voet van gelijkheid te brengen met de werkgever. Deze techniek is later overgenomen in andere onderdelen van het sociale recht in brede zin, zoals bijvoorbeeld het huurrecht, het consumentenrecht, het vreemdelingenrecht, etc.¹

Naast bescherming en ongelijkheidscompensatie is in de loop van deze eeuw de *emancipatie* van de werknemer opgekomen als een belangrijke grondslag van het arbeidsrecht. Niet alleen bescherming tegen economisch machtigen, maar de verheffing van de werknemers zelf door opleiding, vorming en (bij-)scholing staat hier centraal. De emancipatie van arbeiders tot niet alleen burgers in een democratische samenleving, maar ook tot *industrial citizens* in de ondernemingsgemeenschap maakt deel uit van het paradigma. De ontwikkeling van het medezeggenschapsrecht is hier mede aan te danken.

Ten slotte valt als een belangrijk onderdeel van het arbeidsrechtelijk paradigma te beschouwen de macht van de *collectiviteit* ten opzichte van de onmacht van het individu. Het arbeidsrecht is doortrokken van deze gedachte. Voor miljoenen werk-

* Met dank aan de medewerkers van het Hugo Sinzheimer Instituut met wie ik stimulerende gesprekken over het onderwerp voerde. Dit artikel verscheen eerder in een iets gewijzigde versie in het *Nederlands Juristenblad*, 7 november 1997, blz. 1837-1844.

1. Het Nederlands tijdschrift voor Sociaal Recht wijdde in november 1996 het jubileumnummer in verband met het 10-jarig jubileum aan het fenomeen 'ongelijkheidscompensatie' in de verschillende rechtsgebieden.

nemers worden de arbeidsvoorwaarden, maar ook andere onderdelen van het dagelijkse arbeidsrecht vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten. Deze contracten worden overeengekomen door vakorganisaties en werkgevers en vervolgens als het om het bedrijfstakniveau gaat – algemeen verbindend verklaard door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Werknemers, lid of geen lid van de contracterende vakorganisaties krijgen de aldus vastgestelde regels op zich toegepast, of ze dat nu willen of niet. De individuele contractsvrijheid is opgeofferd aan de macht van het collectief, omdat op die wijze een *countervailing power* voor de werkgeversmacht kan worden gevormd.

Op de hierboven kort aangegeven paradigmatische fundamenten² werden in de afgelopen eeuw imposante gebouwen vol wetten en jurisprudentie opgetrokken. Er is gebouwd de wolkenkrabber van het sociaal zekerheidsrecht, waarbij inkomensbescherming werd gegeven tegen risico's als ziekte, langdurige arbeidsongeschiktheid, ouderdom, werkloosheid, overlijden van de kostwinner, en bijdragen in de kosten van levensonderhoud van kinderen. Daarnaast werd een ander groot publiekrechtelijk gebouw opgetrokken op de pijlers van de bescherming in de vorm van de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet en daarop gebaseerde AMVB's. De zorg van de overheid voor de arbeidsbemiddeling en voor op de arbeidsmarkt gerichte scholing werd vastgelegd in de Arbeidsvoorzieningswet.

Een derde hoofdgebouw vormen de regels omtrent de individuele en collectieve arbeidsovereenkomst. De regeling van de individuele arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek geeft ongelijkheidscompensatie door aan de werknemer meer rechten te geven dan aan de werkgever (denk bijvoorbeeld aan de opzeggingstermijnen, opzeggingsverboden, etc.). Deze compensatie is mede van belang omdat de arbeidsovereenkomst als contract beschouwd uitgaat van de contractuele fictie van gelijkheid van contractspartijen, maar ook in de definitie als kernelement de ondergeschiktheid van de werknemer aan zijn wederpartij bevat. Economisch zwak en juridisch ondergeschikt, dat vraagt om compensatie. Het BW bevat bovendien veel

dwingend recht. In combinatie met de Wet op de CAO is voorts de techniek ontwikkeld van het driekwart dwingend recht: afwijking van de BW-regel is alleen mogelijk door middel van een CAO.

De publiekrechtelijke gebouwen van arbeidsvoorziening, arbeidsbescherming, arbeidstijden en sociale zekerheid worden voortdurend gerenoveerd. De vernieuwing van het civielrechtelijke gebouw is aanzienlijk langzamer op gang gekomen en nog volop in uitvoering.³

Vooraf onder invloed van de tertiaïsering zijn er thans veranderingen in de grondslagen van het arbeidsrecht te constateren.⁴ Onder tertiaïsering wordt verstaan het feit dat inmiddels meer dan 80 procent van de beroepsbevolking een inkomen genereert door te werken in de tertiaire sector, de sector van de non-commerciële en commerciële dienstverlening. Verdienende aan het begin van deze eeuw bij het ontstaan van het arbeidsrecht nog ongeveer 80 procent van de bevolking zijn brood in de agrarische sector (de primaire sector), in de loop van deze eeuw verschoof het zwaartepunt naar de industrie (de secundaire sector). In de industrie werd een Fordistisch (vernoemd naar de automobielfabrikant van die naam) stelsel van arbeidsverhoudingen ontwikkeld, waarin in navolging van hetgeen geproduceerd werd (bulkgoed en massawerk) de massaliteit opviel. Grote legers industriearbeiders stonden aan de lopende band dagelijks grote hoeveelheden massaproducten te produceren. Zij luisterden allen naar dezelfde arbeidsvoorwaarden en arbeidstijden. Aan het eind van de 20e eeuw stellen we vast dat niet de landbouw en niet de industrie, maar de dienstensector de grootste werkgelegenheid schept. Daar bovenop valt nog te constateren, dat veel van de vroegere productiewerk is geautomatiseerd en door computergestuurde robots is overgenomen. De overgang van de industriële naar de informatiemaatschappij, van de fabrieksnaar de dienstensamenleving, van bulkgoed naar maatwerk heeft gevolgen voor de grondslagen van het arbeidsrecht, dat vooral in het industriële tijdperk is ontworpen. Uiteraard is het niet zo dat op één bepaalde datum, zoals bijvoorbeeld bij de inwerkingtreding van een wet, het oude paradigma wordt ingeruild voor het nieuwe; er is sprake van

2. Zie voor een meer uitgebreide beschouwing mijn bijdrage aan de Roodbundel: *Ongelijkheden in beweging*, Deventer, 1997.

3. Zie bijvoorbeeld de notitie *Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht*, TK 1996-1997, 25 426.

4. Aldus ook S. Simitis in zijn bijdrage op het Congres van de International Association of Labour Law and Social Law in september 1996 te Leiden.

een langzaam maar gestaag proces van wijzigingen. In de volgende paragrafen wordt bezien welke wijzigingen zichtbaar worden.

Grijze zone: economisch afhankelijk

Sinds 1 april 1997 is het begrip 'arbeider' uit het juridisch spraakgebruik verwijderd, nu vanaf die datum in de definitie van de arbeidsovereenkomst in art. 7:610 BW het woord 'arbeider' is vervangen door 'werknemer'. In het spraakgebruik wordt overigens al niet meer van 'werknemers' maar van 'medewerkers' gesproken. Van werknemers spreken we als is voldaan aan de definitie van de arbeidsovereenkomst, dat wil zeggen: als onder de zeggenschap van een werkgever tegen loon arbeid wordt verricht. Ten gevolge van het fenomeen van de flexibilisering van de arbeid is evenwel te constateren dat een toenemende groep mensen niet meer als werknemer, maar als 'self-employed' wordt aangeduid. Het gaat hier om een groep mensen die zich in de grijze zone bevinden tussen de wettelijke status van 'werknemer' en het zijn van 'entrepreneur'. Iedereen kent in zijn omgeving wel het geval van iemand die na zijn 40ste met reorganisatieonstlag moest, geen nieuwe werkgever meer kon vinden (want: te oud) en vervolgens voor zichzelf begon. Dikwijls is de oude werkgever dan de enige of belangrijkste opdrachtgever van de door de voormalige werknemer gevormde 'consultancy BV'. Tussen aan de ene kant de reguliere werknemers en aan de andere kant de echte ondernemers/entrepreneurs, bevindt zich dus een groeiende groep mensen die economisch gezien vergelijkbaar is met werknemers, doch juridisch gesproken die status niet hebben. Zij werken tegen beloning op basis van een opdrachtovereenkomst (art. 7:400 BW). Al ouder is de in het spraakgebruik bekende free-lancer, waarvan juristen iedere keer weer moeten vaststellen of die nu op basis van een arbeidsovereenkomst, dan wel op basis van een opdracht werkzaam is. De becijfering in aantallen is hier een moeilijke zaak, omdat adequate definities voor tellingen ontbreken. Uiteraard houdt het CBS wel bij hoeveel zelfstandigen er in Nederland zijn, maar daaronder vallen zulke verschillende categorieën, dat moeilijk is vast te stellen hoe de hier bedoelde groepen daar-

in worden geteld. Uit de gegevens blijkt dat het aantal 'zelfstandigen' in Nederland de laatste jaren met 60.000 is gegroeid na daarvoor een periode stabiel te zijn geweest.⁵

De groei van deze groep vindt in tal van sectoren plaats. Hierboven duidde ik reeds op de nieuwe consultants, maar ook in een sector als de bouw is een dergelijke ontwikkeling waar te nemen. Men kent daar het fenomeen van de zogenaamde ZZP-ers, 'Zelfstandigen Zonder Personeel'. Het gaat hier om bouwvakkers die niet in dienst van een aannemer werken, maar die als zelfstandige de ene opdracht na de andere afwerken. Hun economische positie is evenwel niet die van een ondernemer, maar die van een afhankelijke werknemer. Ook in de IT-sector vindt men in toenemende mate dergelijke pseudo-zelfstandigen.

In de bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetgeving Flexibiliteit en Zekerheid⁶ wordt de scope van het arbeidsrecht uitgebreid door een tweetal artikelen toe te voegen aan de definitie in art. 7:610 BW. Hier wordt het weerlegbaar rechtsvermoeden geïntroduceerd voor die categorieën van contracten, waarvan aan opdrachtnemerskant de positie wel erg veel lijkt op die van een werknemer: economisch afhankelijk van één of twee opdrachtgevers. In Duitsland bestaat voor deze categorie mensen de mooie benaming 'Arbeiterähnliche Personen'. Ook in het sociaal verzekeringsrecht kennen we al langer de fictieve werknemers⁷, dat wil zeggen groepen personen, die niet voldoen aan de definitie van werknemer uit het Burgerlijk Wetboek, maar die voor de toepassing van enkele sociale verzekeringswetten daarmee gelijk worden gesteld.

Deze ontwikkeling van een groeiende groep 'nieuwe zelfstandigen' raakt aan één van de grondslagen van het arbeidsrecht, waar het immers de definitie van het begrip 'werknemer' betreft en daarmee verbonden de vraag naar mogelijke bescherming van nieuwe categorieën. Er is veel voor te zeggen ZZP-ers en andere, van één of enkele opdrachtgevers afhankelijke, zelfstandigen onder een – mogelijk gedifferentieerde – bescherming van het arbeidsrecht te brengen.

Dubbele erosie

5. Bron: CBS 1996.

6. Wetsvoorstel 25 263.

7. Zie bijv. art. 4 WW, ZW etc.

Zien we aan de ene kant 'werkers' die, zoals hierboven uiteengezet, buiten de definitie van werknemer in art. 7:610 BW vallen, maar wel economisch afhankelijk zijn, aan de andere kant zien we bij werknemers die wel onder de definitie vallen een erosie van het begrip 'ondergeschiktheid'. Over het begrip 'ondergeschiktheid' als de ziel van de arbeidsovereenkomst is regelmatig en veel gepubliceerd.⁸ Het is vanaf 1907 de kern van de definitie van de arbeidsovereenkomst, en bij de gelegenheid van de invoering van titel 10 boek 7 per 1 april 1997 is heel bewust dit onderdeel van de definitie gehandhaafd.⁹ Ook in de jurisprudentie van de Hoge Raad is dat het geval. In het arrest van 16 september 1994, JAR 1994/214, besliste de Hoge Raad dat de aanwezigheid van een gezagsverhouding voor het bestaan van een arbeidsovereenkomst nog steeds essentieel is. De Hoge Raad bevestigde dat sprake is van een gezagsverhouding, indien de werknemer – het ging in deze casus om een vakantiewerker – onderworpen is aan de zeggenschap van de werkgever. De werkgever heeft aldus het recht toezicht uit te oefenen, leiding te geven en aanwijzingen en instructies aan de werknemer te geven. Met J.J. Trap en W.M. Hes¹⁰ kan worden geconstateerd dat opvallend is dat de Hoge Raad hier de term 'zeggenschap' gebruikt¹¹, hetgeen een moderne vertaling is van het meer ouderwetse 'in dienst van'. Het verschil tussen een arbeidsovereenkomst en bijvoorbeeld een opdracht is er in gelegen dat een werknemer werkt onder de zeggenschap van de werkgever, terwijl een opdrachtnemer niet aan de zeggenschap van de opdrachtgever is onderworpen.

Bij de hierboven in par. 2 genoemde economisch afhankelijksten is het dikwijls niet eenvoudig om uit te maken of er nu sprake is van het uitoefenen van zeggenschap of niet. Maar ook bij personen die geacht worden een arbeidsovereenkomst te hebben, is het dikwijls twijfelachtig of ze nu werkelijk onder de zeggenschap van de werkgever werken. De toenemende professionalisering van veel beroepen brengt met zich mee, dat de werknemers meer en meer zelf uitmaken hoe ze hun arbeid inrichten. Instructies van de werkgever hebben steeds minder betrekking op de inhoud van de arbeid. Op ingeni-

eursbureaus, advocatenkantoren, reclamebureaus, rechtsbijstandbureaus, universiteiten, researchbureaus en in nog vele andere arbeidsorganisaties werken mensen formeel onder de vlag van een arbeidsovereenkomst, maar zijn door opleiding en ervaring zo zelfstandig en professioneel, dat nauwelijks nog kan worden volgehouden dat ze onder de zeggenschap van de werkgever staan. De jurisprudentie van de Hoge Raad laat hier ook al toe dat niet instructies *hoeven* te worden gegeven, maar dat voldoende is als de mogelijkheid daartoe bestaat.¹² De steeds verdere verzelfstandiging van werknemers in hun beroepsuitoefening brengt niettemin erosie mee van het ondergeschiktheids criterium als het essentiële criterium van de arbeidsovereenkomst. De verwachting lijkt gewettigd dat in toenemende mate moeilijk zal zijn vast te stellen of er daadwerkelijk nog sprake is van uitgeoefende of uit te oefenen zeggenschap door de werkgever. Ook langs een andere weg valt hier nog een probleem te constateren. Op basis van de moderne managementtechnieken wordt meer en meer gewerkt in 'business units' en 'zelfstandige taakgroepen'. De traditionele hiërarchische structuren worden vervangen door moderne 'platte' organisatievormen. Werknemers krijgen in groeps- en teamverband 'targets' gesteld en moeten zelf maar zien hoe ze in hun organisatie die targets halen. Hier dringt zich weer de vergelijking op met de nieuwe zelfstandige/economisch afhankelijke, die in een volstrekt vergelijkbare positie verkeert. Ook hij moet een resultaat afleveren binnen een bepaalde tijd. Aldus is sprake van erosie van het ondergeschiktheids criterium.

Behalve het begrip 'ondergeschiktheid' is ook de notie 'werkgever' aan erosie onderhevig. Door de flexibilisering van de arbeid is een groep werknemers ontstaan, die werken via detachingsbureaus, uitzendbureaus, via inleen- en uitleenconstructies, etc. Grotere concerns hebben hun eigen uitzendbureaus, waarmee werknemers binnen het concern van de ene werkmaatschappij naar de andere worden verplaatst. In de softwarebranche wordt veel met detachingsbureaus gewerkt, waarbij werknemers nu eens vier maanden hier en dan weer eens acht maanden daar een nieuw softwaresysteem

8. Zie bijv. recent C.H.J. Jansen en C.J. Loonstra, *Functies onder spanning: een nieuwe oriëntatie op de gezagsverhouding in de arbeidsovereenkomst*, Deventer, 1997 en A.Ph.C.M. Jaspers, *Naar een nieuwe balans tussen werkgeversgezag en werk-*

nemersrecht, Roodbundel, p. 81 e.v.
9. Zie hierover P.F. van der Heijden, De definitie van de arbeidsovereenkomst in art. 610 boek 7 NBW, in: *De arbeidsovereenkomst in het nieuw BW*, Deventer 1991, p. 55.

10. ArbeidsRecht 1994, nr. 78.

11. Vergelijk Van der Heijden, a.w. noot 15.

12. HR 28 september 1983, NJ 1984, 92.

implementeren. In de havens van Rotterdam en Amsterdam zijn arbeidspools gevormd van waaruit de werknemers inzetbaar zijn bij tal van bedrijven die hun arbeidskracht enige tijd kunnen gebruiken. Via allerlei papieren constructies zijn mensen in dienst van een BV, terwijl ze feitelijk werken op plaatsen waar heel andere werkgevers het voor het zeggen hebben. Aldus wordt het steeds moeilijker vast te stellen, wie of wat nu eigenlijk precies een werkgever in de zin van de definitie van de arbeidsovereenkomst is.

Als we vaststellen dat zowel het essentiële element 'ondergeschiktheid' als de definitie van een essentiële deelnemer aan het contract (de werkgever) niet meer eenvoudig te geven is, dan hebben we te maken met een ernstig erosieprobleem. Het zet tevens aan het denken over zoiets essentieels als de definitie van het arbeidscontract en daarmee over de reikwijdte.

Verprivaatrechtelijking en wederkerigheid

Eenzijds constaterende dat de huidige definitie van het arbeidscontract *fragwürdig* is geworden, moet anderzijds weer worden vastgesteld dat de privaatrechtelijke contractuele relatie meer in belang toeneemt. Over de precieze waarde van het arbeidscontract als *species* van het genus 'overeenkomst' is altijd verschillend gedacht. Er zijn de contractualisten en de institutionalisten.¹³ Contractualisten leggen bij de arbeidsverhouding die gebaseerd is op het arbeidscontract de nadruk op de contractuele relatie, waarmee tevens gegeven is dat een wijziging van het contract uitsluitend mogelijk is als beide partijen daar volledig mee instemmen. De institutionalisten zien het arbeidscontract meer als een toegangsbiljet tot de werkgemeenschap die de onderneming is. In een onderneming of een instelling veranderen voortdurend de omstandigheden en moet de werknemer voortdurend bereid zijn zich aan de veranderde omstandigheden aan te passen. De tekst van zijn contract is daarbij niet van doorslaggevend belang, veel belangrijker is het overleven van de werkgemeenschap waar hij deel van uitmaakt. Het gaat hier om twee archetypische interpretaties van de contractuele arbeidsverhouding. In de rechtspraktijk blijkt soms meer de nadruk op het contrac-

tuele van de verhouding te liggen en andere keren weer meer op het deel uitmaken van het instituut onderneming. Het bestaan van de CAO heeft bijgedragen aan de ondersteuning van de institutionele benadering, nu daar dikwijls *en détail* de inhoud van de arbeidsvoorwaarden was geregeld. Het arbeidscontract was dan niet meer dan een adhesiecontract: voor de individuele werknemer bleef niet meer over dan zich aan te sluiten bij de geldende CAO. Ik schrijf hier in de verleden tijd, omdat in toenemende mate CAO's ruimte open laten voor nadere invulling van de arbeidsvoorwaarden op individueel niveau. Om een of andere reden hebben dergelijke CAO's culinaire bijnamen gekregen als *cafeteria-CAO* (voor de blauwe boorden) of *CAO à la carte* (voor de witte boorden). Essentie ervan is, dat de CAO mogelijkheden geeft aan de individuele werknemer om keuzes te maken uit de modules die de CAO biedt (bijv. geld in plaats van adv-dagen).

Ook vanuit een andere invalshoek valt aan te geven dat de rol van het contract in de arbeidsverhouding in belang toeneemt. Het gedeelte van het publiekrechtelijke arbeidsrecht dat ook wel sociaal verzekeringsrecht wordt genoemd, is aan veel en heftige veranderingen onderhevig. Rode draad in deze veranderingen is de privatisering. Het belangrijkste voorbeeld is hier natuurlijk de afschaffing van de Ziektewet.¹⁴ Creëerde de Ziektewet tot voor kort een publiekrechtelijke rechtsverhouding tussen een zieke werknemer en de bedrijfsvereniging, welke laatste in geval van ziekte een uitkering verstrekke, thans bestaat er op basis van art. 7:629 BW een privaatrechtelijke verplichting voor de werkgever om de werknemer gedurende het eerste jaar van ziekte (een gedeelte van) zijn salaris door te betalen. Over de andere modaliteiten met betrekking tot deze situatie kan de werknemer verder in zijn contract onderhandelen, terwijl ook de CAO hier weer voorschriften kan bevatten. In de op 1 januari 1998 in te voeren PEMBA-wet valt ook een zekere mate van privatisering van de WAO te onderkennen.¹⁵ Bovendien is in 1992 de WAO op een zodanige wijze gewijzigd, dat er nog slechts een bodemvoorziening wordt uitgekeerd, zodat voor veel werknemers het sluiten van contracten met verzekeringsmaatschappijen noodzakelijk is geworden om in het WAO-gat

13. Zie uitgebreid hierover G.J.J. Heerma Van Voss, *Flexibilisering van het arbeidsovereenkomstenrecht*, in: F. Pennings (red.), *Flexibilisering van het sociaal recht*, Deventer, 1996.

14. Zie hierover J.M. Fleuren-Van Walssem, *WU LBZ* en haar gevolgen, SMA 1996, blz. 159 e.v.

15. Zie M. Driessen, *Pemba in de privaatrecht*, *Sociaal Recht*, november 1997.

te voorzien. Hetzelfde geldt voor de op 1 januari 1996 in werking getreden Algemene nabestaandenwet, de opvolger van de Algemene weduwen- en wezenwet. Ook hier zit er een flink gat in het zakje met geld dat de verzekerde ingezetene in geval van weduwe- of weduwnaarschap krijgt aangeboden. Particuliere bijverzekering is noodzakelijk. Dikwijls maakt dat weer deel uit van het arbeidscontract.

Ook in het andere gebouw van het publieke arbeidsrecht, dat van het arbeidsbeschermingsrecht (Arbeidsomstandighedenwet, Arbeidstijdenwet) is sprake van verprivaatrechtelijking. De Arbeidstijdenwet geeft aan vakbonden en ondernemingsraden de mogelijkheid om met de werkgever van de Arbeidstijdenwet afwijkende afspraken te maken. De basis van deze afspraken is uiteraard een contractuele: CAO of ondernemingsovereenkomst. Voor wat betreft de arbeidsomstandigheden geldt dat hier ook de eigen verantwoordelijkheid van de werknemers benadrukt wordt. De wijzigingen in de WAO hebben overigens ook een toename in het aantal vorderingen ex art. 7:658 BW (art. 7A:1638x BW oud, schadevergoeding bij arbeidsongeval of bedrijfsziekte) tot gevolg gehad. Bij langdurige arbeidsongeschiktheid kan niet meer op een degelijke werknemersverzekering worden gerekend en is dus de gang naar de rechter om de werkgever voor deze schade aan te spreken noodzakelijker geworden.

Ten slotte valt in dit verband te wijzen op het verschijnsel dat de publiekrechtelijke regeling die bescherming tegen ontslag biedt, het BBA 1945, op grote schaal wordt omzeild. Vanaf het ontstaan van de ontslagvergunning is er een discussie gaande over het weer afschaffen ervan. Voor het poldermodel is dat echt een brug te ver. Werkgevers en werknemers worden het er niet over eens en de politiek wil zich er dan liever niet aan branden. Wat er wel gebeurt, is dat de regeling wordt gemarginaliseerd, doordat werkgevers op grote schaal het arbeidsbureau voor een vergunning mijden, maar direct de kantonrechter benaderen met een verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst ex art. 7:685 BW. In 1996 werden tegen ca. 50.000 ontslagvergunningen ongeveer 45.000 ontbindingsbeschikkin-

gen afgegeven. Het is nooit de bedoeling van de wetgever geweest dat de ontbindingsmethode een zo grote vlucht zou nemen, maar kennelijk is de privaatrechtelijke weg van de kantonrechter aantrekkelijker dan de publiekrechtelijke weg van de Regionaal Directeur van de Arbeidsvoorziening.

Op grond van bovenstaande ontwikkelingen is het niet overdreven om te spreken van de verprivaatrechtelijking van het arbeidsrecht en de wederopstanding van het contract als de ware basis van de arbeidsverhouding. Met dit gegeven valt tevens in verband te brengen de steeds vaker geventileerde gedachte dat werknemers niet alleen rechten, maar ook plichten hebben. Eén van de meest besproken plichten van de laatste tijd is die van de zogenoemde 'employability' (een contaminatie van de Engelse woorden *ability* en *employment*). Een werknemer moet in toenemende mate bereid zijn om zich te laten herscholen, bijscholen, omscholen, om veranderingen in functie te aanvaarden, om verandering in de plaats waar de arbeid wordt verricht te omhelzen, kortom, om zich allerlei inspanningen te getroosten om werkzaam te kunnen blijven. Getroost hij zich die inspanningen, dan staat daar tegenover niet de 'baangarantie' in de zin van een vaste betrekking bij een vaste baas, maar de 'werkgarantie', in de betekenis dat hij 'employable' blijft. De verprivaatrechtelijking van eertijds door de overheid geboden publiekrechtelijke bescherming en de benadrukking van het bestaan van plichten aan de kant van de werknemer valt ook in een ander perspectief te plaatsen. In de serie 'Het juridisch tekort' in het NJB waren artikelen opgenomen van M. Scheltema en D. Pessers, waarin werd geschreven over de wederkerigheid. Scheltema¹⁶ vroeg er aandacht voor dat het moderne bestuursrecht nu wel de bescherming van de burger tegenover de overheid afdoende geregeld had, en dat in de toekomst meer aandacht gegeven zou moeten worden aan de plichten van de burger ten opzichte van de overheid. Overheid en burger staan in een wederkerige relatie tot elkaar, die eerder als horizontaal dan verticaal is te beschouwen.¹⁷ Er wordt in het moderne bestuursrecht onderhandeld over rechten en plichten van overheid en burgers, je zou ook

16. M. Scheltema, Van rechtsbescherming naar een volwaardig bestuursrecht, NJB 1996, p. 1355-1361.

17. De afscheidsbundel van M. Scheltema bij de gelegenheid van zijn vertrek van de RUG naar de WRR heeft

ook als titel: In wederkerigheid (M. Herweijer, K.F. Schuling, H.B. Winter (red.), In wederkerigheid: opstellen voor prof. mr. M. Scheltema, Deventer 1997).

kunnen spreken van een verprivaatrechtelijke van het bestuursrecht. Pessers¹⁸ vroeg in haar artikel aandacht voor het contractuele wederkerigheidsbeginsel als het leidende beginsel van rechtsverhoudingen in de toekomst. Toegepast op het arbeidsrecht brengen deze gedachten interessante gevolgen met zich mee. Als het waar is zoals hierboven betoogd, dat verprivaatrechtelijke van het arbeidsrecht zichtbaar is, dan zal een ander (meest voor de hand liggend: de werkgever) voor een deel de rol van de overheid moeten overnemen. Dat zou weer met zich meebrengen, dat de werkgever ook gehouden is algemene beginselen van behoorlijk ondernemerschap te praktiseren. Dat is op zichzelf niet een nieuwe gedachte¹⁹, maar het belang ervan wordt er door benadrukt. Op de basis van het goed werkgeverschap van art. 7:611 BW is in de jurisprudentie in toenemende mate het leerstuk van de algemene beginselen van behoorlijk ondernemerschap ontwikkeld.²⁰ Het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en andere uit het bestuursrecht bekende beginselen van behoorlijk bestuur blijken terug te vinden te zijn in de civielrechtelijke verhouding tussen werkgever en werknemer. Met deze beginselen is het mogelijk werkgeversgedrag te toetsen. In de collectieve arbeidsverhoudingen waren dergelijke beginselen ook al vastgesteld: in de rechtspraak van de Ondernemingskamer ex art. 26 Wet op de ondernemingsraden zijn aanknopingspunten te vinden die terug zijn te voeren tot de connotatie van beginselen van behoorlijk ondernemerschap.²¹

Het arbeidsrecht zal meer en meer gekenmerkt worden als een open, privaatrechtelijk stelsel waarbij de beginselen van behoorlijk werkgeverschap en de contractuele wederkerigheid een belangrijke rol spelen bij de invulling van de dagelijkse arbeidssituatie. Tevens zullen daarbij ook de grondrechten via de band van de beginselen van behoorlijk werkgeverschap een rol spelen.²² Het recht op privacy in de arbeidsverhouding, het recht van vrijheid van meningsuiting, het recht op medezeggenschap, het recht van vereniging en vergadering en andere in de

Grondwet en internationale verdragen neergelegde rechten zullen via het privaatrecht invloed hebben op de arbeidsverhouding tussen werkgever en werknemer.

Participatie

Participatie van werknemers in de beleidsvorming en sturing van de onderneming waarin zij werkzaam zijn, vindt langs verschillende wegen plaats. In de eerste plaats valt te wijzen op de *representatieve participatie* via ondernemingsraden. Met name via het aan die organen toegekende advies- en instemmingsrecht is directe beïnvloeding van het ondernemingsbeleid mogelijk. Dergelijke participatie wordt representatieve participatie genoemd, omdat via de gekozen ondernemingsraad een representatieve vertegenwoordiging van het personeel invloed kan uitoefenen. Deze vorm van participatie wordt ook wel als 'industrial citizenship' aangeduid, omdat via democratische verkiezing van representatieve organen het beleid van de besturende instantie wordt gecontroleerd. Het concept van het 'industrial citizenship' is een interessant concept, omdat het aansluit bij de hierboven bedoelde verzelfstandiging en professionalisering van de werknemer.

Een tweede vorm van werknemersparticipatie wordt wel de *directe participatie* genoemd, met het oog op vorming van zelfsturende teams en taakgroepen. Groepen of groepjes werknemers zijn hier geheel zelfstandig verantwoordelijk voor het afleveren van een bepaald product, en vallen verder buiten hiërarchische lijnen.

Een derde, en in sterke opkomst zijnde, vorm van participatie is de *financiële*. Is het in de vs gebruikelijk dat op vrij grote schaal werknemers aandelen bezitten van de onderneming waar ze werken²³, in Nederland heeft dat nog niet een erg hoge vlucht genomen. Niettemin kenden in 1996 2000 bedrijven een financiële participatieregeling. Dat is vier procent van alle ondernemingen, maar het was wel vier keer zoveel als in 1994.²⁴ De verwachting is dat deze trend zich door zal zetten en dat binnen enkele jaren nog duizenden bedrijven financiële par-

18. D. Pessers, *Wederkerigheid: het rechtsbeginsel van de informatiesamenleving?*, NJB 1996, p. 836-844.

19. Zie bijv. P.F. van der Heijden, *Algemene beginselen van behoorlijk ondernemerschap*, NJB 1984, p. 1385-1391.

20. G.J.J. Heerma Van Voss, *Preadvies Vereniging voor Arbeidsrecht, Goed*

werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht, Alphen aan den Rijn, 1992.

21. B.H.J. van Leeuwen, *Beginselen van behoorlijk ondernemersbestuur*, diss. R u Limburg, Deventer 1991.

22. Art. 3:12 BW verstaat immers onder redelijkheid en billijkheid o.m.: 'de in de maatschappij levende rechtsovertui-

gingen en beginselen'.

23. Vgl. A. Voûte, *Aandelen voor werknemers*, diss. K u Nijmegen, Deventer, 1991 en P.J.M. Stubbe, *Werknemersparticipatie*, diss. UvA, Deventer, 1988.

24. Vgl. M. van Beusekom, *Participatie loont*, Nederlands Participatie Instituut, 1996.

ticipatie van werknemers zullen invoeren. Het kan betreffen aandelen, certificaten en opties. Uit onderzoek is gebleken dat het verantwoordelijkheidsgevoel, de betrokkenheid en de motivatie van medewerkers stijgt in geval zij op enigerlei wijze financieel participeren in de onderneming waar zij in dienst zijn.²⁵

Met name de groei van de laatste twee genoemde vormen van participatie geeft aan dat er grotere differentiatie aan het ontstaan is in vormen van 'industrial citizenship'.

Pluralisme en differentiatie

In een bijdrage onder de titel 'Reflections on the Future of Labour Law' schreef T. Koopmans in de afscheidsbundel voor Mancini (rechter bij het EG-Hof van Justitie)²⁶ dat een nieuw pluralisme in het recht aan het ontstaan is. De waterscheidingen tussen nationaal en internationaal recht, tussen arbeidsrecht en Europees recht, tussen privaatrecht en publiekrecht, zijn aan het vervagen. De oude grenzen tussen juridische specialismen zijn verdwenen. Import vindt plaats van angelsaksische leerstukken in continentale rechtsgebieden. Ook vraagt Koopmans er aandacht voor dat wetgeving bij lange na niet meer in staat is de snel opvolgende probleemvelden te bestrijken. Meer en meer is 'case law' de methode waarlangs nieuwe regels worden gevormd. De Franse peetvader van het arbeidsrecht, Gérard Lyon-Caen, schreef in 1996 hetzelfde: arbeidsrecht is als subdiscipline van het recht niet meer alleen in staat alle maatschappelijke veranderingen te beoordelen.²⁷ Arbeidsrechtbeoefenaars moeten hun 'scope' verbreden tot handelsrecht, familierecht en Europees recht om de aan de orde zijnde transitie te kunnen volgen. Langs weer andere wegen kwam M.G. Rood in zijn afscheidscollege tot de opvatting, dat pluralisme en differentiatie in verschillende vormen van arbeidscontracten vermoedelijk de toekomst zullen hebben.²⁸

Individualisering, flexibilisering en ont-solidariserings²⁹ geven aanleiding deze gedachten voor pluralisme en differentiatie in het arbeidsrecht te

ondersteunen. Het arbeidsrechtelijke begrippenkader is immers nog grotendeels gebaseerd op het Fordistische productiesysteem, dat al lang verlaten is. De roep om maatwerk, het professionele individu dat zich niet al te veel door anderen de wet wil laten voorschrijven, de behoefte aan zo snel mogelijke wijzigingen met het oog op de internationale concurrentie, al deze ontwikkelingen wijzen, samen met de door Koopmans, Lyon-Caen en Rood genoemde, in de richting van verdergaand pluralisme van het arbeidsrecht.

Een nieuwe rechtsorde

Na de Tweede Wereldoorlog is begrijpelijkerwijs veel nadruk komen te liggen op 'the rule of law', de gedachte dat de samenleving structuur en bescherming zou moeten en kunnen vinden in de macht van het recht. In de op het verschijnsel 'arbeid' gerichte literatuur in de tweede helft van de jaren veertig en vijftig valt op te maken dat verschillende auteurs werden gefascineerd door, wat zij noemden, een rechtsorde van de arbeid. In zijn eerder vermelde publicatie *Naar een rechtsorde van de arbeid* pleit Ruppert vanuit een christelijke levensvisie voor een dergelijke rechtsorde, waarbij hij schrijft in termen als 'de strijd voor de rechtsorde van de arbeid'. Het gaat daarbij over zaken als een rechtvaardig loon, staking en uitsluiting, de CAO, de PBO en de medezeggenschap.³⁰ Ook (de latere minister van Binnenlandse zaken) W.F. de Gaay Fortman³¹ schreef vanuit een christelijke invalshoek over de rechtsorde van de arbeid, waarbij hij vooral de situatie in de particuliere onderneming in ogenschouw nam.³² De 'doorbraak-socialist' W. Banning was eveneens gefascineerd door het onderwerp, blijkens zijn hoofdstuk onder de titel 'Rechtsorde van de arbeid' in een boek getiteld *Het Vraagstuk van de arbeid*³³ en zijn in de inleiding genoemde boek *De dag van morgen*. De PvdA ten slotte werd na de oorlog opgericht vanuit vier basisprincipes: het socialisme, de sociale verzekering, de rechtsorde van de arbeid en de democratie (tegen dictatuur en intolerantie).³⁴

25. Zie J. Pfeffer, *Succesvol ondernemen is mensenwerk*, Nederlands Participatie Instituut, Groningen, 1996.

26. De feestbundel wordt eind dit jaar gepubliceerd. 27. G. Lyon-Caen, *Labour Law and Employment Transition*, in: *International Labour Review*, ILO, 1996, nr. 6, p. 697-699: een bijdrage in

een 'special issue' gewijd aan Perspectives on the Nature and Future of Work. 28. a.w. noot 3.

29. Zie P.F. van der Heijden, *Post-industrieel arbeidsrecht*, NJB 1993, p. 297-303.

30. M. Ruppert, *Naar een rechtsorde van de arbeid*, Den Haag, 1959.

31. W.F. de Gaay Fortman, *De arbeider in de nieuwe samenleving*, Den Haag 1947.

32. Zie ook het proefschrift van W.F. de Gaay Fortman, *De onderneming in het arbeidsrecht*, Amsterdam, 1939.

33. W. Banning, *Het vraagstuk van de arbeid*, Amsterdam, 1946.

Vanuit de rooms Katholieke, de christelijk-sociale en de democratisch-socialistische beweging kwam men allen tot dezelfde conclusie: de 'rule of law' moest ook voor de arbeid gelden. In die jaren ging de discussie vooral over de vraag in hoeverre de factor arbeid zeggenschap mocht uitoefenen over managementbeslissingen, en in hoeverre de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie een mogelijkheid was voor de factor arbeid om invloed uit te oefenen op de beslissingen die in ondernemingen genomen werden. Tegenover de toezegging van de werkgevers, dat er geen bezwaar bestond tegen een rechtsordering van de arbeid in de vorm van beschermingswetten van werknemers en de ontwikkeling van de sociale zekerheid, stond de toezegging van de vakorganisaties geen zeggenschap te eisen in de managementbeslissingen. Het prerogatief van het management bleef overeind, maar de regels van het recht beheersten voortaan wel de arbeidsverhoudingen.

Er is sindsdien in Nederland een rechtsorde van de arbeid uitgebouwd, die hierboven uiteengezet is, in de sfeer van publiekrechtelijke beschermende arbeidswetgeving, publiekrechtelijke sociale verzekeringswetgeving en privaatrechtelijke arbeidswetgeving. Betoogd is vervolgens dat vele veranderingen plaatsvinden in alle gebouwen die tezamen de rechtsorde van de arbeid uitmaken. We zijn op zoek gegaan naar nieuwe vormen, naar een nieuwe rechtsorde van de arbeid. Arbeid wordt niet overgelaten aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten, we blijven uitgaan van een rechtsorde. Niettemin is aangegeven dat fundamentele veranderingen aan het plaatsvinden zijn rond de arbeidende mens, en erosie plaatsvindt in de paradigmatische pijlers waar de rechtsorde van de arbeid op steunt. Er moet een nieuwe architectuur voor de rechtsorde van de arbeid van de tekentafels komen. Vanuit de benadering van het 'industrial citizenship' zal de nieuwe rechtsorde van de arbeid moeten zijn gebouwd op de idee van de grondrechten van de

werknemer in de onderneming.³⁵ De 'tien geboden' die Weiss samenvoegde, uit bestaande teksten als het Europees Sociaal Handvest en ILO-verdragen, tot 'a Bill of Fundamental Rights for Workers' komt aan de basis van een Europees gedachte rechtsordering van de arbeid te liggen. Tevens spelen de algemene beginselen van behoorlijk ondernemerschap zowel in de individuele rechtsverhouding als in de collectieve een belangrijke en doorslaggevende rol in de nieuwe rechtsorde. Voorts valt te wijzen op de herwaardering – of zo u wilt: herontdekking – van het contract als vehikel om de rechtsrelatie tussen werkgever en werknemer vorm te geven. Wederkerigheid, in de vorm van beginselen van behoorlijk ondernemingsbestuur, maar ook in de vorm van onderhoud van de marktwaarde door de werknemer, komt centraler te staan. Het contract geeft tevens de basis voor pluralisme en differentiatie, indien voor voldoende contractsvormen en een evenwichtige verdeling tussen dwingend, driekwart dwingend en aanvullend recht wordt zorggedragen. De collectieve arbeidscontracten worden globaal (raam- of mantel-CAO's), de ondernemingsraden maken gebruik van ondernemingsovereenkomsten om de globale CAO's verder uit te werken. De vakbonden worden eerder regisseur van de arbeidsverhoudingen, dan mede-wetgever van gedetailleerde CAO's. Het nieuw arbeidsrechtelijk paradigma kenmerkt zich meer door privaatrecht dan door publiekrecht, meer door op ondernemingsniveau geschapen arbeidsrecht dan op andere niveaus ontstaan arbeidsrecht, meer door pluralisme dan door eenheid, meer door 'case law' dan door wetgeving, gaat meer uit van economische afhankelijkheid dan van juridische ondergeschiktheid. De contouren van een nieuwe rechtsorde van de arbeid zijn hiermee gegeven. Interdisciplinaire wetenschappelijke bestudering van de arbeid zal behulpzaam moeten zijn bij de verdere verdieping, uitwerking en verwezenlijking van die nieuwe rechtsorde.

34. Zie R. Vreeman, *Het gezicht van het Nederlandse kapitalisme*, Sinzheimer lezing 1995, HSI-lezingen, Amsterdam, p. 22.

35. Zie M. Weiss, *Fundamental Social Rights for the European Union*, Sinzheimer lezing 1996, Amsterdam, 1996.

Leve de postmoderne ambtenaar!

NICK HULS

*Hoogleraar recht aan de TU Delft en tevens part-time
hoogleraar rechtssociologie aan de RU Leiden. Hij werkte
van 1983 tot 1990 als ambtenaar op de ministeries van
Financiën en Economische Zaken.*

De vertrouwde scheidslijnen tussen ambtenaren en politici bestaan niet meer¹. De scheiding tussen politiek en administratie is niet alleen aan de top verdwenen – dat was al langer bekend – maar ook op het middenniveau hebben Rijksambtenaren

een grote mate van beleidsvrijheid die zij naar eigen inzicht kunnen invullen. Het Weberiaanse beeld, dat de ambtenaar lijdzaam uitvoert wat zijn ambtelijke en politieke superieuren hem opdragen, behoeft aanvulling.²

Ik wil laten zien hoe ambtenaren op het middenniveau tegenwoordig werken in de wetgevingspraktijk. Ik baseer mij op een studie naar de totstandkoming van de Wet consumentenkrediet (wck), waarbij ik zelf als projectleider betrokken ben geweest in de periode 1983-1990³. De wck is het prototype van een wet waarbij verschillende departementen betrokken zijn en daarmee exemplarisch voor meer algemene problemen van de wetgever⁴.

Eerst bespreek ik de intern-ambtelijke praktijken en doe enige concrete suggesties tot verbetering. Daarna belicht ik een nieuwe vorm van ambtelijk handelen: onderhandelend wetgeven. Ik rond af met een beschouwing over de plaats van de ambtenarij in het moderne staatsbestel.

De casus

In de zeventiger jaren drong bij de overheid het inzicht door dat de bestaande wetgeving op het gebied van het consumentenkrediet, die van oudsher woekerbestrijding en het tegengaan van misstanden betrof, te kort schoot. Doordat de handelsbanken geld gingen lenen aan steeds grotere groepen consumenten was krediet een normaal economisch verschijnsel geworden, dat een moderne regelgeving behoefde.

Er bestonden drie onderling niet goed aansluitende wetten, waarvoor telkens een ander departement

verantwoordelijk was. Er werd daarom in 1976 een ambtelijke Coördinatiecommissie consumptief krediet ingesteld, waarin de betrokken departementen (EZ, CRM/WVC Financiën en Justitie) vertegenwoordigd waren.

Gedurende meer dan 100 vergaderingen heb-

ben tientallen hooggekwalificeerde volwassen mannen (en een enkele vrouw), elkaar gedurende zeven jaar het leven zuur gemaakt zonder enig commitment om het project tot een goed einde te brengen. Duur betaalde hoofdamttenaren delibereerden eindeloos over formuleringen in de notulen, wisselden tot niets verplichtende nota's uit en presenteerden analyses die nimmer tot doel hadden om verschillen van inzicht te overbruggen, maar vooral om het eigen gelijk vast te leggen. De departementen vochten, om te beginnen, om het politieke primaat van de wet, de primaire politieke verantwoordelijkheid.

Het Ministerie van Financiën zag consumentenkrediet als een gewone vorm van financiële dienstverlening. Financiën kende een typische *top down* benadering: de Raad van Bestuur van een bank is verantwoordelijk voor het hele concern, dus als de overheid wil dat consumentenkrediet op een goede manier verstrekt wordt, ook in de bijkantoren, dan moet zij afspraken maken met de top van de bank. Het algemeen belang is dat we solvabele en betrouwbare banken hebben. Het grote publiek moet er op kunnen vertrouwen dat zijn geld bij de banken in goede handen is. Daarom moet de top van een bank betrouwbaar zijn en aanspreekbaar op alle bank-activiteiten (inclusief het consumentenkrediet dat door dochterondernemingen wordt verstrekt). Financiën wilde voor de wck aansluiten bij de bestaande overlegstructuur die zij met De Nederlandse Bank en het bankwezen had. Alle betrokkenen waren er trots op dat er in het kader

van het reguliere toezicht nooit was teruggevallen op de wettelijke 'aanwijzing'. In het bankwezen geldt – of gold althans in die tijd – een cultuur van 'heren onder elkaar', op het woord van de bankier kon de toezichthouder rekenen en er werd bestuurd op basis van *gentlemen's agreements*.

CRM legde niet zozeer de nadruk op marktwerking, als wel op marktimperfecties. De aangrijpingspunten voor het beleid waren de probleemgevallen. Door de directe omgang met de geldschietters hadden de ambtenaren van CRM een grote kennis van de praktijkproblemen van de gewone kredietnemer. CRM hanteerde het *bottom up* perspectief. De drijvende kracht achter hun wetgeving, was van oudsher de zorg voor consumenten die te veel geld geleend hadden tegen ongunstige voorwaarden. Het beleid vond zijn rechtvaardiging in de bescherming van zwakke burgers, die door een handige financier een lening was aangepraat. De toezichtcultuur kenmerkte zich door een expliciet wantrouwen jegens de vergunninghouders.

De directie Consumentenbeleid (DCB) van EZ opereerde tussen deze twee uitersten in, op een nogal abstract niveau. DCB was een produkt van het denken over een 'samenhangend overheidsbeleid' voor nieuwe beleidsterreinen. Net als voor minderheden en vrouwenemancipatie was een aparte directie in het leven geroepen die het overheidsbeleid van alle departementen voor dat onderdeel moest coördineren. DCB had weinig of geen eigen beleidsonderdelen waarvoor het verantwoordelijk was. Aangrijpingspunt voor het beleid was de consument met gebrekkige marktmacht die met behulp van voorlichting en andere instrumenten gecompenseerd moest worden. De maatschappelijke achterban van EZ werd gevormd door de consumentenorganisaties.

Collectieve corruptie?

De departementen hebben ten opzichte van elkaar een enorme hindermacht om de voortgang van een wet te traineren. Er zijn schier eindeloze mogelijkheden om het werk van een ander departement te bemoeilijken; er zijn geen regels voor behoorlijke

interdepartementale omgangsvormen. Niet zelden kan dit alles ontaarden in schadelijk bureaupolitisme⁵.

Bij de ambtenaren die betrokken waren bij de nieuwe kredietwetgeving ontbrak ieder besef van verantwoordelijkheid voor de voortgang van het project. Betrokkenen waren uitsluitend geïnteresseerd in het binnenhalen van de buit, en het voorkomen dat de tegenstander de slag won. Het kwam in niemands hoofd op om coalities te sluiten met een ander. EZ en CRM/WVC waren beide afzonderlijk zwakker tegenover Financiën, maar als ze gezamenlijk serieus samen om de tafel waren gaan zitten, had men meer kracht kunnen ontwikkelen.

De departementsambtenaren hielden zich alleen maar bezig met het bureaucratistische spel en de belangen van de eigen afdeling. Van Gunsteren typeert dit soort situaties als 'collectieve corruptie'.⁶ Dit is een beladen term, die we niet lichtvaardig moeten gebruiken, maar die voor het ambtelijk optreden in deze kwestie zeker een kern van waarheid bevat. Alle betrokkenen hebben gedurende jaren onbekommerd de eigen stokpaardjes bereiden en het kwam bij niemand op om verantwoording af te leggen, noch tegenover elkaar noch tegenover de departementsleiding. Uiteindelijk moest Minister-President Lubbers eraan te pas komen om deze impasse te doorbreken. Hij wees het primaat toe aan EZ.

Besluitvorming tijdens de Kamerbehandeling

Na de primaattoewijzing kregen de ambtelijke onderhandelingsprocessen een productievere dynamiek. Financiën plaatste weliswaar nog steeds allerlei obstakels en ontwikkelde voortdurend bedenkingen op onderdelen van de wet, maar de besluitvorming ontaarde niet in patstellingen en blokkades. Het wetgevingsproces verliep nog steeds niet vlot, maar er was ten minste wel voortgaande besluitvorming.

Er is in deze fase sprake van een zekere politieke regie, in verband met een debat met de Kamer over consumentenkrediet, maar de meeste inhoudelijke beslissingen worden in deze fase door de ambtena-

1. P. Kuypers, R. Foqué & P. Frissen (red.), *De lege plek van de macht: over bestuurlijke vernieuwing en de veranderende rol van de politiek*, Amsterdam: De Balie, 1993.

2. Max Weber, *Gezag en bureaucratie*, Antwerpen: Universitaire Pers Rotterdam 1971.

3. N.J.H. Huls (m.m.v. H. Ackermann en E. van Ruyven), *Onderhandelend wetgeven in de praktijk. Over ambtelijk activisme op het middenniveau*, Amsterdam: Amsterdam University Press 1998.

4. Algemene rekenkamer, *Wetgeving: Organisatie, Proces en Produkt*, 's Gravenhage: SDU 1994.

5. Zie voor dit begrip U. Rosenthal, *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel*, intree rede R.U. Leiden, Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1988.

6. Herman van Gunsteren, *Culturen van Besturen*, Amsterdam: Boom, 1994. p. 36-42.

ren genomen. In alle fasen van de ambtelijke onderhandelingen – van het subalterne niveau van schaal 12, tot en met het beraad op het niveau van de Directeuren Generaal – worden er alternatieven gewogen en beoordeeld, worden er compromissen geformuleerd, en worden er *package deals* gesloten, waarbij elk departement iets van zijn eigen gelijk krijgt. De beleidsonderwerpen die in de ambtelijke onderhandelingen sneuvelen, verschijnen in het vervolg niet gemakkelijk meer op de agenda. Er is in deze fase ook meer belangstelling van de buitenwereld. Zowel de media als de wetenschap oefenen enige indirecte invloed uit, maar het leeuwendeel van de beslissingen blijft voorbehouden aan de ambtenaren.

In deze fase is de verantwoordelijke Staatssecretaris van EZ – aanvankelijk Van Zeil, later Evenhuis – het publieke aanspreekpunt. En alhoewel ook zij niet alle interdepartementale vertragingen konden voorkomen, oefenden zij wel een positieve invloed uit op de voortgang.

Voorstellen tot verbetering van de besluitvorming binnen de overheid

Het is gewenst dat de overheid interne mechanismen ontwikkelt die voorkomen dat de ambtelijke besluitvorming stagneert en onttaardt in eindeloos gepalaver en bureaupolitisme zoals kort geschetst in bovenstaande casus. De besluitvorming binnen de overheid moet sneller om adequaat te kunnen sturen. Het is eenvoudigweg niet aanvaardbaar dat 'een beetje wet zeven jaar duurt', omdat in deze jachtige tijd de wet dan doorgaans al verouderd is op het moment dat ze in werking treedt. Ik zie de volgende vier mogelijkheden waarbij gezonde 'beleidsconcurrentie' behouden blijft, maar onproductieve ambtelijke loopgravenoorlogen voorkomen worden.

1. Primaattoewijzing vooraf

In de eerste plaats moet bij de instelling van interdepartementale commissies van meet af aan duidelijk zijn welk departement het primaat heeft. Dit kunnen ambtenaren niet zelf beslissen, deze keuze is voorbehouden aan de politiek. In de aanwijzing van het voorzitterschap drukt zich het primaat van de politiek uit. Bij de aanvang van de besluitvorming geeft de politieke leiding al aan welk aspect het

zwaarst moet wegen. Tijdens de voorbereidingen van de WCK moest de staatssecretaris van CRM zich in de Kamer verantwoorden voor een interdepartementale commissie waarvoor zijn departement niet eens de voorzitter leverde. Zo kan het primaat van de politiek niet waargemaakt worden. Ik suggereer daarom dat de ambtelijke voorzitter van zo'n commissie moet behoren tot het departement van degene die door de ministerraad met het primaat is belast.

2. Ambtelijke verantwoording in de Tweede Kamer

Ik ben er voorstander van dat voorzitters van dergelijke commissies door de Tweede Kamer ter verantwoording kunnen worden geroepen over de voortgang. Het zou heel goed zijn als de obstructie- en vertragingstactieken van ander departementen in de openbaarheid besproken worden. Ik verwacht dat van een publiek debat over ambtelijke obstructie van andere departementen een reinigende werking uit kan gaan. De eenheid van het regeringsbeleid fungeert hier als een dekmantel voor interne patstellingen en competentiegevechten. Het naar buiten toe sluiten van de rijen belet dat er een publieke discussie kan ontstaan over de problemen waarmee de ambtenaren worstelden en waar ze zelf niet uit konden komen. Voor de buitenwacht blijft het proces gehuld in de nevelen die opstijgen uit het interdepartementale moeras.

Maar de ambtelijke (bureau)politiek moet scherper in het vizier van de publieke opinie komen, niet alleen achteraf en bij grote schandalen, maar juist bij de stroperige alledaagsheid. Thans is de interdepartementale jungle vrijwel ondoordringbaar voor politieke controle, terwijl de behoefte aan openheid en verantwoording zeer groot is.

Een bezwaar tegen politieke verantwoording door ambtenaren zou zijn dat dit onverenigbaar is met ons stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid⁷. Ik zou hiertegen in willen brengen dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet waargemaakt kan worden op het interdepartementale middenveld. De eenheid van het regeringsbeleid werkt voor degene die oog heeft gekregen voor bureaupolitiek en bureaupolitisme eerder versluierend dan verhelderend. Het zou een nuttig middel in de strijd tegen de verkokering van het beleid zijn als de Kamer met het publiekelijk ter verantwoording

7. Zie M.E. Tuurenhout, *Parlementaire controle en ambtelijke verantwoordelijkheid*, Arnhem: Gouda Quint, 1992.

roepen van hoge ambtenaren zich meer zicht verschaft op interdepartementale competentieperikelen.

3. *Onthechte ambtenaren in task forces*

Een instrument dat op groter schaal een kans moet krijgen is de interdepartementale task force van onthechte ambtenaren, dat wil zeggen beleidsmensen die primair oog hebben voor het aanpakken van het maatschappelijk probleem, en minder voor het halen van het eigen departementale gelijk. Ik zie veel voordelen in het verder experimenteren met projectgroepen en 'legislatieve mobiele eenheden'. Wel moet voorkomen worden dat de tijdelijk opererende task force gaat fungeren als een ongeleid projectiel. Er moet een heldere verantwoordingsstructuur zijn, bij voorbeeld aan het college van Secretarissen Generaal. Vanuit de eigen ervaring steun ik ook de totstandkoming van een Algemene Bestuursdienst naar Brits model van een echte *civil service*. Ambtenaren vanaf schaal 10 treden, na het afleggen van een examen, in dienst bij de overheid, en niet bij een departement. Zij rouleren over de vakdepartementen, zodat ze leren zich in dienst te stellen van de publieke zaak. Dit zou een middel kunnen zijn om binnen de Haagse departementen een meer eensgezinde interpretatie van 'het algemeen belang' te bereiken, dan thans mogelijk is in de versnipperde en verkokerde besluitvorming per sector. We mogen hopen dat een meer 'onthechte' ambtenaar ook acht kan slaan op de niet gerepresenteerde belangen. Een Algemene Bestuursdienst kan leiden tot een ambtenarencorps dat zich aangetrokken voelt tot de openbare dienst in het algemeen en niet tot een bepaald onderdeel van de rijksdienst in het bijzonder.

4. *Arbitrage voor competentiegeschillen tussen departementen door AZ*

De enige plaats waar competentiegeschillen opgelost kunnen worden is de Ministerraad. Zo staat het ook in artikel 45 van de Grondwet: 'De ministerraad (...) bevordert de eenheid van het beleid.' Een ambtelijke deelnemer in een interdepartementaal overleg die zegt: 'Dit kan ik mijn Minister niet adviseren' of 'Dit kan mijn Minister politiek niet verkopen' werpt een blokkade op, die alleen via de Ministerraad kan worden doorbroken, terwijl de collega's achteraf niet eens kunnen controleren of de Minister werkelijk zo'n uitgesproken mening had op dit punt.

De MP heeft een arbitrerende taak. Art. 6 van

het Reglement van Orde van de Ministerraad luidt: '*In gevallen waarin het niet duidelijk is, welke Minister in de eerste plaats verantwoordelijk is voor een bepaalde aangelegenheid, beslist de Minister President over die verantwoordelijkheid.*' Komen bewindslieden er zelf niet uit, dan kan de MP bemiddelen. Het is gewenst dat de belangrijkste politicus van het land zich alleen met gewichtige staatszaken bezighoudt, zodat alleen bij politiek belangrijke verschillen op de MP een beroep behoeft te worden gedaan om te arbitreran.

Ik stel voor om als afgeleide taak van bedoelde functie van de MP, een hoge ambtelijke functionaris (de SG, of een raadsadviseur) op het departement van Algemene Zaken beslissingsbevoegdheid toe te kennen in kleinere competentiegeschillen tussen de departementen.

Algemene Zaken is een klein departement met een beperkt aantal 'eigen' beleidssectoren. Het heeft bijgevolg weinig competentieconflicten met andere departementen, en heeft de naam onpartijdig te zijn. Er is op AZ bovendien al de nodige ervaring opgebouwd in het kader van de ambtelijke voorbereiding van de bestaande arbitrerende taak van de MP. De arbiter-ambtenaar moet immers een goed overzicht hebben over de verschillende departementen en hun ambtelijke culturen.

In mijn voorstel kan ieder departement, bij voorbeeld op het niveau van DG, dat zich gefrustreerd ziet door een ander ministerie vanwege een competentieconflict, zich tot de arbiter wenden en hem het geschil voorleggen. Het andere departement wordt in de gelegenheid gesteld de eigen visie uiteen te zetten. Doorgaans zal dit bij ambtelijke nota geschieden, net zoals thans gebruikelijk is bij conflicten binnen een departement. Niet zonder reden noem ik hierboven de bemiddelingstaak nog voor de beslissingstaak. De functie van de geschillenbeslechter is primair het geschil te beëindigen, zodat de besluitvorming niet langer geblokkeerd wordt. Op zichzelf is de interventie van een derde, die ook maatregelen kan nemen, vaak al een afdoende prikkel voor partijen om zich open te stellen voor de argumenten van een ander. De 'arbiter' zou de departementen op termijn moeten kunnen stellen: 'als u binnen vier weken niet zelf tot een beslissing bent gekomen, dan geef ik een beslissing'.

Zo'n beslissing is bindend tussen de ambtelijke partijen. In zaken met mogelijke politieke consequenties zal de arbiter zich onbevoegd verklaren, en in elk geval overleg plegen met de MP. Verder moeten de betrokken Ministers de bevoegdheid hebben

om de competentie van de arbiter aan te vechten, door te stellen dat het in casu een politieke zaak betreft, die in de Ministerraad thuishoort. De politiek behoort het primaat te behouden over de ambtenarij. Ook kan een Minister een hem onwelgevalige beslissing voorleggen aan de Ministerraad.

De voordelen zijn talrijk. Op korte termijn is er een gezaghebbende beslissing van een terzake kundige en ervaren arbiter, zodat het ene departement het andere niet eindeloos lang kan ophouden met verdragingsacties, quasi-politieke bezwaren en zinloze competentiekwesties. Verder kan deze voorziening voorkomen dat tegenstellingen escaleren, omdat de politieke top niet meteen in het strijdperk hoeft te treden, met alle prestige-aspecten vandien. Arbitrage maakt het mogelijk meer van conflicten te leren. Een dergelijk concept van arbitrage met daarbij de beëindiging van ambtelijke competentiekwesties is ook urgent vanwege de toegenomen vermaatschappelijking van de ambtelijke praktijk.

Onderhandelend wetgeven

Tegenover het klassiek staatsrechtelijke idee dat de wetgever de wet oplegt aan haar onderdanen, is tegenwoordig de praktijk ontstaan dat de overheid in dialoog treedt met belanghebbenden. Voor dit fenomeen zijn verschillende termen in omloop, o.a. netwerksturing, co-productie van beleid en onderhandelend bestuur⁸. Ik bezig verder dit laatste begrip. Het idee staat hierin centraal dat de wetgever er soms verstandig aan doet om over de inhoud van de wet te onderhandelen met betrokkenen, bij voorbeeld om de nalevingsbereidheid te vergroten. Er blijkt in de maatschappij veel zelfregulerend potentieel aanwezig te zijn, dat gebruikt kan worden om overheidsbeleid te realiseren.

Onderhandelend bestuur is een veelbelovende uitbreiding van het besluitvormingsrepertoire van de democratische rechtstaat. Het concept is zeker niet perfect, want er is een aantal serieuze tekortkomingen aan onderhandelend bestuur te onderkennen. De procedures zijn nogal rommelig, de openbaarheid speelt een bescheiden rol, en het primaat van de politiek wordt verder verzwakt. Van der Burg⁹ stelt terecht dat onderhandelend bestuur eigenlijk een vorm van alternatieve representatie is.

De informele rechtsstaat

Bij onderhandelend bestuur blijven de formele kaders enigszins obscuur. Er zijn vergaderingen met officiële afvaardigingen, er worden memoranda en adressen gepubliceerd, maar intussen bestaat er naast dit officiële circuit een intensief informeel overleg. Men belt ook buiten de vergaderingen om regelmatig met elkaar en er worden tal van bilaterale onderonsjes gehouden, zoals gezamenlijke etentjes, waar steeds een wat andere toon wordt aangeslagen. Men moet zich niet blind staren op de getuileerde orde¹⁰. Om onderhandelend wetgeven goed te begrijpen, moet men ook de werkelijkheid achter de stukken kennen: de vanzelfsprekendheid dat mensen verborgen agenda's hebben, de zekerheid dat er naast het officiële verhaal tevens bij alle betrokkenen een dwingende noodzaak tot overeenstemming bestaat. Men komt elkaar in dit kleine land altijd weer tegen, en er zijn genoeg gemeenschappelijke belangen om met elkaar in gesprek te blijven, alle dreigende woorden ten spijt.

De formele aspecten zijn bij onderhandelend wetgeven veel minder belangrijk dan bij wetgeving binnen de overheid. Onderhandelend bestuur gedijt het best bij een zekere slordigheid en informele verhoudingen. Het te behalen resultaat wordt belangrijker bevonden dan de formele procedure waarlangs ze tot stand was gekomen. Op de weg naar het verlossende 'we zijn er uit' laat men makkelijk een procedureel steekje vallen. Onderhandelend bestuur is niet helemaal vormvrij, maar de wil om er uit te komen domineert. De vormgeving is secundair. Onderhandelend wetgeven blijft enigszins ongrijpbaar door het informele karakter ervan. De sterke kanten van onderhandelend bestuur kunnen niet zonder dit zwakke element: het welslagen van de onderhandelingen hangt af van persoonlijk vertrouwen, goede verhoudingen en veel minder van correct gevolgde procedures.

De rol van de politiek

Een kritiek op onderhandelend bestuur is dat de feitelijke belangenafweging plaats vindt in het onderhandelingsplatform. In de slotfase van het wetgevingsproces is er inderdaad doorgaans weinig ruimte over voor veranderingen. Na de diverse 'techni-

8. H.D. Stout en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Boekenreeks NJB 16, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

9. F.H. van der Burg, 'Heeft de over-

heid nog onderdanen?' *Recht der Werkelijkheid* 1987: p. 71-81.

10. Deze uitdrukking is van A.F.P. Wassenberg, 'Kunnen organisaties

elkaar vertrouwen?' *Oefeningen in hori-*

zontaal bestuur, *Recht der werkelijkheid*, themanummer Horizontaal Bestuur, jrg. 8, nr. 2: p. 106-132 (1987).

sche' onderhandelingsrondes heeft de Tweede Kamer weinig meer in te brengen.

Ambtenaren lossen dit op door zich het parlementaire jargon eigen te maken en zich als politici in de schaduw te gaan gedragen. In de onderhandelingen wordt het parlement afgeschilderd als een gevaarlijke arena waar ongecontroleerde (partijpolitieke) besluitvorming plaats vindt, een plaats die het bedrijfsleven dus maar beter kan mijden. Meermalen maakten de EZ-ambtenaren in het voortraject van de Wet consumentenkrediet gebruik van deze angst als de Postorderbond bijvoorbeeld iets voorstelde wat in onze ogen te ver ging. Wij verwezen dan naar het 'ongewisse traject' van de politiek: 'Hoe dacht u dat mevrouw Ter Veld op deze hoge percentages zou reageren?'. Ambtenaren zetten het parlement in als een pressiemiddel in de onderhandelingen, en gedragen zich als buisprekers van de politieke macht.

De parlementaire stukken bevatten een ander aspect van de inbreng van de politiek. Hier stuurt de Tweede Kamer door middel van het selecteren van issues en het stellen van vragen. De politieke leiding van de departementen heeft in deze fase voornamelijk een flatterende functie. De discussie met de politiek verloopt langs de officiële regels. De inbreng is bij onze casus inhoudelijk niet spectaculair geweest. Zij kende een kortstondig en beperkt hoogtepunt tijdens de afsluitende plenaire zitting waar gedelibeerd en gestemd werd over de amendementen. In dat beperkte tijdsbestek kon uiteraard niet alles meer even indringend aan de orde worden gesteld.

In het algemeen gesproken heeft de parlementaire behandeling van een wetsontwerp een legitimerende werking. Als een bepaald onderdeel van de wet niet omstreden is in de Kamer, zal het voor belanghebbenden niet meevallen de ambtenaren op die onderdelen op andere gedachten te brengen. En ook moet er altijd rekening worden gehouden met Kamerleden die op onverwachte onderdelen willen scoren. Het zou daarom onjuist zijn om het afsluitende parlementaire debat af te doen als een *rite de passage*. Alle betrokkenen realiseerden zich heel goed dat de Tweede Kamer een station was dat nog gepasseerd moest worden (al hield bijna niemand er rekening mee dat de trein daar tot stilstand zou komen).

Openbaarheid

Hoekema vraagt aandacht voor de problematische relatie tussen de beslotenheid van de onderhandelingen en de openbaarheid van het democratisch proces.¹¹ In het geval van onze casus staat de financiële wereld primair in een commerciële verhouding tot de openbaarheid. Banken besteden veel geld aan het verwerven van een gunstig imago bij het brede publiek. Publiciteit is een wervingsmiddel en een positieve uitstraling in de media is belangrijk in de financiële sector die afhankelijk is van consumentenvertrouwen. Daarbij past de presentatie van de bank als 'een vriendelijke mijnheer' en de advertenties belichten de zonnige kanten van de bancaire relatie.

Voor de consumentenorganisaties is de relatie met de media in vrijwel alle opzichten tegenovergesteld. Publiciteit wordt vooral gezocht om problemen breed te etaleren, mede om aldus het eigen bestaansrecht te bewijzen. Voor consumentenproblemen bestaat veel belangstelling en larmoyante verhalen over onschuldige burgers in de schulden die het slachtoffer zijn van keiharde bankiers doen het goed in praatprogramma's, opinie- en damesbladen.

Voor onderhandelend bestuur is deze totaal verschillende relatie van de onderhandelingspartners tot de openbaarheid een precair probleem. De consumentenorganisaties kunnen nooit afstand doen van hun machtsmiddel om de publiciteit te zoeken. Voor zwakke belangen is de publieke opinie vaak het laatste toevluchtsoord. De dreiging met openbaarheid is een belangrijk onderhandelingsinstrument dat als compensatie dient tegen de materiedeskundigheid van de grote financiële instellingen. Het is kenmerkend voor de toon van onderhandelend bestuur dat op het ene front luidruchtig getamboureed wordt op schreeuwende misstanden, maar tegelijkertijd elders in een constructieve sfeer zaken worden gedaan.

Het publieke debat met zijn meedogenloze openbaarheid is een zeer geschikte plaats om de bescherming van zwak vertegenwoordigde belangen uit te dragen. Zeker als de branche een imago-probleem heeft (postorderbedrijven) of veel investeert in het zelfbeeld van een zonnige organisatie die je helpt (het bankwezen) heeft de gevoeligheid voor

11. Zie zijn inleiding in H.D. Stout en A.J. Hoekema (red.), *Onderhandelend Bestuur*, Boekenreeks N 16, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1994.

negatieve publiciteit stellig een zekere disciplinerende werking. Kredietgevers hebben een sterke economische machtsbasis, maar een kwetsbaar imago, en daarvan kunnen de overheid en consumentenorganisaties gebruik van maken. Op deze manier speelt de openbaarheid dus zeker een rol.

De geconstateerde tekorten beschouw ik niet van dien aard dat we terughoudend zouden moeten zijn met verdere experimenten met onderhandelend bestuur. Er doet beslist geen totalitaire ambtenarenstaat op, waar in achterkamertjes deals worden gesloten die eigenlijk het daglicht niet kunnen verdragen. Onderhandelend bestuur blijkt geen bedreiging voor de democratische en sociale rechtstaat. Onderhandelend wetgeven is een doelmatig supplement op het repertoire van de overheid, het heeft niet de pretentie om een alternatief te zijn voor de bestaande vormen van politieke besluitvorming. Het is belangrijk dat er sterke verbindingen bestaan tussen de overheid en de samenleving¹². Onderhandelend wetgeven zet de deur open voor maatschappelijke impulsen zonder welke een project als het onderhavige het niet kan stellen. De discussies en onderhandelingen met de samenleving hadden een stimulerende uitwerking op de ambtenaren. De ramen gingen open en het was een verademing om met echte praktijkproblemen geconfronteerd te worden, in plaats van met theoretische reconstructies daarvan door collega's die zich met een sectoraal belang hadden geïdentificeerd.

Onderhandelend bestuur doorbreekt de Haagse geslotenheid doordat het de ambtenaren dwingt hun beleidsvoornemens ter discussie te stellen ten overstaan van mensen uit de praktijk. Het verrijkt de besluitvorming met een heilzaam pragmatisme dat binnen ambtelijke discussies veelal ontbreekt.

In bepaalde opzichten zijn de in onderhandeling tot stand gekomen uitkomsten zelfs superieur aan overheidsregulering. De overheid behoeft niet alles zelf meer te bedenken en uit te schrijven, maar kan zich beperken tot het op gang brengen van een maatschappelijke dialoog. Terwijl de consumentenorganisaties aanvankelijk nog niet als gesprekspartners werden geaccepteerd, lukte dat in een latere fase wel. Als het ijs eenmaal gebroken is en partijen rond de onderhandelingstafel hebben plaats geno-

men, kan de overheid zich terugtrekken.

Via onderhandelend bestuur krijgt de overheid meer zicht op de maatschappelijke werkelijkheid. De overheid is weliswaar niet langer de kapitein op het schip van staat; onderhandelend bestuur eist andere vaardigheden. De overheid moet een reflexieve vorm van stuurmanskunst ontwikkelen, meer faciliterend en laverend, en minder dominerend. Dit stelt ook gedeeltelijk andere eisen aan de vaste bemanning van het schip van staat, de ambtenaren.

Zelfhaat van overheidsdienaren

Het fenomeen onderhandelend bestuur brengt met zich mee dat ambtenaren een grotere veelzijdigheid moeten ontwikkelen. Naast hun intern bureaucratistische competenties, moeten ze zich ook tegenover de buitenwereld als een geloofwaardige onderhandelingspartij kunnen profileren. In de bestuurskundige literatuur mag de Weberiaanse ambtenaar op zijn retour zijn, het Den Haag van vandaag wordt nog steeds gekenmerkt door klassiek hiërarchische trekjes. Ondergeschiktheid is in zekere zin nog steeds de ziel van de ambtelijke dienst. Als de superieur gesproken heeft of spreekt, zwijgt de ondergeschikte in rang loyaal. Ambtenaren accepteren zonder morren dat door hen voorgekookte afspraken door het hogere niveau kunnen worden teruggedraaid. Het zou een grote vergissing zijn te menen dat de klassieke structuur niet meer bestaat, omdat Weber door de theoretici dood is verklaard. De opkomst van onderhandelend bestuur en andere horizontale sturingsconcepten maken echter wel duidelijk dat de klassieke bureaucratistische mores en organisatiepatronen tegenwoordig niet meer voldoende zijn. Interne gerichtheid, formalisme en de gigantische besluiteloosheid hebben de overheidsbureaucratie terecht in een kwaad daglicht gesteld. Een onproductieve bureaucratie heeft geen toekomst. Om aan die veranderingen richting te geven, tuimelen thans de managementsadviezen van de externe adviesbureaus over elkaar heen en de rijksoverheid verkeert in een vrijwel permanente reorganisatie. De ambtelijke en politieke top klampt zich vast aan nieuwe bestuursmodellen en neo-liberale sturingsfilosofien en staart zich blind op bedrijfskundige concepten.

12. Dit is ook de centrale these in P. Kuypers (red.), *Een zaak van witte boorden: beschouwingen over bureaucratie en politiek*, Amsterdam: De Balie, 1992.

De Haagse bureaucratie is echter vooral toe aan een grondige vernieuwing van binnenuit. Er is behoefte aan een ambtelijk elan, en aan de ontwikkeling van een zelfbeeld van de goede ambtenaar. Een goed gemotiveerd ambtenarencorps heeft een duidelijke meerwaarde boven het leger particuliere bestuurders dat momenteel zijn kortstondige marsen door de Haagse instituties maakt. Overheidsdienaren is de laatste jaren een vorm van zelfhaat aangepaard. Er is een collectief demoraliseringsproces op gang gezet waarbij ambtenaren zichzelf moesten gaan zien 'als probleem en niet als oplossing'. Hierdoor heeft de hedendaagse ambtenarij iets stuurloos gekregen. Er heerst onzekerheid, en er is een gebrek aan zelfvertrouwen en richtinggevoel.

Postmoderne ambtenaren

Er zijn verschillende beschrijvingen gegeven waarin goed herkenbare beelden naar voren komen die leven onder de hedendaagse ambtenarij in Nederland. Bij Hartman en Tops zijn dat achtereenvolgens: de kleurloze ambtenaar die *sine ira et studio* uitvoert wat de politiek hem opdraagt (een uitstervende diersoort), de deskundige, de onderhandelaar en de verbinder.¹³ Jeliaskova en Hoppe vinden vijf typen: de procesregisseur, de beleidsfilosoof, de advocaat, de Neo-Weberiaan en de expert.¹⁴

Deze beschrijvingen rekenen af met het cliché dat de Haagse ambtenarij één grijze massa gelijkgestemden is. Het opent de ogen voor de variëteit op het ambtelijk middenniveau. Er blijkt in de praktijk ruimte te bestaan voor een verschillende invulling van het ambtenarenbestaan. Deze typeringen zijn etiketten die op individuele ambtelijke functionarissen geplakt kunnen worden. Zij kunnen wellicht tevens de departementsleiding inspireren om een optimale mix van de verschillende typen binnen de eigen organisatie tot stand te brengen. In de derde – en belangrijkste – plaats zijn ze te gebruiken als handelingsopties waaruit de ambtenaar kan kiezen, al naar gelang de situatie.

Het gedrag van de postmoderne ambtenaar heeft iets van een kameleon, die steeds een andere schutkleur moet aannemen tegenover zijn gesprekspartners. De ambtelijke top verwacht dat de subalterne

medewerker zich als een herkenbare departementsmedewerker gedraagt. De Directeur en het hoofd van de afdeling verlangen dat hij zich conformeert aan de algemene beleidsuitgangspunten van de directie of de afdeling. In zijn werkrelatie met de collega's van de wetgevingsafdeling wordt van de beleidsambtenaar respect verwacht voor het rechtstatelijk kader waarbinnen het project functioneert.

Verder vraagt het interdepartementale contact een grote bureaupolitieke wendbaarheid. In de contacten met de branche, maar ook in het interdepartementale contact is het belangrijk dat de eigen specifieke expertise goed over het voetlicht kan worden gebracht. Van een 'trekker' van een project worden voorts diplomatieke gaven verwacht. Hij moet zich laten zien op recepties, hij moet spreken op symposia en zich kunnen bewegen in de maatschappelijke kringen rond zijn project (netwerken).

In zijn relatie met de branche is het belangrijk dat hij laat zien dat hij toegang heeft tot de politieke macht. Zijn gesprekspartners verwachten begrip voor hun problemen. In de onderhandelingen met de branche is de ambtenaar evenwel primair de draager van het algemeen belang.

Vrijwel alle participanten in het wetgevingsproces beschikken over een zekere mate van hindermacht, variërend van het directe veto door de chef tot een indirect ingestoken oppositie van een collega. De penvoerende ambtenaar is niet bij machte anderen iets op te leggen. Strikt genomen heeft hij geen macht: hij kan niemand tot gedragsverandering dwingen en is in feite op de medewerking van anderen aangewezen. Daar staat tegenover dat de eerst verantwoordelijke ambtenaar wel in de positie is om de verschillende perspectieven aan elkaar te verbinden in het traject van de wetgeving. Hij beslist in eerste instantie over de toelaatbaarheid van aangeboden alternatieven en hij concipieert de eerste antwoorden op nieuw gerezen (Kamer) vragen. Er wordt verwacht dat de leider van een wetgevingsproject de voortgang bewaakt en knopen doorhakt. Zelfs zijn felste tegenstanders accepteren dat de projectleider de vaart er in houdt.

Deze positie vormt de fragiele, maar daarom nog niet betekenisloze machtbasis van de projectleider. Als enige spreekt hij alle talen van 'zijn wet'. In

13. G.J.C. Hartman en P.W. Tops, 'Van overheidsbeelden naar concreet gedrag: typering op basis van een verkenning onder beleidsfunctionarissen werkzaam bij de rijksoverheid', *Beleidswetenschap* 1987: p. 332-355.

14. M.I. Jeliaskova en R. Hoppe, 'Beroepsbeelden van de beleidsambtenaar: Een onderzoek onder beleidsfunctionarissen bij een departement', *Beleidswetenschap* 1996: p. 124-153.

de discussies kan hij voortdurend heen en weer schuiven met argumenten uit andere debatten die hij tegelijkertijd ook voert. Tegenover politici kan hij zich als deskundige presenteren, tegenover de banken, zoals in onze casus, als een plaatsvervangend politicus, tegenover de consumentenorganisaties en de postorderaars als een hoeder van het algemeen belang. Het is voor de projectleider de kunst om te manoevreren tussen al die verschillende eisen en belangen.

De eisen die aan de moderne ambtenaar worden gesteld zijn niet zelden tegenstrijdig en het gevaar van verlamming is daarom reëel. Er wordt zowel onderdanigheid als zelfstandigheid verlangd, zowel onbevangenheid ten aanzien van belangen van anderen als vastbeslotenheid om het project tot een goed einde te brengen.

De projectleider heeft ten slotte ook iets van een zeeloot: wat er ook gebeurt, zijn project mag niet stranden. Hij is een beleidstreprenieur die de verschillende onzekerheden rond zijn project tegemoet treedt zoals een ondernemer de onzekerheden van de markt: behendig manoevrerend als een surfer op de golven. Zijn taak is veelomvattender geworden en daarom pleit ik voor een uitbreiding van het traditionele ambtelijke handelingsrepertoire. Bureaucratische vechtlust en loyaliteit moet worden aangevuld met externe betrokkenheid, politieke gevoeligheid en maatschappelijke onderhandelingscompetentie. De *homo bureaucratius* is competent, leergierig en gedecideerd. Hij voelt zich verantwoordelijk voor de voortgaande besluitvorming en verschuilt zich niet achter zijn superieuren of procedures.

Ambtelijke deugden

Wendbaarheid, een pluriform rollenrepertoire, kameleon-gedrag, sensitiviteit voor de context, het klinkt allemaal wel heel erg postmodern, maar hoe is dit te verenigen met een herkenbare overheid, gedeelde waarden en legitieme besluitvorming? Zijn er anno 1998 nog wel normatieve beginselen waarop ambtenaren zich kunnen oriënteren in een versplinterde samenleving?

Van Gunsteren heeft de ethische positie van de

ambtenaar getypeerd als een *double bind* situatie.¹⁵ Er wordt aan de ene kant verwacht dat hij zich aan de regels houdt. Burgers stellen prijs op rechtsgelijkheid, want zij vrezen ambtelijke willekeur. Anderzijds vinden we dat een ambtenaar humaan en gewetensvol moet omgaan met de belangen van burgers. Iedereen siddert voor ambtelijke stiptheidsacties: als alle regels strikt zouden worden toegepast, ligt de maatschappij plat. Dit dilemma is niet alleen op te lossen met wetenschappelijke kennis of nieuwe managementconcepten. Voor een productieve benadering ervan zijn intuïtie, gezond verstand en ambachtelijkheid vereist. Deze eigenschappen zijn in de zakelijke, instrumentele en cerebrale beleidscultuur naar de achtergrond verdrongen. Ook in de bestuurskunde en de beleidswetenschap staat de ethische dimensie van het overheidsbestuur niet bepaald in het centrum van de belangstelling¹⁶. Het wordt in die kringen vooral met achterhaalde *Gesinnungsethik* en conservatief 'ethisch reveil' geassocieerd. De argumenten voor een publieke ethiek winnen via de politieke filosofie en de rechtsgelerdheid de laatste tijd echter weer aan kracht. Via discussies over burgerschap is er weer ruimte ontstaan voor de herneming van de aloude deugdenleer van Aristoteles. Onder andere Hoppe¹⁷ pleit voor een herwaardering van waarden als 'prudentie' en 'praktische wijsheid' als kompas in deze tijd van nieuwe onoverzichtelijkheid.

De menselijke maat van het overheidsbestuur verdient meer aandacht. Er bestaat behoefte aan een eigentijdse functieomschrijving van de onderhandelende ambtenaar, met een bijpassende ethiek van de publieke zaak. Hierbij past een onomstreden kern van ambtenaarschap, een catalogus van ambtelijke deugden. De ambtenaar is verantwoordelijk voor integere besluitvorming en integrale belangenafweging, maar hij staat daar niet alleen voor. Hij kan ook inspiratie ontleen aan normvorming in de samenleving. Dit alles leidt tot nieuwe verantwoordingspatronen voor de ambtenaar en uiteindelijk ook tot onzekerheid in rechtspositionele zin. Dit is de onvermijdelijke prijs die hij voor de emancipatie van zijn ambt moet betalen. Onderhandelend bestuur is niet geschikt voor bange ambtenaren.

15. H.R. van Gunsteren, *Culturen van besturen*, p. 55.

16. Zie M.L. Bemelmans-Vidéc, *Bekwamen in besturen: over disciplines en dilemma's in de bestuurlijke oordeelsvorming*, oratie Nijmegen 1993.

17. R. Hoppe, *Economische Zaken schrijft een nota: Een onderzoek naar beleidsontwikkeling en besluitvorming bij nonincrementeel beleid*, proefschrift, Amsterdam: v u Boekhandel/Uitgeverij, 1983.

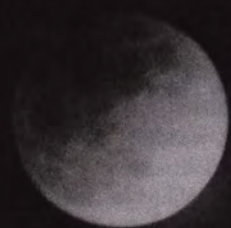


Foto: ROEL ROZENBURG / HH

I N D E N V R E E M D E 5

MORGEN

Nu ik weet dat het elke dag
avond wordt, vroeger of later,
en nacht, heb ik besloten de dag

te prijzen voor het avond wordt,
lief te hebben wie of wat ik liefheb,
water op te graven, bomen

te planten – sinds ik weet
dat er morgen weer een dag is
en geen enkele nacht nog

eeuwig duurde, heb ik besloten
verlangend uit te zien naar
morgen, als misschien mijn

kinderen komen eten en zingen.
En het werd morgen, na een nacht
die eeuwig duurde: mijn kinderen

kwamen niet, zij zongen niet meer,
kwamen nooit meer, ik had
nooit kinderen, nooit gehad.

HUUB OOSTERHUIS

*Een vreemdeling in de dichtwereld van s & D of op de aarde?
Welnee, we begroeten de dichter als een van de onzen!*

R. B.



B O E K E N



Neo-liberalen negeren eigen klassieken

Bas van Stokkom bespreekt:

Jan Willem Duyvendak en Ido de Haan (red.), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 1997.

Nog altijd wordt 'maakbaarheid' geassocieerd met onbezonnenheid en naïviteit van politiek links. Sociaal-democraten zouden de collectieve regelingen van de verzorgingsstaat aan de samenleving hebben opgedrongen. Dit dirigisme moest uitlopen op falie-kante mislukkingen: er werd geen rekening gehouden met de belangen en meningen van individuele burgers, de groei van bureaucratische procedures en juridische regels riep steeds meer tegenstand op, terwijl het geplande beleid door onvoorziene effecten steevast in de soep liep. Hoe meer de verzorgingsstaat zich uitbreidde en hoe meer hij het leven van burgers binnendrong, des te groter de problemen van beheersbaarheid.

Deze kritiek is door zowel christen-democraten als liberalen verwoord. Zij poogden de sociaal-democraten de zwarte piet voor de vastgelopen verzorgingsstaat toe te spelen. In de bundel *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* wordt herhaaldelijk gewezen op deze retorische strategie. Christen-democraten en liberalen wisten met succes het idee ingang te laten vinden dat de verzorgingsstaat een exclusief

sociaal-democratisch product was. Alleen sociaal-democraten zouden verantwoordelijk zijn voor de uit zijn voegen barstende verzorgingsstaat.

Het protest van christen-democraten is in ideologisch opzicht in zekere zin authentiek te noemen. Zij zijn 'van nature' gesteld op de zegeningen van harmonieuze gemeenschappen. Dat liberalen zo te hoop liepen tegen het maakbaarheidsideaal is minder goed te begrijpen: als voorstanders van winstgevende megaprojecten en verdere uitbouw van de infrastructuur is het vreemd dat zij 'planning' afwijzen. Bovendien betoonden liberalen zich van oudsher – Thorbecke gaf reeds het voorbeeld – voorstanders van rechtstatelijke hervormingen. Vooral op dat laatste aspect leggen de auteurs van *Maakbaarheid* – van wie het overgrote deel verbonden is aan de Universiteit van Amsterdam – de nadruk. De verzorgingsstaat, zo betogen zij, is niet het tegendeel, maar de voortzetting van een hervormingsstreven dat in eerste instantie juist door liberale groeperingen werd uitgedragen.

Ido de Haan beklemtoont in een van zijn bijdragen dat de 19de eeuwse liberalen zich toelegden op het bestrijden van mensonwaardige toestanden (kinderarbeid; verpaupering). Zij waren activistisch ingesteld. Na de liberale deconfiture in het interbellum namen sociaal-democraten deze gezindheid over. Het compromis tussen confessionelen en sociaal-democraten in de jaren dertig, zegt De Haan, was geen breuk met de vrije samenleving die de liberalen voor ogen had-

INHOUD

Maakbaarheid en neo-liberalisme
Het fiasco van kunstsporsoring
door bedrijven
Anti-kapitalisme

B O E K E N

den, maar de voortzetting ervan. Ook na de oorlog, toen er een grote consensus was over de maakbaarheid van de samenleving, namen de rooms-rode coalities de liberale ambities over.

De huidige liberale proclamatie dat de samenleving onmaakbaar zou zijn is dus een miskenning van de eigen ideologische geschiedenis: 'De liberalen die nu stellen dat de maakbaarheid van de samenleving een sociaal-democratische uitvinding en dwaling is, versmaden een belangrijk deel van hun erfenis.'

Maakbaarheid beoogt een omslag in het denken over de maakbare samenleving teweeg te brengen en de liberale wortels van dat denken bloot te leggen. In het eerste deel van het boek worden vele liberale denkers (van Adam Smith tot M.W.F. Treub) over het voetlicht gebracht. Daaruit blijkt dat liberalen uitermate bezorgd waren over de destructieve werking van de markt op het sociale leven. Deze ideeënhistorische beschouwingen, hoe instructief ook, voeren echter weg van de vraag in hoeverre de recente kritiek op het idee van maakbaarheid steekhoudend is. Ik zal daarom de aandacht toespitsen op de laatste essays van deze interessante bundel, die van Jan Willem Duyvendak, Jet Bussemaker en Pieter Hilhorst.

Duyvendak wijst er op dat het idee van de maakbare samenleving al voor de jaren tachtig toen de crisis van de verzorgingsstaat uitbrak, aan kracht had ingeboet. De reden daarvoor is de opkomst van het ideaal van zelfontplooiing. Zelfontplooiing duidt erop

dat de individuele mens niet langer door de samenleving 'gemaakt' wilde worden. Ontplooiing is immers een persoonlijke aangelegenheid. Om die reden zou de plannings- en orderingsdwang van de overheid moeten worden ingetoomd.

In de jaren vijftig en zestig, vervolgt Duyvendak, werd nog heel anders geredeneerd. Ideeën als *planning for freedom* (Mannheim) en later een meer bescheiden optie als *piecemeal engineering* (Popper) hadden grote invloed. Sociale wetenschappers deelden de opvatting dat een op wetenschappelijke leest geschoeide plannings- en orderingspolitiek direct zou dienen in te grijpen in het leven van de 'massamens'.

In de jaren zeventig was er geen plaats meer voor dit paternalisme. De sociale wetenschappen stonden in dienst van het vergroten van individuele autonomie. De zorgende en vormende taken van de staat werden als 'heteronoom' in de beklagdenbank gezet. Zo liet het invloedrijke boek van Hans Achterhuis *De markt van welzijn en geluk* zich lezen als een grote aanval op instanties die voor anderen dachten te bepalen wat hen tot 'mens' maakte. Bij Achterhuis vond het geloof in de onbezoedelde autonomie van het individu voorlopig zijn hoogtepunt: het 'zelf' moest zich volledig autonoom ontplooiën.

De kritiek op de maakbare samenleving kan dus op ironische wijze worden gezien als een uitvloeisel van de omwenteling die de jaren zestig hadden bewerkstelligd. Mondige burgers lieten zich niet meer de wet voorschrij-

ven door de overheid. De morele basis van de maakbaarheidspolitiek, concludeert Duyvendak, raakte toen al ondermijnd. Pas in de jaren tachtig werd deze morele kritiek aangevuld met een financieel-economische. Pas toen namen de liberalen retorisch afstand van het maakbaarheidsproject. Dat leidt tot een paradoxale bevinding: de liberalen maakten de protestgeneratie (lees: het kabinet Den Uyl) tot symbool van het geloof in maakbaarheid, terwijl juist die generatie als eerste de maakbaarheidsgedachte had gesloopt.

Drie thesen

Bussemaker wijst er in haar bijdrage op dat politiek rechts zich op een aantal standaardargumenten verlaat om de 'linkse' verzorgingsstaat in diskrediet te brengen. In navolging van de politieke theoreticus Albert Hirschman onderscheidt zij een drietal argumenten: de gevaarthese, de futiliteitstheorie en de perversiteitstheorie.

De gevaarthese zegt dat de kosten van voorgenomen veranderingen zo hoog zijn dat eerdere verworvenheden hierdoor in gevaar komen. De verzorgingsstaat dreigt volledig door te schieten en zou zelfs de rechtsstaat in gevaar brengen. Zo stelde de liberale filosoof Friedrich Hayek dat steeds verder gaande planning op een communistisch staatsbestel moest uitlopen.

Volgens de futiliteitstheorie worden de vruchten van sociale hervormingen niet geplukt door degenen voor wie ze primair bedoeld zijn, namelijk groepen met lage inkomens. Pogingen de

B O E K E N

zwakkeren te helpen zijn nutteloos want de middelen bereiken deze groepen niet. In de welzijnssector creëren professionals hun eigen vraag (Vuijsje). Overheidsinterventies hebben dus geen effect.

Tenslotte zegt de perversiteitstheorie dat pogingen de sociale orde te verbeteren in het omgekeerde zullen resulteren: een verslechtering van de uitgangssituatie. Zo lokken sociale voorzieningen calculerend gedrag uit en leidt de bijstand tot slechtere gezinsverhoudingen (meer echtscheidingen). De verzorgingsstaat moest solidariteit bieden, maar baarde in werkelijkheid egoïsme, consumentisme en individualisme.

Deze laatste these acht Bussemaker vooral kenmerkend voor het CDA: de verzorgingsstaat als aanstichter van de ik-cultuur. De futiliteitstheorie zou daarentegen representatief zijn voor de VVD: de verzorgingsstaat gaat voorbij aan het veronderstelde streven naar eigenbelang van burgers. De voorgenomen hervormingen zijn zinloos. Sociaal beleid doet er niet toe.

Laatstgenoemde thesen, besluit Bussemaker, zijn succesvol geweest. Er lijkt momenteel een consensus te bestaan dat sociaal beleid altijd negatieve effecten met zich meebrengt. De invloed van overheid zou slechts gering zijn. Niettemin worden op andere beleidsterreinen grote verwachtingen gekoesterd van overheidsop treden. 'Zelden zet iemand vraagtekens bij het feit dat economische, technologische en ruimtelijke ontwikkelingen van de BV-Nederland al tot ver in de

volgende eeuw gepland zijn.' Kortom, er is geen sprake van het einde van maakbaarheid, maar van een bepaald type maakbaarheid.

Hilhorst gaat in zijn stuk na welke argumenten tegen maakbaarheid werkelijk overtuigend zijn. Net als Bussemaker constateert hij dat de kritiek op het maakbaarheidsideaal er geenszins toe heeft geleid dat elke sturing of ordening van de samenleving is opgegeven. Verder vraagt hij zich af of de kritiek op maakbaarheid ook van toepassing is op de huidige liberale politieke praktijk. Waarom zou decentrale sturing effectiever zijn dan centrale sturing?

Volgens Hilhorst worden er legio argumenten tegen maakbaarheid ingebracht die geen hout snijden: het veronderstelde wegvloeiën van politieke macht (naar bureaucratistische lichamen, de rechterlijke macht, Europa, maatschappelijke organisaties en lokaal bestuur), de internationalisering van de economie en het proces van individualisering. Om het laatste argument te nemen: het feit dat individuen sterker calculeren (of gedwongen worden sterker te calculeren) vormt voor een overheidsinstelling geen belemmering diensten minder efficiënt toe te bedelen.

Wat zijn dan de juiste argumenten tegen maakbaarheid? Hilhorst noemt er drie. Op de eerste plaats heeft de overheid onvoldoende inzicht in de dynamiek van de samenleving. Hayek constateerde met recht dat kennis zich niet in een centrum laat bundelen. Het mooie van het prijsmechanisme is dat het decentrale

besluitvorming mogelijk maakt. Kennis ligt dus sterk gespreid over de samenleving, maar is ook maar voor een deel bewust. Het overgrote deel bestaat uit *tacit knowledge* (gewoonten, tradities enzovoort). Op de tweede plaats is het onjuist te veronderstellen dat overheidsdiensten belangeloos opereren. De bureaucratie leidt een eigen leven. Ministeries hebben een eigen logica en dynamiek. Deze bureaupolitiek leidt tot coördinatieproblemen, verkoking en een voortdurende machtsstrijd. Tenslotte is het een misvatting dat de samenleving zich vanaf een tekentafel laat ontwerpen. Een ingenieursvisie ziet vele problemen over het hoofd en roept onvermijdelijke tegenkrachten op.

Op basis van deze deconfiture, vervolgt Hilhorst, mag niet worden geconcludeerd dat het maakbaarheidsideaal geen rol meer zou spelen. Integendeel, de verwachtingen van overheidsplanning zijn – alle pogingen tot privatisering en verzelfstandiging ten spijt – onverminderd groot. De liberale agenda staat bol van maakbaarheidspretenties. Dat is minder vreemd dan het lijkt omdat het liberalisme net als het socialisme een ontworpen maatschappelijke orde aan de samenleving wil opdringen. Inderdaad, de markt is geen spontane orde zoals Hayek beweerde, want een markt kan alleen functioneren door overheidsbemoediging: een uitgebreid stelsel van wetten en regels dat onder andere eerlijke concurrentie, milieugaranties en bescherming aan werknemers moet bieden.

Slaat om die reden de kritiek

B O E K E N

op maakbaarheid terug op het liberale politieke programma? Ja zegt Hilhorst. Liberalen verwachten immers specifieke uitkomsten van hun hervormingen. Zo is de privatisering van de ziektewet bedoeld als middel om ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid tegen te gaan; liberalisering van de 'gezondheidsmarkt' moet leiden tot goedkopere gezondheidszorg. Maar vraagt Hilhorst zich af: 'Wat als privatisering niet leidt tot efficiënter werken en lagere prijzen, maar leidt tot forse prijsverhogingen zoals bij het loodswezen? Wat als de afschaffing van het minimumloon niet leidt tot groei van de werkgelegenheid?' Op de tweede plaats gaan overheidsinstellingen door verzelfstandiging, netwerkbenadering en convenanten hun eigenbelang vooropstellen. Besluitvorming en keuze voor juiste instrumenten worden minder rationeel. Immers, er is minder kennis bij bestuurders over het werk van de lokale uitvoerders.

Het liberale alternatief voor het maakbaarheidsproject schiet dus op twee manieren tekort: het is veel meer een voortzetting van het 'sociaal-democratische' maakbaarheidsdenken dan liberalen zelf toegeven. En het vergroot de verkokering en de strijd tussen verschillende onderdelen van de overheid. Kortom, de afrekening met het maakbaarheidsproject is halfslachtig.

In het afsluitende opstel voorstellen Duyvendak en De Haan dat de 'maakbare samenleving' als scheldwoord voor linkse politiek binnen een aantal jaren zijn betekenis verloren zal hebben. Een aanwijzing daarvoor is dat het

paarse kabinet grote maakbaarheidsambities koestert (fysieke infrastructuur, grote stedenbeleid, enzovoort). Op politiek initiatief wordt meer dan ooit 'gebouwd, geasfalteerd en op het spoor gezet'. Vervolgens is het enthousiasme voor deregulering, privatisering en marktdenken enigszins bekoeld, ook bij liberalen. Ook zij maken zich zorgen over de teloorgang van de sociale cohesie door de suprematie van de markt. Er is dus een kentering waarneembaar in de Nederlandse politiek: meer en meer wordt ingezien dat juist een marktsamenleving om een sterke, interveniërende overheid vraagt. Marktconform gedrag moet worden gestuurd.

Terugkeer naar de liberale roots?

Het valt echter te betwijfelen of liberalen zich weer openlijk de ware erfgenen van hun voorvaderen gaan betonen en sociale hervormingen voor hun rekening gaan nemen, zoals de auteurs stellen. Het ligt meer in de rede dat liberalen de maakbaarheidsambities van Philips en Shell in de politieke praktijk zullen brengen. De huidige neoliberalen hebben weinig affiniteit met de hervormingsarbeid van klassieke liberale coryfeeën als Van Houten en Goeman Borgesius. De jaren zestig betekenen wat dat betreft een waterscheiding binnen de liberale denktraditie. Na dat breukvlak komt het liberalisme meer en meer in het teken van vrije marktprincipes te staan.

Die nieuwe oriëntatie is mijns inziens voor een belangrijk deel gevoed door de opkomst van de economische (pseudo)-weten-

schappen waarin menselijk handelen wordt gereduceerd tot eigenbelang en nutsmaximalisatie. De invloed van dat economisme is nog lang niet tanende, integendeel. Het economistisch jargon geeft in tal van menswetenschappen de toon aan (*rational choice* enzovoort). De hogere opleidingen in Nederland vormen in zekere zin een gratis neoliberale leerschool: studenten nemen spelenderwijs de maakbaarheidsambities van markt en beurs over.

Hoe dat ook zij, Duyvendak en co zijn er in geslaagd de mythen die de kritiek op maakbaarheid in het leven heeft geroepen, te ontmaskeren. Op de eerste plaats tonen zij aan dat ook liberalen op maakbaarheid zijn aangewezen. Niet alleen de grote infrastructurele werken maar ook de hervormingen van de sociale zekerheid langs de lijnen van privatisering en deregulering berusten op rationele constructies waar de samenleving zich naar dient te voegen. Duyvendak en De Haan zeggen in het slothoofdstuk: 'Het is slechts de selectieve blindheid van het huidige tijdsgewricht dat de privatisering en monetarisering van uiteenlopende maatschappelijke domeinen niet gezien wordt als bewijs van de maakbaarheid van de samenleving.'

Een tweede mythe die in de bundel wordt doorgeprikt is dat het plannings- en beheersingsdenken oude stijl – de ingenieursvisie – voorbehouden zou zijn aan sociaal-democraten. Het hoogtepunt van dat denken ligt geenszins in de jaren zeventig (het kabinet Den Uyl). Dat is liberale reto-

B O E K E N

riek. Het hoogtepunt ligt tussen 1945 en 1965, een periode waarin alle grote politieke stromingen het maakbaarheidsgehoof deel-

Die bevinding had in het boek zwaarder aangezet kunnen worden. De jaren vijftig werden namelijk gekenmerkt door ongehoord optimistische toekomstprojecties. Nog nooit waren planologie en futurologie zo populair. En nog nooit had wetenschap zo'n aanzien gehad. Technologische vondsten (ruimtevaart; vreedzaam gebruik van kernenergie) maakten diepe indruk. De wetenschappelijke instituten lieten niet na buitensporige verwachtingen te wekken.

Dat het maakbaarheidsideaal in die tijd niet alleen door etatisten maar ook door aanhangers van de vrije markt werd gekoesterd, bewijst de geweldige invloed die het behaviorisme in Amerika had. Mensen moesten zich met behulp van de wetenschappen aanpassen aan een snel veranderende omgeving. Hun gedrag moest wetenschappelijk worden gekneed en gemanipuleerd (*prediction and control*).

De ingenieursvisie weerspiegelde dus een bepaalde tijdgeest

en was beslist geen uitdrukking van een specifieke politieke ideologie. Een tijdgeest overigens waarvan het optimisme nog altijd moeilijk te verklaren is: om de komst van een verwetenschappelijke civilisatie te verwelkomen moest het kwaad van twee wereldoorlogen worden verdrongen.

De negatieve effecten van het 'vooruitgangscapex' van de jaren vijftig en zestig (ongeremde stedenbouw, lucht- en waterverontreiniging enzovoort) drongen pas in de jaren zeventig door. Steeds meer werd ingezien dat wetenschap, techniek en industrie grote gevaren en risico's met zich meebrengen. Aan de vooruitgangsgroes kwam plotseling een einde. Politiek links werd wantrouwend en zelfs fatalistisch (doemdenken). Ook deze ontwikkeling — die in het boek te weinig aandacht heeft gekregen — heeft het einde van het maakbaarheidsdenken ingeluid.

De kritiek op de verzorgingsstaat door intellectuelen als Hans Achterhuis moet mijns inziens gezien worden ('de nieuwe schaarste'). Links worstelt nog altijd met deze materie: de relativering van het

wetenschappelijk kennen en kunnen (genetische manipulatie e.d.), het belang van duurzaamheid en milieubescherming, van onthaasting en een ontspannen arbeidsethos. Deze thema's worden moeizaam verwerkt in een gedachtengoed dat van origine sterk was verweven met vooruitgang, economische groei en welvaartsvermeerdering.

Ondanks 'paars' zijn sociaal-democraten sterker doordrongen geraakt van de kwetsbaarheid van mens en maatschappij; links is sceptischer geworden. Rechts-liberalen daarentegen tellen nog altijd de zegeningen van technologische en economische groei. Investeren, innoveren, markten veroveren. Dat alles getuigt weliswaar niet zozeer van optimisme, eerder van cynisme: onder druk van de internationale concurrentie moet Nederland op de schop worden genomen, en wel op straffe van 'ondergang' of 'jutlandisering'. Neoliberalen gaan liever achterwaarts de toekomst in.

BAS VAN STOKKOM
Publicist en hoofdredacteur van
Justitiële Verkenningen



B O E K E N

Bedrijfssponsoring van de kunsten: een cultuurpolitiek fiasco

Hans Blokland bespreekt:

Katia Segers, *De macht om zich met het nutteloze in te laten: Bedrijfssponsoring als particulier kunstinitiatief aan het einde van de 20ste eeuw, een onderzoek naar haar betekenis en efficiëntie in België*, Proefschrift Vrije Universiteit Brussel, 1998

De sponsoring van de kunsten door het bedrijfsleven werd aan het einde van de jaren tachtig door velen gezien als een perspectiefvol alternatief voor overheids-subsidies. Het neo-liberale marktdenken vroeg om een terugtrekking van de overheid in zo veel mogelijk sectoren en omdat de sponsoring daadwerkelijk in omvang groeide, leek de traditionele situatie waarin de kunsten voor hun bestaan afhankelijk waren van particuliere weldoeners in ere hersteld te kunnen worden. Wij zijn nu ongeveer tien jaar verder en de vraag kan dus worden gesteld in hoeverre de bedrijfssponsoring zijn belofte heeft waargemaakt. De Belgische sociologe Katia Segers heeft geprobeerd deze vraag te beantwoorden in haar ruim elfhonderd pagina's tellende proefschrift 'De macht om zich met het nutteloze in te laten'.

Voor de gelovigen in sponsoring bevat Segers haar dissertatie weinig goed nieuws. Allereerst is de omvang van de sponsoring zeer beperkt gebleven. Na een snelle groei aan het einde van de jaren tachtig trad al snel een stabilisatie op en vervolgens zette zich alweer een daling in. Van-

daag bedraagt de omvang van de sponsoring zelden meer dan tussen de vier en zes procent van het budget van kunstinstellingen. Anders dan vaak is voorgesteld, genereren Amerikaanse, Canadese en Britse kunstorganisaties geen grotere percentages. Zij onderscheiden zich op andere wijzen van hun continentale tegenvoeters: zij ontvangen grotere inkomsten uit kaartverkoop en 'merchandising' en zij kunnen rekenen op betrekkelijk grote particuliere donaties van individuen, stichtingen en bedrijven. De laatste, historisch gegroeide 'charity'-traditie is in onze landen, zoals bekend, goeddeels afwezig (en de vraag is of wij dit moeten betreuren). Liefdadigheid onderscheidt zich uiteraard van sponsoring.

Daarnaast blijken bedrijven vooral op ad-hoc basis te sponsoren. Zeer veel hangt af van de toevallige interesse en kennissenkring van directeuren en managers. Er is zelden sprake van een weldoordacht en stabiel langetermijn beleid waarvan de doeleinden worden geformuleerd en de resultaten geëvalueerd. De omvang en de bestedingsrichting van de beschikbare budgetten wisselt dan ook voortdurend. Bij bezuinigingen zijn het sponsoringbudget en de eventuele sponsorfunctionaris het eerste slachtoffer. Kunstinstellingen kunnen om deze redenen onmogelijk een lange-termijnbeleid formuleren op basis van sponsorinkomsten. De opbouw van bij voorbeeld een kwaliteitsorkest vergt vele jaren geduldige en gedurige arbeid, een proces dat men beter niet afhankelijk kan maken

van de toevallige grillen van bedrijfskapiteinen. Met sponsorinkomsten kan dus hooguit zo nu en dan een extra toefje slagroom op de taart worden gefinancierd.

Willen kunstinstellingen in aanmerking komen voor bedrijfssteun dan is, schrijft Segers, 'een introductie via persoonlijke contacten een belangrijke en in vele gevallen doorslaggevende voorwaarde.' Een organisatie heeft de meeste kans op succes 'wanneer zij in ruime mate kan rekenen op de informele en persoonlijke steun van een aantal prominente personen.' (p.801) Overwegingen van kwaliteit, pluriformiteit en participatie – de overwegingen die ten grondslag liggen aan onder meer het Nederlandse overheidsbeleid – spelen dus nauwelijks een rol bij sponsoractiviteiten.

Van sponsors kan voorts weinig worden verwacht aangaande de stimulering van de participatie in culturele activiteiten: 'slechts uitzonderlijk investeren bedrijven in educatieve en andere projecten die erop gericht zijn een verticale spreiding van kunst te realiseren onder brede lagen van de bevolking... Het nieuwe publiek dat via sponsoring wordt aangedragen (in casu de eigen genodigden) behoort tot de geprivilegieerde economische klassen... Hierdoor dreigt als gevolg van sponsoring integendeel een verdere elitisering van het kunstpubliek.' (p.807)

Ook op het gebied van de vernieuwing en de pluriformiteit van de kunsten hebben sponsors weinig te bieden. Hun voorkeuren zijn, constateert Segers, over het

B O E K E N

algemeen tamelijk behoudend¹ en elitair. Daarnaast hebben zij een voorliefde voor grote, risicooloze projecten die de aandacht van de media trekken, zoals eenmalige, cultuurpolitiek gezien weinig relevante, festivals: 'Kleinschaligheid, amateurkunst, experiment, vernieuwing, politieke, ideologische thema's vallen uit de boot... In de praktijk genereren vooral de grootschalige kunstorganisaties, gevestigd in luxueuze accommodaties, garant voor een prestigieus, gevestigd én kwalitatief artistiek aanbod, de grootste sponsoringbudgetten. Temeer omdat net deze kunstorganisaties ook kunnen rekenen op de hoogste overheidstoelages, dreigt zich aldus een verdere polarisering van de kunstensector door te zetten. Bovendien vormt sponsoring een bedreiging voor de diversiteit van het artistiek landschap.' (p. 807)

Een andere moeilijkheid van sponsoring, die Segers helaas niet onderkent en heeft onderzocht, maar waarvan het bestaan ook door haar bevindingen aanneme-

lijk lijkt, heeft betrekking op het imago van de kunsten. De participatie in culturele activiteiten wordt, zoals bekend, gekenmerkt door een zeer grote sociale ongelijkheid. Hier zijn verschillende redenen voor. Eén hiervan is dat mensen uit de lagere sociale strata vaak de indruk hebben, dat deze activiteiten niet 'voor ons soort mensen' bestemd zijn. De kans is levensgroot dat deze indruk wordt bevestigd door kunst sponsoring. Idealiter trachten sponsors immers het imago dat zij hun bedrijf toewensen, te versterken door die culturele uitingen te ondersteunen die dit imago reeds bezitten. Bierproducenten ondersteunen dus geen ballet en opera, wijnproducenten wellicht wel. Bijgevolg zouden de kunsten op de lange duur vooral gesponsord kunnen worden door de producenten van luxe consumptiegoederen. Hierdoor zullen mensen uit de lagere strata de kunsten nog meer dan nu reeds het geval is, gaan associëren met (de consumptiegoederen van) de welgestelden. Alle (uiterst dure)

pogingen van de overheid om meer mensen, en dan vooral mensen uit de lagere strata, met de kunsten in contact te brengen, zouden hierdoor wel eens teniet kunnen worden gedaan.

Kortom, sponsors uit het bedrijfsleven hebben ons niets gebracht waarop wij zaten te wachten. De betreffende activiteiten kunnen dus worden beëindigd. Nu nog die schaamteloze en bespottelijke sky-boxen de stadions uit en de wereld begint er alweer een stuk beschaafder uit te zien.

HANS BLOKLAND

Verbonden aan de Erasmus

Universiteit Rotterdam

Noot

1. Dit kan overigens als een voordeel worden gezien. Zie de recente kritiek van Simons (1997) op de professionalisering van de kunstselectie: de kloof tussen samenleving en kunstwereld is mede daarom zo groot geworden omdat niet langer geïnteresseerde, meestal welgestelde leden bepalen welke kunst geproduceerd kan worden, maar academisch geschoolde professionals in kunst- en -fondsen en andere -instellingen.



Warrig schotschrift tegen het kapitalisme

Gerrit Manenschijn bespreekt:

Viviane Forrester, *De terreur van de economie*, Amsterdam: Ambo, 1997.

Je hebt goede boeken en bestsellers. *De terreur van de economie* behoort tot de laatste categorie. Het schijnt zelfs een Europese bestseller te zijn. Daar wordt het

niet beter van, maar ook niet slechter. Het probleem is met welke maatstaven Forrester's boek beoordeeld moet worden. Als ik wetenschappelijke maatstaven zou aanleggen, blijft er geen spaan van heel. Wat de schrijfster aan de orde stelt – de dominante positie van de ideologie van het neokapitalisme waarmee men ons wil wijsmaken dat de mondialisering van de economie tot onvermijdelijk gevolg heeft dat op alle terrei-

nen des levens het marktprincipe zijn werk moet doen – is veel grondiger en overtuigender door anderen gedaan, zij het dat hun geluid maar niet tot de politiek wil doordringen. Ik noem willekeurig enkele recente studies: *Adam Smith in His Time and Ours* van Jerry Z. Muller; *Everything for Sale. The Virtues and Limits of Markets* van Robert Kuttner; *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation* van Alan Wolfe (met de treffende

B O E K E N

karacteristiek: 'De onzichtbare hand is thans samengebald tot een onzichtbare vuist'); *Crossing the Postmodern Divide* van Albert Borgmann, die in 14 pagina's raker vertelt wat er gaande is in de postmoderne economie dan Forrester in 175 pagina's en om niet te vergeten het al weer iets oudere *Capitalisme contre Capitalisme* van Michel Albert. *De terreur van de economie* is een typisch postmodern yppenboek: grote stappen, gauw thuis. Ook als manifest of essay blijft het onder de maat. Het mist ten enenmale de snijende ironie en grimmige analyse van het *Communistisch Manifest*. Machteloos rijgen de woorden zich aaneen tot een rozenkrans van steeds hetzelfde gebed: 'Verlos ons van de economie, die wortel van alle kwaad'.

Dit oordeel kan echter niet alles zijn. De vraag blijft hoe te verklaren is dat Forrester's boek het toch zo goed doet? Omdat het, met alle mankementen die er aan kleven, een reëel 'onbehagen van de cultuur' (Freud) vertolkt dat mensen met nog enig sociaal besef ongemakkelijke gevoelens bezorgt. We hebben een ongekende welvaart en de mensen zouden in het hedonistisch klimaat van deze tijd 'er een goed gevoel bij kunnen hebben', maar daar verstoort die dekselse Viviane Forrester de pret door de keerzijde van dit alles te laten zien: structurele armoede, uitsluiting van kanslozen, stuitende zelfgenoegzaamheid van de nieuwe rijken met hun plebejersgedrag en hun schaafteloos graaien naar geld, en een politiek die dat op afstand gadeslaat en er niets tegen doet. Met al haar

teveel aan woorden heeft Forrester wel degelijk een onderwerp te pakken dat de volle aandacht verdient van een ieder die nog de hoop koestert dat gelijkheid en rechtvaardigheid geen loze kretten zijn. Laat ik daarom uit Forrester's woordenbrij de rode draad tevoorschijn toveren die haar voor ogen moet hebben gestaan bij het schrijven van haar boek.

Arbeid is niet meer wat het geweest is

Haar stelling is dat onze economische ordening op de paradox berust dat *arbeid* nog steeds geldt als de basis van de samenleving, maar bezig is te verdwijnen. Arbeid is namelijk gereduceerd tot werkgelegenheid en werkgelegenheid tot het creëren van banen. Maar de razendsnelle ontwikkeling van technologie en informatica, gecombineerd met een ongebreideld casinokapitalisme dat ons gepresenteerd wordt onder het eufemisme 'mondialisering van de economie' (het gebruikelijke 'globalisering' is een anglicisme), leidt onvermijdelijk tot een structureel verlies aan werkgelegenheid. 'Arbeid' is bij haar de harde arbeid die eeuwenlang de kern vormde van het agrarisch bedrijf en de zware industrie. Die zijn beide gemechaniseerd en gerobotiseerd. De computer regeert de fabriekshal en stuurt de machines aan. Voor die computers heb je slimme programmeurs nodig, voor de laaggeschoolde arbeider is er geen plaats meer. Dat betekent concreet dat juist de laagbetaalde arbeid te duur wordt en de hoogbetaalde arbeid steeds beter

betaald wordt. De verrijking van de rijken wordt betaald met de verarming van de armen. Voorstellen om het minimumloon te verlagen of af te schaffen worden als een sociale maatregel voorgesteld, namelijk om meer mensen aan een baan te helpen, maar de werkelijkheid is dat mensen die van weinig economisch nut zijn met een hongerloontje worden afgescheept en voor een aanvulling van hun inkomen naar de bijstand moeten. Zo wrijf je het hun in dat ze eigenlijk overbodig zijn, nutteloze elementen in een welvaartsmaatschappij, die dankbaar moeten zijn dat de samenleving hen niet van honger laat omkomen. Als voorbeeld noemt ze de volstrekt uitzichtloze situatie van allochtone jongeren in de troosteloze voorsteden van Parijs, die levenslang uitgesloten zullen zijn van een baan en van participatie in maatschappelijke activiteiten.

Ook de multinationals en instanties als de OESO en IMF krijgen er geducht van langs. Het adagium van de bedrijven is: Steeds meer waarde toevoegen aan je producten met steeds minder arbeidskrachten. Dat leidt tot uitstoot van de goedkope arbeidskrachten die weinig waarde toevoegen hebben, maar die van ouds de bulk van het personeelsbestand vormden. Dat is allang niet meer het geval. *Structureel verlies* aan banen en *conjuncturele groei* van banen doen zich overwegend voor in de goedkope arbeid. Als niet de politiek ('Melkertbanen') maar, zoals in Amerika, de markt in een onbewaakt ogenblik voor conjuncturele groei van de werkgelegenheid zorgt, is de absurde consequentie dat dit de

B O E K E N

beurzen doet dalen. Want er wordt *hetzelfde* geproduceerd met *meer* mensen en dat is tegen het principe van de markteconomie. Toch roepen werkgevers, werknemers en politici: 'Werk, werk en nog eens werk'. Volgens Forrester is dat, ook als het oprecht is bedoeld, een miskenning van wat er feitelijk gaande is. Dat is dat de winst tot elke prijs moet worden opgevoerd en dat de groei of het instandhouden van de werkgelegenheid daaraan ondergeschikt wordt gemaakt. Vandaar dat altijd maar over de hoogte van de loonkosten, de sociale lasten en de belastingen wordt geklaagd. Vandaar dat het minimumloon omlaag moet en de dividenden omhoog. Ze citeert uit rapporten van de OESO en de Wereldbank uitspraken met de strekking dat de arbeidsplaatsen aan de onderkant van het loongebouw alleen behouden kunnen worden als ze worden gekoppeld aan een zeer laag salaris. Dat is het exacte spiegelbeeld van Marx' (juiste) stelling dat het kapitalisme baat heeft bij structurele werkloosheid, omdat dat het beste instrument is om de lonen laag te houden. Vroeger was de 'ander' in het dreigement 'voor jou een ander' een werkloze collega uit je directe omgeving, tegenwoordig is dat een anonieme 'ander' in één van de vele lagelonenlanden. Het adagium van de markteconomen: 'Eerst

produceren, dan verdelen' klopt van geen kant. Want de produktie wordt zo georganiseerd dat de (zeer ongelijke) verdeling in het produktieproces is geïntegreerd. Opnieuw heeft Marx gelijk: Wie de produktiemiddelen beheerst, bepaalt autonoom hoe het meerprodukt wordt verdeeld.

Het is Forrester er vooral om te doen ons ervan te overtuigen dat er een causaal verband bestaat tussen wereldwijde markteconomie enerzijds en sociaal verval en criminaliteit anderzijds. Wie voortdurend te horen krijgt in economische zin nutteloos te zijn, kan niet ontkomen aan het gevoel sociaal uitgesloten te worden. Wat economisch onder de mensen wordt aangericht, vertaalt zich sociaal-psychologisch in agressie, druggebruik en criminaliteit. Als de menselijkheid van de kanslozen gereduceerd wordt tot alleen economisch nut, zijn mensen nog minder waard dan machines (164). 'Uitsluiting' is een cruciaal begrip in haar boek. Maar een oplossing weet ze niet. Ze laat het bij de volgende verzuchting: 'Waarom zouden we niet in de eerste plaats zoeken naar een andere inkomensverdeling en een andere manier van overleven? Naar een paradigma dat niet is gebaseerd op het principe van loon naar arbeid?' (162). Goede vraag, maar hoe zou dat moeten en kunnen? Ze blijft het antwoord schuldig. Dat is haar niet kwalijk

te nemen, want niemand weet het antwoord. De moderne dynamiek van economie en technologie is vrijwel autonoom. Wat dit betreft hinkt Forrester op twee gedachten: Enerzijds de overtuiging dat het anders moet, anderzijds de opvatting dat het niet anders kan.

Het lijkt er op dat Forrester toch een redelijk consistent verhaal heeft gehouden, maar men moet bedenken dat ik bovengaande redenering heb bijeengevoerd uit een geheel waarin ook veel onzin wordt beweerd. Dat laat ik maar voor wat het is. Belangrijker is dat ze gelijk heeft als ze beweert dat het beroep op de mondialisering van de economie om tot 'structurele aanpassingen' over te gaan niet op feiten is gebaseerd, maar slechts retoriek is om de verzorgingsstaat te ontmantelen, de lonen laag te houden en een ongelijke verdeling van welvaart als onvermijdelijk voor te stellen. Daarom zou het zeer te betreuren zijn als de problemen die zij schetst gebagatelliseerd zouden worden alleen omdat zij het, net als de marktideologen, meer in retoriek zoekt dan in argumenten.

GERRIT MANENSCHIJN
*Emeritus hoogleraar Ethiek aan de
 Theologische Universiteit van de
 Gereformeerde Kerken in Nederland
 te Kampen*



Links Nederland heeft de verkiezingen gewonnen, zo horen we overal, en zo horen we vooral graag. Even afgezien van het feit dat ik steeds minder in staat ben te begrijpen wat links en rechts in het Nederlandse politieke spectrum betekenen, ben ik de bescheiden mening toegedaan dat niet 'Links' de verkiezingen heeft gewonnen maar de vvd.

Qua aantal zetels heeft de vvd een historische winst geboekt maar belangrijker dan dat: ze heeft, zolang het cda ervoor kiest zich links-er voor te doen dan ze werkelijk is, het voor het zeggen in rechts Nederland. Dat kunnen wij ter linkerzijde helaas niet zeggen.

Het enige positieve voor ons aan deze ontwikkeling is dat het de kans doet toenemen op een tweedeling in de Nederlandse politiek zoals eerder door Kok voorspeld. De vvd heeft zich in een prima uitgangspositie voor verdere groei geplaatst. De kans op een hernieuwde tweestrijd om het 'wie is de grootste' met de PvdA zal dus weer toenemen; een tweestrijd die ons (zeker in de context van het terugwinnen van kiezers ter linkerzijde) niet slecht hoeft uit te komen.

Ook schijnt de verkiezingsuitslag, en met name de winst voor Groen Links en de sp, een signaal voor de PvdA te zijn om een 'ruk naar links' te maken. In het verleden ging electorale winst van Klein Links altijd gepaard met een forse afstraffing van de PvdA. En dus was vervolgens de conclusie dat de kiezers een linksere PvdA wilden, terecht. Lijkt me nu niet helemaal te kloppen.

Als we bijvoorbeeld eens aannemen dat van de 9 zetels winst voor sp en Groen Links er 8 bij de PvdA vandaan komen, terwijl de PvdA zelf in totaal een winst van 8 zetels boekt (van 37 naar 45), dan heeft de PvdA dus kennelijk ergens anders 16 zetels gewonnen; dat kan alleen maar in het midden zijn (ouderenpartijen, D66, cda). Gebruik zo U wilt andere getallen, de conclusie blijft het zelfde: de PvdA heeft minstens twee keer zoveel zetels gewonnen uit het politieke midden als verloren aan links. De PvdA heeft dus ook twee keer zoveel te verliezen in het midden als te winnen op links.

Al met al is 6 Mei 1998 vooral de dag waarop de PvdA zich substantieel nestelde in het politieke midden en een solide machtsbasis bij de middeninkomens creëerde voor het bedrijven van progressieve politiek.

'Gun de Nederlandse kiezer eindelijk eens de eenvoudige keuze tussen Links en Rechts', aldus Thijs Wöltgens in het vorige nummer van *Socialisme & Democratie*. Dat ben ik helemaal met hem eens. Maar weggaan uit het net veroverde midden zou zo ongeveer het domste zijn om dat doel te bereiken.

Hoe dan wel? Allereerst door met inhoudelijk goed beleid te laten zien dat een middenpartij ook radicaal kan zijn ('radical centre'), bijvoorbeeld op terreinen als het grote-stedenbeleid, de multiculturele samenleving, Europa en de verhouding tussen ecologie en economie. Ten tweede, door de intelligentsia en de *opinion leaders* terug te winnen. Kennelijk is onze middenkoers de afgelopen jaren wel bij de kiezers aangeslagen, maar zijn we er niet in geslaagd deze met voldoende spirit, overtuigingskracht en visie te onderbouwen.

In goed Rotterdams: woorden én daden!

Het radicale midden

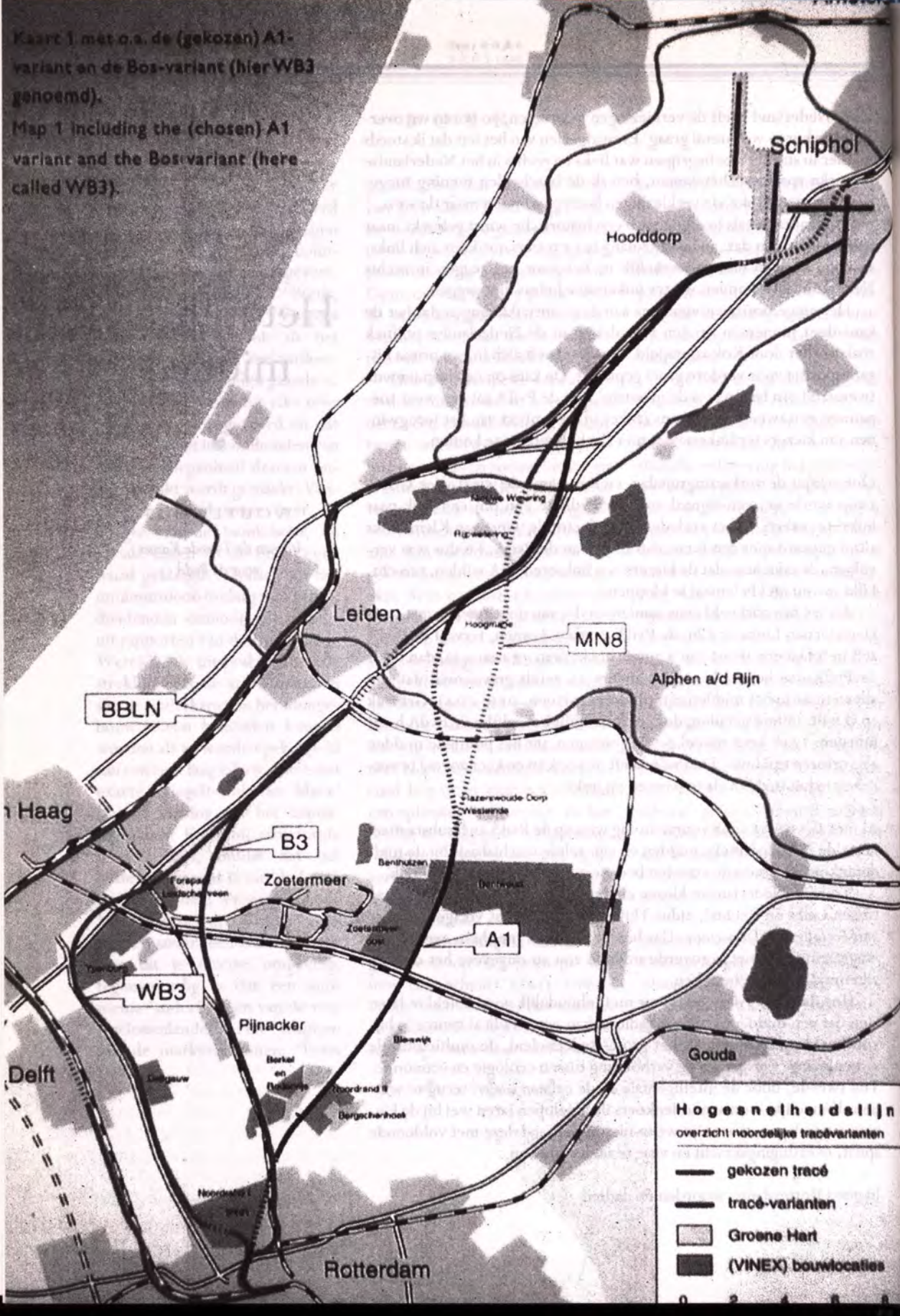


WOUTER BOS





*lid van de Tweede Kamer
voor de PvdA*

Kaart 1 met o.a. de (gekozen) A1-variant en de Bos-variant (hier WB3 genoemd).

Map 1 including the (chosen) A1 variant and the Bos variant (here called WB3).



Hogesnelheidslijn
overzicht noordelijke tracévarianten

-  gekozen tracé
-  tracé-varianten
-  Groene Hart
-  (VINEX) bouwlocaties

In het debat over de ruimtelijke inrichting van Nederland, dat de laatste jaren met een overmacht aan mensen en meningen gehouden wordt, vallen heel wat doemscenario's te beluisteren wanneer het gaat om de toekomst van de Nederlandse stad. De traditionele stad met een centrum, met straten, pleinen en openbare ruimtes verdwijnt; de stad verliest haar centrumfunctie, valt ten prooi aan *Disneyfication*; zij desintegreert en valt uiteen in geïsoleerde forensenwijken waar de directe communicatie die in de stad bestaat, overbodig is geworden dankzij de uitvinding van de auto, de telefoon en de computer. Zonder dat we ons nu gelijk overgeven aan geweeklaag en aan defensieve maatregelen om de stad te beschermen kunnen we wél constateren dat de begrippen stad en stedelijkheid de laatste decennia inderdaad een geheel andere inhoud en vorm hebben gekregen. Mobiliteit – en dus met name de snelweg – heeft daarin een grote rol gespeeld. De vraag is nu wat die nieuwe stedelijkheid – die is ontstaan terwijl we even niet opletten – ons te bieden heeft, hoe de bestaande en nieuwe infrastructuur daaraan kan bijdragen en wat de politiek-bestuurlijke constellaties zijn die er een rol in spelen.

Als we kijken naar de politieke programma's voor de ruimtelijke inrichting van Nederland in de volgende eeuw, bijvoorbeeld die van de PvdA-gedeputeerden (*Meer stad en meer land*), dan zien we een optimistisch scala van maatregelen voorbijtrekken, waarin afwegingen en keuzes worden gemaakt, maar toch vooral de én-én-keuze: er moet méér stad en méér land komen,

HET GEZICHT VAN NEDERLAND

Nieuwe stedelijk- heid in de snelweg- zone De dertiende provincie van Nederland*



MICHELLE
PROVOOST

*architectuurhistoricus en werkzaam
bij bureau Crimson, Rotterdam*

méer en betere infrastructuur, méer en betere economische groei zodat er méer natuur kan komen, alles onder leiding van een actieve overheid. Het is bijna onmogelijk om het oneens te zijn met dit hoera-programma, dat bol staat van de goede bedoelingen. De plannen hoeven alleen nog maar getekend te worden en klaar is Nederland.

Het geliefde zelfbeeld van de politicus is dat van de bewaker van het publieke belang die door een zorgvuldige afweging van verschillende belangen en standpunten tot een wijs en realistisch programma komt voor de toekomst van stad en land.

Het geliefde zelfbeeld van de Nederlandse stedeboouwer is dat van de integrale ontwerper, die een plan tekent waarmee hij de stedelijke ontwikkeling in één grote greep vangt en stuurt voor één of meerdere decennia. Zijn ideaal is om een document te maken dat alle delen en alle aspecten van de stad recht doet en in onderling verband beziet. Het stedeboouwkundige plan vertegenwoordigt het publieke belang. Het wordt gecommisioneerd door de overheid en staat daarmee moreel boven alle particuliere en commerciële plannen. De stad als artefact – oftewel Urbs – is in dit ideaalbeeld de directe afspiegeling van de stad als bestuurlijke en culturele eenheid – Civitas.

Maar als we goed kijken naar de situatie op dit moment zien we dat er in werkelijkheid vele verschillende Urbsen en Civitasen zijn. De ontwikkeling van de stad is niet homogeen en wordt niet slechts door de democratische overheid gestuurd. Eigenlijk heeft dat ideaalbeeld van de stedeboouw ook nooit bestaan, afge-

zien van enkele schitterende uitzonderingen zoals Berlage, Van Eesteren en misschien Van Traa. De normale situatie is dat de overheidsstedebouw slechts één van de krachten is met invloed op de stedelijke ontwikkeling. De stad wordt voor een groot deel buiten de macht van het stadsbestuur en haar ontwerpers tot stand gebracht door particulieren en allerlei rivaliserende overheidsdiensten. In het geval van Rotterdam, waar ik woon, is de stedelijke ontwikkeling duidelijk gestuurd door externe factoren: dat was al zo in de negentiende eeuw, toen de rijksoverheid de aanleg van de Nieuwe Waterweg aan de stad opdrong en een particuliere ondernemer de grote havens in Rotterdam-Zuid begon te graven. Recenter bepaalden de Suezcrisis en de oliecrisis de schaalvergroting in de haven, en nog recenter zijn de snelwegen van de Ruit om Rotterdam, de Hogesnelheidslijn en de Betuwelijn. Het zijn geen stedelijke projecten, maar nationale. Ze worden beslist door Rijkswaterstaat, de Nederlandse Spoorwegen of door de nationale overheid en de lokale stedeboouwer heeft het ermee te doen.¹

De beperkingen van de stedeboou zijn de laatste decennia opeens veel duidelijker geworden door een aantal politiek-bestuurlijke revoluties. Door het terugtreden van de overheid om de markt meer ruimte te laten is het belangrijkste materiaal van de stedeboouwer – de woningbouw – hem door de vingers geglipt. Door de decentralisatie en de verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn deze vrijwel als autonome bedrijven gaan functioneren. Daarmee is de overzichtelijke hiërarchische machtsopbouw, die de ruimtelijke ordening werd geacht te bezitten, tot een complex veld geworden van elkaar soms tegensprekende en soms helemaal niet sprekende diensten. Het zijn nu niet altijd meer de hoogste organen die de hoogste macht bezitten. Soms kunnen het ook kleine dorpjes of kleine bedrijven zijn die een operatie op de schaal van heel Nederland of zelfs Europa kunnen verstoren of sturen. De traditionele verhouding tussen overheid en markt is veranderd in een Mikadospel van publieke, semi-publieke, crypto-publieke, particuliere, semi-particuliere en pseudo-particuliere machten.

Een detective over infrastructuur

De HSL-affaire kan hier als voorbeeld dienen. De architect Art Zaaijer heeft eind vorig jaar een fascinerend detective-achtig onderzoek gedaan naar de besluitvorming rondom het tracé en de tunnel onder het Groene Hart. Er is natuurlijk al veel geschamperd over die keus en er zijn tientallen meningen over hoe het dan wél had moeten, maar in het kader van dit verhaal is het alleen van belang welke stappen van de politiek en de ingenieurs tot de definitieve keuze hebben geleid. Daarbij moeten we bedenken dat van meet af aan door de politieke partijen werd erkend dat het HSL-project met de hoogste maatschappelijk-culturele ambities tot stand zou moeten worden gebracht.

Zoals Art Zaaijer zegt: 'Bij het ontwerpen van de grote infrastructurele werken suggereren de lange voorbereidingstijd en het uitvoerige proces van voorlichting en inspraak dat de grootst mogelijke secuurheid in acht wordt genomen. De vele varianten wekken de indruk dat alle denkbare oplossingen inderdaad zijn bedacht, uitgewerkt en objectief gewogen. En de intense betrokkenheid van bestuurders en politici bij de materie moet ons ervan overtuigen dat uiteindelijk de juiste keuze wordt gemaakt. Maar hoe ziet de werkelijkheid eruit?'². In een bespreking van de twee varianten die uiteindelijk het meest reëel bleken, de Bos-variant en de A1-variant, laat hij zien hoe de oorspronkelijke uitgangspunten van het HSL-plan (aansluiting bij bestaande ruimtelijke structuren en tegengaan van versnippering van open gebied) tijdens de besluitvorming werden vergeten. De Bos-variant, gebundeld met bestaande rijkswegen, voldeed aan deze eisen; de uiteindelijk gekozen A1-variant door het Groene Hart niet.

De A1 had andere voordelen: een snelle aansluiting op het buitenlandse HSL-net en een snelle verbinding tussen Amsterdam en Rotterdam. Maar waar Zaaijers onderzoek echt spannend wordt is als het gaat om andere belangen, namelijk die op het niveau van de plaatselijke politiek. Hij analyseert de rol die de welvarende VVD-randgemeenten (Voortburg, Rijswijk, Leidschendam en Wassenaar) van

* Deze tekst is de bewerking van een lezing uitgesproken op de conferentie 'Het gezicht van Nederland: de sociaal-democratische visie op de toekomst van de ruimtelijke inrichting van Nederland' georganiseerd door de Wiardi Beckmanstichting en het Centrum voor

Lokaal Bestuur in Amsterdam op 6 februari 1998. Dit geldt ook voor de bijdrage van Petran Kockelkoren.
1. Delen van deze tekst zijn afkomstig uit: Wouter Vanstiphout, *Demented Populism*, ongepubliceerde lezing op het Berlage-instituut in Amsterdam,

29 januari 1998
Crimson, *Bouwen tegen de buurt. Ontwerpen voor de tweede stadsvernieuwing van Rotterdam*, Rotterdam 1998.
2. Art Zaaijer, 'De besluitvorming over het HSL-traject in Nederland. Een reconstructie', *Archis* 1997 nr. 12.

het armlastige Den Haag hebben gespeeld in het weren van de HSL van hun grondgebied en de slappe rol die Den Haag daarin gespeeld heeft: 'In tegenstelling tot de andere grote steden zijn in het geval van Den Haag de gouden randen met hun hoge grondopbrengsten en vermogende burgers en bedrijven allemaal ondergebracht in aparte randgemeentes. En deze vvd-gedomineerde randgemeentes op hun beurt genieten met volle teugen van de faciliteiten die Den Haag hen biedt, zonder bij te willen dragen aan de lasten daarvan. Dankzij de formidabele invloed die deze randgemeentes gezamenlijk op de landelijke vvd weten uit te oefenen blijft dit ook zo; de landelijke vvd verzet zich tegen de vorming van de stadsregio Haaglanden, die er dan ook niet komt.' Den Haag anticipeerde op de Nimby-reactie van zijn randgemeenten door te kiezen voor een variant over bestaand spoor, zodat de HSL in de stad zou stoppen en de randgemeenten ongemoeid zou laten. Pas toen die variant afviel en Den Haag geheel gepasseerd leek te gaan worden bekeerde zij zich tot de Bos-variant, maar te laat. 'Nu zal Den Haag zich er tot in lengte van jaren op kunnen beroemen het enige West-Europese regeringscentrum te zijn waar de HSL aan voorbij ging'.

Dat de vvd een kwalijke rol heeft gespeeld zal wellicht niet als een verrassing komen, maar uit het onderzoek blijkt ook de PvdA niet zo onschuldig te zijn. Terwijl in het verkiezingsprogramma vooral de noodzaak werd onderstreept om de HSL goed in te passen in stedelijke gebieden, sprak de partij zich toch uit voor de Bos-variant om daarmee het Groene Hart te sparen, zonder daarbij overigens tunnels te claimen bij de woonlocaties. Art Zaaijer formuleert het als volgt: 'Ergens tussen het schrijven van het programma en de debatten over de tracékeuze heeft de PvdA haar prioriteit verschoven van bescherming van omwonenden naar bescherming van het Groene Hart. Ondertussen ontstaat de situatie dat de tunnel en het Groene Hart elkaars bestaan legitimeren; het Groene Hart bestaat want het is zo'n investering waard. En de tunnel is zinnig want het Groene Hart is zo kostbaar'.

Nederland net als België

Belangrijker dan het oordeel of deze machinaties hebben geleid tot een goede of een slechte beslissing is de conclusie dat de besluitvorming toch iets anders tot stand komt dan de gemiddelde burger

zou denken en dat het minder met democratie te maken heeft dan met de chaostheorie. Nederland blijkt meer op België te lijken dan wij wensen toe te geven. De traditionele hiërarchie van rijksoverheid en lokale bestuurders heeft plaatsgemaakt voor een complex verband, waar kleine plaatsjes onevenredig veel invloed kunnen uitoefenen op nationale plannen. In iedere stad vinden we het Neo-Wibaut verschijnsel, waar vooral PvdA-architectuurwethouders aan lijden, van bestuurders die graag een medaillon of een standbeeldje voor zichzelf opgericht zouden zien.

Besluiten die met de hoogste ambities worden gelanceerd verzanden vervolgens ergens tussen de machtslijnen van de rijksoverheid, de gespecialiseerde diensten, partijpolitiek, actievoerders, experts, gemeentebestuurders etcetera. De ondoorzichtigheid van het proces maakt dat vervolgens nog jaren gedebatteerd en gespeculeerd wordt over de oorzaak van een mislukking, zonder dat er ooit een bevredigend antwoord wordt gevonden of een les voor de volgende keer kan worden getrokken.

Bij het ontwarren van de machtsknopen die in dergelijke situaties ontstaan, kan een analyse van de Groningse historicus Frank Ankersmit opheldering verschaffen. Hij spreekt over het bestaan van drie soorten macht, waarvan er twee oude bekenden zijn, maar de derde tot nu toe als zodanig onopgemerkt bleef. Juist die derde macht onthult hoe de ruimtelijke ordening in Nederland werkt. 'De eerste macht is die van de heliotroop, de macht van de zonnekoning om zijn land te besturen. Aan het andere eind van het machtsspectrum vinden we Foucault's 'haarvaten van macht', die bedrieglijke soort macht die zich verbergt in disciplinaire debatten, gevoeld of opgemerkt door weinigen, maar desalniettemin werkelijk bestaand. Tussen de macht van de heliotroop en de disciplinaire macht kunnen we ook nog een derde vorm van macht situeren. Dit is een anonieme en onvoorspelbare soort macht, zonder naspeurbare herkomst of bron, vrij rondzwevend, zoals die immense en denkbeeldige wolken geld die door de financiële wereld zwerven op een manier die zoveel tegenwoordige economen wakker houdt... Deze vorm van macht is niet minder werkelijk, maar wel veel zichtbaarder dan Foucaults disciplinaire macht. Eigenlijk kennen we deze macht allang, maar dan als een afwezigheid van macht, als machteloosheid. Maar de machteloosheid van de moderne staat waarover ik het hier heb, zijn onmacht om het schip van staat te sturen, moet

niet slechts als machteloosheid gezien worden, als de nulgraad op de machtsschaal. Eerder bestaat er een andere, anonieme soort macht waarvan de werking nog grotendeels een geheim is voor ons.³

Mijn collega-architectuurhistoricus Wouter Vanstiphout ontdekte dat deze derde macht een interessant perspectief biedt op de huidige ruimtelijke ordening. Het staat voor de bureaucratie, de marktpartijen, de regelgeving en al die andere dingen die in de normale visie op hoe planning tot stand komt buiten beschouwing blijven. Immers, zo zegt hij: 'Stedebouw en architectuur zijn altijd begrepen als een dialectische relatie tussen de interne ontwikkelingen van de discipline en de externe macht die nodig is om deze te implementeren. Maar ondertussen blijkt dat die derde macht de natuurlijke omgeving is waarin planning in welke vorm dan ook, verkeert'.⁴ Dat verklaart wellicht hoe het mogelijk is dat de overheid het model van de compacte stad voorstaat terwijl het resultaat van dat beleid auto-suburbs zijn, dat de marktsector een corridorconcept lanceert waar Rijkswaterstaat en Economische Zaken vóór zijn en VROM tegen, en dat er een nieuwe verstedelijking is ontstaan zonder dat de overheid daar ooit voor heeft gekozen.

Het landschap van de snelwegen

En daarmee ben ik terug bij de snelweg, want binnen de huidige veranderende definitie van stedelijkheid speelt het landschap van de snelwegen een emblematische rol. De besluitvorming die tot het ontstaan van onze snelwegen leidde is altijd de speelbal geweest van tegenstrijdige belangen en bedoelingen, van offensieve en defensieve, van mobiliteitsbevorderende en mobiliteitsbeperkende, van culturele en technische, van stedelijke en landschappelijke. En vooral: de snelwegomgeving van vandaag is alleen te begrijpen vanuit een ander idee over planning, waarin juist die onzichtbare en ongrijpbare derde macht de hoofdrol speelt.

De eerste snelwegen stammen van vóór de Tweede Wereldoorlog en hadden natuurlijk direct te maken met de groei van het aantal auto's. Zowel voor de veiligheid als de doorstroming vond men het nodig speciale autowegen te bouwen. Ook in die tijd was er sprake van suburbanisatie: mensen trokken de stad uit en vestigden zich langs de uit-

valswegen. De lintbebouwing die daardoor ontstond was een doorn in het oog van de toenmalige planners. Het vak van de stedebouw begon zich op dat moment juist te ontwikkelen en te professionaliseren en één van de belangrijke punten waarover consensus bestond was dat de harde lijn tussen stad en landschap, die de Nederlandse stad altijd gekend had, gehandhaafd moest worden. Lintbebouwing deed in hun ogen precies het tegenovergestelde; het vervaagde de grens, bebouwde het landschap en maakte de natuur onzichtbaar achter een coulisse van woningen. De nieuwe snelweg trok een spoor van de ene naar de andere stad, met zo min mogelijk afritten, zodat woningen of bedrijven zich onmogelijk aan die weg konden vestigen. De weg hechte zich dus niet aan zijn omgeving, maar was nadrukkelijk los daarvan gedacht. Daarmee was korte metten gemaakt met de verfoeide lintbebouwing en het landschap bleef open. Er ligt dus een duidelijk idee van een 'compacte stad' aan ten grondslag.

Deze autonomie van de weg werd na de oorlog versterkt doordat ook de organisatie die de snelwegen aanlegde zich verzelfstandigde en zich bovendien meer met het economische programma van industrialisatie verbond dan met het stedelijk leven. Rijkswaterstaat werd de instantie waar professioneel en met een onbetwiste kennis van zaken een verkeerswetenschap ontwikkeld werd, met behulp van veel kennis uit het buitenland, uit Amerika en Duitsland. Een idee over stedelijkheid of landschappelijkheid verdampte uit het wegontwerp, de discipline internaliseerde en voldeed steeds meer uitsluitend aan eigen opgestelde normen en wetten van veiligheid en efficiëntie. Inpassing of aanpassing aan het landschap ging conflicteren met eisen van veiligheid en verdween daardoor op de achtergrond. Door de schaal waarop Rijkswaterstaat wegen ontwierp, namelijk van het hele land, werd zij echter wel een factor in de ruimtelijke ordening met evenveel betekenis als de ruimtelijke orderingsplannen van andere diensten van de overheid. Rijkswaterstaat maakte Rijkswegenplannen waarvan zij heel goed de maatschappelijke en culturele draagwijdte op de grootste schaal begreep. Het belangrijkste document dat zij in de jaren zestig publiceerde was het zogenaamde Structuurschema

3. F.R. Ankersmit, *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*, Stanford Ca., 1996, p. 282.

4. Wouter Vanstiphout, *Demented Populism*, ongepubliceerde lezing op het Berlage-instituut, 29 januari 1998.

1966. Dit was in de tijd van de ongebreidelde opmars van mobiliteit als concreet fenomeen maar ook als cultureel ideaal. In dat Structuurschema werd een uitbreiding van wegen met duizenden kilometers voorgesteld, zodat Nederland bedekt zou zijn met een dicht verkeersnetwerk. Het was natuurlijk wel gebaseerd op een berekening over benodigde verbindingen, maar meer nog lijkt er een idee achter te schuilen over de democratiserende werking van mobiliteit. Men presenteerde het plan als de vorming van wat men noemde 'de Stad Nederland', waarin door de aanleg van wegen een uitgestrekt stedelijk gebied van de Randstad tot de Achterhoek en van Groningen tot Maastricht zou ontstaan. Het platteland zou uit zijn isolement verlost worden en de zegeningen van het stedelijk leven zouden tot in de verste uithoeken kunnen doordringen. De verstedelijking zou het patroon van de wegen volgen; eigenlijk is het dus een voorstel voor corridorvorming.

Rijkswaterstaat versus Ruimtelijke Ordening

Dit plan, dat in zekere zin visionair was omdat het de meest extreme consequenties trok uit de maatschappelijke gevolgen van mobiliteit, is zoals bekend niet uitgevoerd. Dat kwam omdat het strijdig was met de plannen van die andere overheidsdienst, die tegelijkertijd de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening presenteerde. Daarin werd gepleit voor gebundelde deconcentratie, nieuwe kernen gekoppeld aan bestaande kernen en zeker niet aan de lijnen van de infrastructuur. Desondanks werden er wel veel van die snelwegen aangelegd en het is ook niet moeilijk om te raden dat veel van de verstedelijking die Rijkswaterstaat voorstelde, er toch gekomen is. Tegen alle plannen van Ruimtelijke Ordening in heeft zich vanaf de jaren zeventig een nieuwe lintbebouwing van vooral bedrijven langs de snelwegen genesteld. Op deze in feite nogal voorspelbare ontwikkeling is niet geanticipeerd door de planning. Het enige dat gebeurd is, is opnieuw defensief: lawaai en geluidsoverlast noopten tot milieumaatregelen, die inmiddels zijn vertakt tot een uitgebreid netwerk van wetten. Die zorgen ervoor dat aan weerszijden van spoorlijnen en snelwegen een niemandsland van enkele honderden meters ontstaat. Daarmee zijn de miliewetten in stedenbouwhistorische zin een modernistisch instrument gebleken, dat functies en activiteiten zoveel mogelijk uit elkaar houdt; wonen in de stad, alles wat daarmee strijdig is in de periferie, in de

restgebieden langs de infrastructuur. Wanneer we al die restgebieden samen in kaart brengen, dan zien we een rode waas over de stad hangen. Het is een gebied waar stedenbouwers en politici zich verre van houden. Het is een gebied dat uitsluitend negatief geformuleerd is, terwijl stedenbouw altijd positief geformuleerd wordt. Dat verklaart waarom een zo gigantisch oppervlak, dat deel uitmaakt van het stedelijk territorium, buiten het denken en handelen van ontwerpers en politici valt. Deze gebieden zijn samen de rode waas voor hun ogen. Zij zijn niet het resultaat van een zorgvuldig en verantwoord ontwerp; zij zijn voor een groot deel het gevolg van de papieren stad: van de hinderwet, de gemeentelijke herindeling of de deelgemeentes. Door de avantgarde architecten, pleitbezorgers voor de periferie, worden ze gezien als een alternatief voor de stad, als een romantische, geschiedenisloze, contextloze, futuristische zone. Ze zijn verenigd in een grote disfunctionele familie door hun gedeelde vormeloosheid, onkennis en onmacht. Nog belangrijker is dat zij zich niets aantrekken van de bestuurlijke grenzen van deelgemeente, gemeente en zelfs van de regio.

Daarmee is de rode waas het prototype van de stad, voortgebracht door de derde macht en de plek waar deze zich in de hoogste concentratie heeft genesteld. Deze gebieden laten zien hoe de stad eruit ziet wanneer de stedenbouw slechts een beperkte rol speelt. Zij zijn immers in de eerste plaats het resultaat van plannen van Rijkswaterstaat, padvinderverenigingen, Nederlandse Spoorwegen, de Shell etc. Dit levert een stad op met fysieke kenmerken die geheel buiten de bekende canon van de stedenbouw vallen, maar daarom niet minder stad zijn, misschien wel méér omdat ze de onbemiddelde en ongecensureerde versie van de stedelijke condities van dit moment zijn.

Wanneer we willen weten hoe de stad van de 21ste eeuw eruit zal gaan zien moeten we eerst kijken naar hoe de stad er nu uitziet, alvorens te vluchten in allerlei defensieve maatregelen die de stad – waarschijnlijk tevergeefs – moeten beschermen tegen destructieve en desintegrerende krachten.

Vanwege de belangrijke rol die mobiliteit speelt in het transformatieproces waarin de stad verzeild is geraakt en vanwege de enorme investeringsspanningen die op dit gebied nog geleverd zullen worden, is het interessant om te lijken wat voor soort stad de infrastructuur tot nu toe opgeleverd heeft.



Een bassin van stedelijke anti-materie

Hoe ziet die stad eruit, die dertiende provincie van Nederland? Waaruit bestaan die restgebieden, dat gigantische bassin van stedelijke anti-materie? Het zijn tussengebieden, tussen stad en niet-stad, tussen multinational en deelgemeente, tussen snelweg en woonwijk, tussen haven en landschap, tussen sportvereniging en Nederlandse Spoorwegen, tussen bedrijventerrein en suburbia, tussen openbaar bestuur en individueel belang. Ze variëren van een rommelige door individualistisch gebruik gedefinieerde omgeving, tot een perfect geordend commercieel terrein, tot een groen niemandsland met, verstopt tussen het buffergroen, gigantische massavoorzieningen.

De tussengebieden bestaan enerzijds uit de elementen die de oorzaak waren van hun ontstaan: grootschalige infrastructuur zoals snelwegen, spoorlijnen en havenbekkens. Anderzijds zijn ze gevuld met activiteiten die nergens anders terecht konden, functies die rommelig of tijdelijk zijn of om andere redenen niet gewenst in de 'echte' stad. Je vindt er volkstuinten, autosloperijen, clubhuizen, sportvelden, jachthavens, jeugdthonken en speelveldjes. Het is een wat onooglijk decor waartegen mensen hun hobby's uitleven. In feite vormen deze gebieden een trouwe afspiegeling van de stedelijke werkelijkheid, zoals de inhoud van de vuilniszak op de stoep een afspiegeling vormt van het huishouden achter de voordeur.

Naast de rommelige, kleinschalig ingevulde delen van de restzones vinden we ook gedeeltes die volledig zijn voortgekomen uit een exploitatie van de optimale bereikbaarheid en zichtbaarheid van de strip langs de snelweg of bij het station. Hier vinden we geen armlastige en – schijnbaar – ongeplande omgeving; hier worden juist steeds meer glimmende schoongepoetste kantoren en bedrijven aange-

trokken door het voorbijrijdende verkeer. Op de zichtlocaties staan hun parmantige architectuurtypes uitgesteld langs de weg, het ene door de Welstandscommissie goedgekeurde bedrijfspark na het andere. Deze omgeving heeft niets van het pragmatische en individualistische gebruik van de volkstuinten en sportvelden. Pragmatisch is niet goed genoeg voor een bedrijfspark, hier vinden we gebouwen waar over nagedacht is, zorgvuldig aangelegde perken en parkjes, wegen met stoepen en borden, alles is af. Het is een monofunctionele omgeving, met een onwezenlijke orde en netheid, zonder de zichtbare aanwezigheid van menselijke activiteiten. Mensen komen 's ochtends met de auto, parkeren, gaan naar kantoor en komen om vijf uur 's middags weer naar buiten om met de auto naar huis te rijden.

Dan is er nog een derde categorie gebieden langs de snelweg en die bestaat uit grootschalige massavoorzieningen, meubelboulevards, discotheken, voetbalstadions, ziekenhuizen, de Ikea, distributiecentra. De perifere gebieden lenen zich het beste voor grote gebouwen met een groot parkeerterrein, waarheen zich elke dag enorm veel mensen begeven, zonder dat ooit de intensiteit van het gebruik van die gebouwen aan de buitenzijde zichtbaar wordt. Het enige dat nodig is zijn de afrit van de snelweg en billboards die de weg wijzen.

Met zijn diverse invulling is in de dertiende provincie een programmatische rijkdom aan te treffen en een overvloed aan activiteiten. Als je achter de prikbosjes en de betonnen schuttingen kijkt is het alsof een steen opgetild wordt en je schrikt van het krioelende leven.

Bestuurders zijn nog steeds geneigd om dergelijke gebieden te beschouwen als de periferie, als een gebied buiten de 'echte' stad. Feit is echter dat veel van de activiteiten en het werk van mensen zich in deze gebieden afspeelt en met evenveel recht zou je

ze dus de nieuwe centra kunnen noemen. Door hun ligging aan de stadsrand zijn deze restgebieden de latente redders van de naoorlogse woonwijken waar door dalende koopkracht en veranderende sociale verbanden onvoldoende draagvlak is voor de buurtwinkel of voor plaatselijke werkgelegenheid. Door de restzones te ontwikkelen zouden de woonwijken kunnen aftappen van de nationale vervoerseconomie, die met zijn intensieve karakter dagelijks duizenden auto's en mensen op een haarbreed afstand van de wijken voert, maar daarvan nu nog gescheiden is door schermen en buffergroen. Wanneer het gaat om de compacte stad valt er nog veel eer te behalen aan het intensiveren, het multifunctioneel en vooral het openbaar maken van deze snelweggebieden. Zou de Shellshop niet tegelijk een buurtwinkel kunnen zijn, wanneer deze gecombineerd wordt met een Albert Heijnvestiging, zoals nu al gebeurt? Zou het tuincentrum niet tegelijk een park kunnen zijn? En kunnen volkstuinen en sportvelden langs de snelweg niet beter verplaatst worden naar de plantsoenen en ongebruikte groengebieden in de wijken om die daarmee van gebruikskwaliteit te voorzien?

Dit lijken misschien extremistische voorstellen, maar in het buitenland en in planvorm bestaan deze ideeën allang. Maar omdat ze een mengvorm zijn tussen infrastructuur, architectuur en stedenbouw kunnen ze in Nederland niet gerealiseerd worden. Rijkswaterstaat bouwt wegen en geen vastgoed, net zoals de NS-goederenafdeling niets met personenvervoer te maken wil hebben en daarom haar Betuwelijn niet voor passagierstreinen open wil stellen. In een druk gebruikt en dicht bevolkt land als Nederland zijn dergelijke organisatorische scheidingen buitengewoon onvruchtbaar.



Het vereist nogal wat aanpassingen van de hedendaagse stedenbouwer en politicus om in te spelen op de stedelijke ontwikkelingen van vandaag. Allereerst zijn er een hoop vooroordelen op te ruimen. Het blijkt dat politici dikwijls onbekend zijn met de werkelijkheid van de stad en daarom beleid maken gebaseerd op achterhaalde visies: 'De overheid werkt met simpele noties, weet nauwelijks raad met tegenstrijdige processen en grijpt bij voorkeur terug op klassieke bestrijdingsmiddelen: reparatie en het op orde brengen van de fysieke omgeving vanuit een beschermende houding'.⁵

Het formuleren van een visie op de toekomstige verstedelijking van Nederland zal toch gestoeld moeten zijn op een bewustzijn van de grenzeloze uitdijning van de stad, de sportstechnologie, globalisering, mediatisering, sociale processen etc. etc. Zonder zich daarin onder te dompelen lijkt het me onmogelijk voor een bestuurder een adequaat

wensbeeld van toekomstig Nederland te vormen.

De stedenbouwer tenslotte kan niet meer de oppermachtige ontwerper zijn die tekent en zijn ontwerp uitgevoerd ziet; hij zal de arena in moeten van al die verschillende partijen met al hun verschillende belangen en zich moeten overgeven aan datgene waar hij nu vooral over klaagt: de onderhandeling. Of anders

gezegd: het feit dat de stedenbouwer van nu een zeer groot deel van zijn tijd besteed aan onderhandelingen in plaats van aan het 'echte' ontwerpen, is een essentiële inhoud van zijn discipline op dit moment. Hij kan niet meer afhankelijk zijn van de overheids-machtspiramide die voorheen bestond, maar heeft geen andere keus dan zich te storten in de powerspaghetti van nu.

5. Zie: René Boomkens e.a., *Stad zonder horizon. Stadspolitiek en stedelijke ontwikkeling in Nederland*, Amsterdam 1997.

De Betuwelijn, de HogeSnelheidsLijn, de uitbreiding van Schiphol: allemaal infrastructuure werken die als nooit tevoren de politieke agenda bepalen. Meestal worden zij op de noemer van de milieucrisis gebracht. Dan hebben we het over de uitstoot van verbrandingsmotoren en over geluidscontouren. Hoe belangrijk die kwesties ook zijn, door zich daarop exclusief te richten, worden problemen van een andere orde ontlopen. Wat betreft de ruimtelijke ordening vormt de infrastructuur van de mobiliteit namelijk een van de grootste struikelblokken.

In de ruimtelijke ordening gaat het vooral om uitwassen van verstedelijking en de versnippering van het landschap door het mobiliteitsnetwerk. Die laatste thema's worden doorgaans gekoppeld aan massificatie, ont-heemding en vervreemding. Moderne mensen zouden zijn losgeslagen van hun wortels in de natuur. Het natuurareaal wordt steeds kleiner. Wat er nog is, wordt in toenemende mate doorkruist door wegen, enz. Het ligt voor de hand wat de tegenbeweging wil: een compacte stad aan de ene kant en vergroting en aaneensluiting van natuurarealen door middel van natuurontwikkeling aan de andere kant. Waar nieuw aan te leggen snelwegen of spoorlijnen bestaande natuurgebieden doorsnijden, moet daarvoor compensatie worden geboden door elders natuurgebieden uit te breiden. Wie zich met de infrastructuur van verkeer en vervoer inlaat, ziet zich dus gedwongen deel te nemen aan een ingewikkeld spelletje landveroveren. Desnoods moet er land bij worden gemaakt: een kunstmatig eiland voor de kust

HET GEZICHT VAN NEDERLAND

Een onvoorwaardelijke EIS: een Ecologische Infra- Structuur voor ver- keer en vervoer



PETRAN
KOCKELKOREN

*als wijsgerig antropoloog verbonden
aan de vakgroep Systematische
Wijsbegeerte van de Universiteit
Twente*

omwille van het groeiende vliegverkeer.

De politieke besluitvorming zit verstrikt in een Gordiaanse knoop waarin zeer verschillende departementale belangen en strijdige lobbies onlosmakelijk met elkaar zijn vervlochten. Die knoop ziet er weliswaar hopeloos uit, maar de belangrijkste windingen zijn wel te volgen. Ik schets achtereenvolgens de groei van het netwerk van verkeer en vervoer en de vrees die dat inboezemt, het tegenwicht dat de natuurontwikkelaars in de schaal gooien, en een mogelijke verzoening van de ogenschijnlijk tegenstrijdige opties door middel van de ontwikkeling van een ecologische infrastructuur voor verkeer en vervoer.

Versnippering

Honderd jaar geleden moesten de meeste wegen nog worden geasfalteerd. Wegen verbonden dorps- en stadskernen. Zij liepen van kerktoeren naar kerktoeren en werden voornamelijk te voet begaan. Een eeuw later koersen we in pijlsnelle voertuigen over rijbanen die de woonkernen juist mijden. Woonplaatsen worden vlak voor afslagen aangekondigd via beletterde richtingborden. Pas aan het einde van de afslag vangt de bewoonde wereld aan. De doorgewinterde reiziger leeft meer op de snelweg dan in de woonplaatsen ernaast. Aan de snelweg vast woekeren benzinepompstations, wegresters, bedrijfsterreinen, motels en recreatieparken, conferentie-orden, enz. Die behoren tot de wereld van de snelweg en vormen een schemerzone tussen het vervoermiddel en de woonplaatsen. De woning is niet langer het centrum van waaruit de wereld

wordt geordend in concentrisch uitdijende cirkels van vertrouwdheid, maar de woning ligt aan de periferie van de snelweg.

Van de woning wordt verwacht dat zij gemakkelijk aansluiting biedt op het wegennet. Maar dat is maar één kant van het verhaal. Tegenover het jachtige bestaan dat het vervoerssysteem oplegt, wordt een contra-mal in stelling gebracht: de rust van de natuur. Vanuit de voordeur springt men in de auto, vanuit de achterdeur wenst men per fiets in luttele minuten puur natuur te kunnen bereiken. Onlangs werden de resultaten gepresenteerd van een onderzoek waarin door middel van enquêtes het draagvlak voor natuurbeleid werd gepeild. De Nederlanders willen maar wat graag participeren in puur natuur. Hoe ongerepter, hoe beter. De Nederlanders verklaren hun voorkeur door te wijzen op de 'intrinsieke waarde' van de natuur (natuur is belangrijk van zichzelf). Zuivere natuur achten zij van belang voor het nageslacht en voor de gezondheid. Maar de immateriële functies scoren het hoogst: 'Natuur is belangrijk omdat het ons herinnert aan de oorsprong van het leven'¹ De kunstmatige landschappen van klaverbladen en stads-skylines appelleren niet aan dergelijke diepe gevoelsgronden.

Het natuurbeleid verdedigt natuurontwikkeling in termen van tijdrhythmes: tegenover de hoogdynamische functies van verkeer en vervoer worden de laagdynamische functies van de natuur in bescherming genomen. Op de weg moet het snel gaan, in de natuur wenst men rust te vinden. Een sectorale scheiding moet contaminatie over en weer voorkomen. Op die manier wordt de behoefte aan trage natuur (bereikbaar via de achterdeur) veilig gesteld, terwijl wordt gewerkt aan steeds snellere vormen van vervoer (te beginnen bij de voordeur).

Tussen woonplaats en snelweg aan de ene kant en tussen woonplaats en natuur aan de andere kant strekken zich de landbouwgronden uit: half bedrijfsterrein, half natuur. De landbouw is door inlijving van meer en meer ultramoderne technologie in een investeringsspiraal geraakt. Veel boeren leggen het loodje. Op minder grond wordt ondertussen méér geproduceerd. Het landbouwareaal mag krimpen. De vrijkomende grond wordt in het raamwerk van de Ecologische Hoofd-Structuur

weer aan de natuur prijsgegeven. Deze natuur moet tegenwicht bieden aan de verstedelijking. De tegenstelling van stad en natuur wordt zodoende op de spits gedreven.

De verkeers- en vervoerssector ligt ondertussen niet stil. Tendensen die in het verleden reeds konden worden onderkend, escaleren. Eerst verbonden wegen wooncentra, toen werden zij erlangs geleid en werd de stad de buitenrand van de snelweg – we zagen dat reeds –, maar dit proces herhaalt zich tegenwoordig op een hoger schaalniveau. Op een recent congres gewijd aan de toekomst van Schiphol sprak de architect Rem Koolhaas². Vroeger lag Schiphol aan de rand van Amsterdam, zo orakelde hij, thans is Amsterdam een buitenwijk van Schiphol. Rond de luchthaven groeien conglomeraties van afgeleide diensten; hotels, loodsen, winkels, promenades, taxicentrales, casino's. De internationale reizigers die Nederland aandoen hoeven niet meer naar Amsterdam tenzij als pittoresk uitstapje. Er groeit een halve maan van transitostedelijkheid onder de Randstad. Koolhaas tekende met viltstift een liggende banaan op de kaart. Die stelde het nieuwe internationale centrum van Nederland voor. Dat centrum wordt niet gedefinieerd door historische bebouwing en is evenmin een groene oase. Het is een pulserende doorgangsluis waarvan de rest van Nederland de periferie vormt.

De verwerkelijking van mondiale aspiraties lijkt ook al de leidraad voor de politiek te zijn. Er wordt veel ophef gemaakt van het concept Nederland-doorvoerland. Op de kaart van internationale luchthavens wordt Schiphol als een naaf in een wiel voorgesteld. De spaken van dat wiel strekken zich uit over Europa. Het snelwegvervoer wordt daarop afgestemd. Grote overslagplaatsen aan de oostgrens moeten het Duitse achterland en verderop bedienen. Dat daarvoor eeuwenoude cultuur/natuur-landschappen moeten worden opgeofferd, wordt in deze droom graag op de koop toegenomen. Om de pil te vergulden wordt bij wijze van gelijkenis Nederlands Gouden Eeuw aangehaald, toen de Zeven Provinciën via de scheepvaart de schatten van de wereld doorverhandelden naar het oosten. Deze vergelijking gaat mank. In die tijd werd meer

1. A.E. Buijs en C.M. Volker, *Publiek draagvlak voor natuur en natuurbeleid*, Rapport 546, DLO-Staring Centrum, Wageningen 1997.

2. Symposium Airport city, 27-2-1998, NAI, Rotterdam.

met de lading gedaan dan alleen doorvoeren. Aan een bloeiende trafieknijverheid ontleenden velen een bestaan. Dat perspectief ontbreekt thans. Nederland moet het in de huidige ideologie hebben van de werkgelegenheid en de verdiensten van verkeer en vervoer *tout court*. Aan weerszijden van de slagaders van west naar oost en in mindere mate naar zuid strekt de periferie zich uit, aan de buitenste randen begrensd door verpoos-natuur.

Vervlechting

Tegenover de oprukkende verstedelijking en de versnippering van het land door het mobiliteitsnetwerk werd de Ecologische Hoofd-Structuur in het veld gebracht. Met lede ogen hebben de Nederlanders moeten aanzien hoe in slechts enkele generaties de kaart van hun land van kleur verschoot. Nog maar een eeuw her was ze groen met hier en daar een rode vlek van stedelijke bebouwing, nu is ze overwegend rood met wat uitgespaarde groene enclaves. Het aandeel groen zakte onder de twintig procent. Via natuurontwikkeling moet die ondergrens weer opwaarts worden gebracht. Tweehonderdduizend hectare landbouwgrond moeten weer in natuur worden omgezet, tussen nu en pak weg twintig jaar. Het achterliggende idee is de verspreide en soms geïsoleerde klassieke natuurgebieden onderling te verbinden door groene corridors in te richten. Aan de ontketening van eerder bedwongen rivieren valt de meeste eer te behalen. Het buitendijkse gebied wordt van haar keurslijf bevrijd. Rivieren meanderen weer, er verrijzen spontaan oobossen, watervogels herkoloniseren de oevers. De rivieren met verwilderde uiterwaarden vormen kant en klare verbindinglijnen tussen natuurgebieden. Als daarnaast nog vroeger gevelde houtwallen worden hersteld, komt er een groen raster over Nederland te liggen met daarin her en der grote groene eilanden. In de mazen van dat web kunnen industrie en woningbouw in hun hogere tempo hun gang gaan.

Het idee van een Ecologische Hoofd-Structuur is prima. Het is alleen jammer dat de ecologen er exclusief mee aan de haal zijn gegaan. De groene hoofdstructuur moet in hun ogen puur natuur zijn. Daar is ook een legitimerend praatje bij bedacht en de wetenschap wordt te hulp geroepen ter ondersteuning daarvan. Puur natuur moet men zich in de gepropageerde visie voorstellen als een zelfregulerend ecosysteem. Soorten vormen ondergeschikte radertjes in een groter geheel. Energie wordt van

wieltje naar wielkje doorgegeven naar omhoog. Het geheel moet men zien als een voedselpiramide. Hoe groter het grondvlak, des te hoger de top. Een flink roofdier eet massa's kleinere herbivoren die op hun beurt ook heel wat fourageerruimte vergen. Een levensvatbare EHS dient dus uitgestrekte natuurgebieden te bevatten. Door uitbreiding van natuurgebieden enerzijds en de inrichting van onderlinge verbindinglijnen anderzijds, worden trekkend wild en gevogelte toch praktisch een natuurgebied ter grootte van Nederland aangeboden. Maar daar mag dan op geen enkele wijze inbreuk worden gemaakt door cultuur. Natuur moet volgens de ecologische lobby op zuiver biologische grondslag zichzelf kunnen bedruipen, voor minder is in de EHS geen plaats.

Of men nu vanuit de natuur naar het mobiliteitsnetwerk kijkt, of omgekeerd: in beide richtingen wordt er gesproken over *corridors*. Wat het natuur-raster betreft, hebben we het dan over de verwilderde uiterwaarden van de rivieren, die als groene heibanen door het land klieven, over verbindende houtwallen tussen grotere natuurpercelen, over wildviaducten over de snelwegen heen, of over wildtunnels eronderdoor. De mobiliteitscorridors zijn daarentegen wat moeilijker te definiëren.

Traditioneel gezien heeft het begrip *corridor* de betekenis van een smalle strook grond die door vjandelijk gebied aan weerszijden voert. Een *corridor* wordt in dat geval louter ruimtelijk gedefinieerd als een gangpad tussen twee punten. Dat lijkt aardig op te gaan voor een dassentunnel, maar als we het over verkeerscorridors hebben, is er meer aan de hand. Een *corridor* is dan niet slechts een lijn tussen twee punten, maar het geheel aan praktijken die de snelle verplaatsing tussen de punten mogelijk maakt. Daar horen dus ook de vervoermiddelen bij, de pompstations met toiletten, de wegrestaurants en motels, de carpoolplaatsen en parkeerplaatsen bij overstapgelegenheden naar andere middelen van vervoer, enz. Een *corridor* is een socio-technisch construct. Dat construct omvat inderdaad een geografisch vastlegbare verbindingsstreep, maar bovendien een technisch bewerkstelligd tempo en daarbij behorende tijdscoördinatie. Het ene laat het andere niet onberoerd: 'Snelheid is niet slechts een eigenschap van vervoermiddelen, maar van geconstrueerde corridors waarin verplaatsingspraktijken zijn georganiseerd... De homogene tijd en ruimte maken zo in conceptuele termen plaats

voor een verscheidenheid aan tijd-ruimteordeningen gevormd door de verschillende manieren waarop corridors zijn geconstrueerd en verknoot'³.

Van buitenaf gezien, zijn verkeerscorridors tijd-ruimte-buizen die zich door het landschap slingeren; van binnenuit tunnels die de aandacht verkerd houden. Bij hun constructie komt meer kijken dan techniek alleen; zij moeten ook sociaal geschraagd en ideologisch bevestigd worden. Zij worden omgeven door expliciet in stelling gebrachte plaatsmythen, die de bestemmingen van het reizen de moeite waard moeten maken. Ook de snelheid zélf moet worden verheerlijkt; het moet mogelijk worden gemaakt 'records' te vestigen. Wat geldt voor verkeerscorridors geldt *mutatis mutandis* óók voor natuurcorridors. Net zoals versnelling tijd-ruimtelijk moet worden georganiseerd – dat wil zeggen: technisch gerealiseerd en ideologisch verankerd –, zo moet vertraging dat eveneens. De civiel-technische hoogstandjes van het verkeersnetwerk vinden hun tegenhangers in de eco-technische paradepaardjes van de natuurontwikkeling. Vertraging wordt onder andere bewerkstelligd door alles wat aan techniek herinnert uit het beeld weg te retoucheren. Dan belemmert niets meer het zicht op de eigen langzame gang van de natuur. Waar men een natuurgebied nadert, vangen bijbehorende rituelen aan. Hekken, wildroosters, rustieke uitspanningen omgeven door huifkarren, vermaningen die gepaste stilte en piëteit in acht doen nemen, kondigen aan dat het heilige er aan komt. Men wordt door een sluis geleid die aangeeft dat men een andere tijd-ruimte-zone gaat betreden. Trage corridors vereisen net zo veel kunst en vliegwerk als snelle. In ideologisch opzicht doen zij zeker niet voor elkaar onder.

Voor de hoogdynamische functies van verkeer, vervoer en industrie worden snelle corridors gemaakt. Voor de laagdynamische functie van natuur worden trage corridors in het leven geroepen. Waar zij elkaar kruisen of aan elkaar grenzen, worden geluidsschermen opgetrokken die tevens het

zicht op de rivaliserende tijd-ruimte constructie benemen. Toch maken de scheidswanden integraal bestand uit van elk van de separate constructies. De snelheid mag de traagheid niet besmetten en omgekeerd. Er is een groen netwerk, de Ecologische Hoofd Structuur, dat grote concentraties kent in de natuurgebieden en dat zich bundelt in verbindende groene corridors. En er is een paars netwerk van verkeer en vervoer, dat zijn concentraties heeft in industriegebieden en overslagplaatsen en dat zich bundelt in snelwegen geflankeerd door snelheids-ondersteunende diensten. De groene en de paarse corridors kruisen elkaar als schering en inslag. Zo wordt er een vlechtwerk over Nederland gespreid. In de mazen ervan nestelen zich de woongebieden, vanwaaruit liefst beide netwerken zonder veel moeite toegankelijk zijn. De landbouw vormt het voegsel daartussen. De landbouw kruipt aan tegen de natuurgebieden – en dan wordt er gepalaverd over boerennatuurbeheer –, of zij nestelt zich in de luwte van de industrie – en dan wordt er vals over bio-industrie gesproken. Nederland is qua ruimtelijke ordening een gesegregeerd land. Moet dat nou zo?

Natuur onder cultureel beding

Het vlechtwerk van scherp gescheiden strengen natuur en cultuur wil ik op twee manieren onder kritiek stellen voordat ik een alternatief verdedig. In de eerste plaats bestrijd ik het idee dat alleen ongerepte zelfregulerende natuur een rijke biodiversiteit oplevert. Ook culturele condities kunnen natuur prikkelen tot een veelzijdig antwoord. Dat kán, maar hoeft niet zo te zijn; een en ander hangt uiteraard af van het soort culturele condities die worden aangeboden. In de tweede plaats heeft de inlijving van de auto en andere snelle vervoermiddelen de natuurbeleving enorm veranderd. Het krampachtig vasthouden aan het natuurbeeld van vóór het gemotoriseerde tijdperk sluit de weg af naar een vormgeving aan natuur die wél de merktekens van de technologische cultuur integreert, zon-

3. Deze manier van kijken naar *corridors* als het geheel van verplaatsingspraktijken ontleen ik aan een aanbevelenswaardig artikel van Peter Peters, 'Reistijd in de dagen van Thomas Cook, de co-evolutie van snelheid en temporele precisie in verplaatsingspraktijken', *Kennis & Methode*, jrg. XXI, 1997-3, p. 178-191; citaat p. 188.

der overigens in biodiversiteit onder te hoeven doen voor de klassieke natuurreservaten. Ik bekijk beide kanten één voor één.

Als wij de natuur in Nederland vanaf nu aan zichzelf zouden overlaten, zou het laagland binnen enkele eeuwen overdekt raken met een eenvormig elsen-broekbos, terwijl op de heuvelruggen eiken-beukenbos zou verrijzen. Zo vreselijk divers zou dat niet zijn. Nederland bereikte zijn grootste diversiteit aan landschappen aan het eind van vorige eeuw, voordat de industrialisering van de landbouw en de grootschalige verkavelingen toesloegen. De meeste landschappen die we hebben leren waarderen zijn niet te danken aan de werkingen van pure natuur. Als er geen herders met schapen waren geweest om de heide grasvrij te houden, waren er geen heidevelden geweest. De zandverstuivingen die de Veluwe haar aanzien geven, zijn te danken aan houtkap, voor de scheepsbouw en voor de stutten voor de mijnbouw in Limburg. De rivierlandschappen bestaan bij de gratie van bedijking. De trilvenen in de Wieden en de Weerribben zijn veroorzaakt door turfstekers en riettelers, enz. Wat wij als typisch Nederlandse natuur betitelen is allemaal natuurexpressie onder cultureel beding. Wij zijn dol op de natuur van mandenvlechters, klompenmakers, veenaafgravers, keuterboertjes, maar zodra de technologische cultuur in zicht komt, haken we af. Het probleem zit dus niet zozeer in culturele bemoeienis op zich, maar in het soort van culturele bemoeienis. De remedie tegen de uniformering en nivellering van het Nederlandse landschap moet dan ook niet zozeer bestaan in het installeren van puur natuurgebieden, maar in cultuurvormen die onder hedendaagse technologische condities veelzijdige natuurexpressie faciliteren. Dat is punt één.

Wat de natuurbeleving betreft kunnen we wat opsteken van een beschouwing over de geschiedenis van het gemotoriseerd vervoer, in casu van de introductie van de trein⁴. Toen mensen voor het eerst met de trein gingen reizen, werden allerlei ongemakken en zelfs ziektes beschreven die men zou krijgen van het treinreizen. Er werd melding

gemaakt van oogontstekingen en afname van het zicht bij spoorwegpersoneel, en van miskramen, verstoppingen van de urinewegen en bloedingen bij de passagiers. Ook werd er gewag gemaakt van zenuwziektes. Een Beierse arts schreef: 'Reizen met een of andere stoommachine zou uit gezondheidsoverwegingen verboden moeten zijn. De snelle bewegingen zullen bij de passagiers een geestelijke onrust, *delirium furiosum* genaamd, teweeg brengen'. In de psychiatrische handboeken werden typische treintrauma's behandeld met exotische namen als *Railway-Spine* – aandoening aan de ruggegraat resulterend in desoriëntatie – en *Siderodromophobie* – een vorm van treinhysterie. Deze nieuwe tak aan de taxonomie van ziektes maakte furore in Groot-Brittannië in de jaren zestig van de vorige eeuw. De ruggemergaandoeningen veroorzaakt door treinongevallen stonden weldra eveneens sterk in de aandacht in Duitsland en de vs. Een staartje van de *hausse* roerde zich ook in Nederland. De omstreden diagnose werd rond 1900 als achterhaald beschouwd; in ieder geval beroept niemand er zich dan nog op. De ziekte raakte omstreden door de moeilijke aantoonbaarheid ervan en doordat tal van juridische processen werden gevoerd om schadevergoeding uitgekeerd te krijgen. De treinziektes vormen voorlopers van de huidige controverses rond whip-lash. In dat opzicht zijn zij zeker interessant, maar ik wil ze met het oog op de hier aangesneden problematiek liever duiden als een tijdelijke culturele crisis in waarnemingspraktijken. Hoe beleefde een voetganger het landschap voorafgaande aan de introductie van de trein en wat veranderde er daarna?

Wie loopt, ziet het landschap meedeinen op het ritme van zijn tred. Hij ziet graanvelden, ruikt graan en proeft het op zijn tong. Hij hoort de wind ruisen in de halmen en ziet hen golven. De verschillende zintuigen bevestigen en onderstrepen elkaar. Er bestaat een intieme verstrengeling tussen lichamelijk bevindelijkheid en de indruk die men krijgt van het landschap; het landschap neemt fysionomische trekken aan. Dat verandert allemaal drastisch zodra men in de trein zit. Het landschap verglijdt in

4. Reginald Luijf, 'De technologische vervluchtiging van de werkelijkheid', in: P. Kockelkoren (red.), *Boven de groene zoden*, Utrecht: J. van Arkel, 1990, p. 93-106. H.J.E. Siemerink-Hermans, *De Railway-Spine als historische diagnose*, NTVG, 1998.

rechte lijn parallel aan de rails; de verbinding met het ritme van het lichaam is verbroken. Men ruikt niet langer wat men ziet. Men hoort het geratel van de wielen. De verschillende zintuiglijke impressies worden uit elkaar gespeeld. De 'synesthesie' (ofwel 'wederkerige bevestiging') van de zintuigen raakt verstoord. Het landschap wordt een uitwendig voorbij schuivend tafereel. Het lichaam moest zich daarop leren instellen. Beroemd en veel geciteerd is een uitspraak van de dichter Victor Hugo uit een brief aan zijn dochter, waarin hij verslag doet van een reisje met de trein: 'De bloemen aan de wegranden zijn geen bloemen meer, maar kleurvlekken of beter gezegd rode of witte strepen, er zijn geen punten meer, alles wordt een streep; de graanvelden worden lange gele strengen; de klaverelden zijn lange groene staarten. aan de einder voeren de steden, de kerktorens en de bomen een dans uit en lopen op een krankzinnige wijze door elkaar. Van tijd tot tijd verschijnt en verdwijnt bliksemsnel een schim, een silhouet, een spook bij het portier'. Het heeft enige decennia geduurd voordat de waarneming was herschoold en toegesneden op het nieuwe middel van vervoer.

Meestal wordt de omscholing van de waarneming – vereist door de inlijving van snelle middelen van vervoer – geïnterpreteerd in termen van verlies. De volheid van de onbemiddelde perceptie zou worden gereduceerd. De wereld zou alleen nog als 'aansicht'-kaart worden bekeken. De snelle blik door de voorruit met haar omlijsting zou vooruitlopen op het even flitsende beeld van het televisietoestel. Maar dat lijkt mij een eenzijdige kijk. Er wordt ook wel degelijk winst geboekt. Het landschap verschijnt op voorheen ongekende wijze en geeft details en samenhangen daartussen prijs die eerder – in een langzamer tempo – niet konden opvallen. Iemand die per spoor van Utrecht richting Den Haag-Rotterdam reist, komt in de buurt van Woerden stukken van de drooggevallede loop van de Oude Rijn tegen, die al vroeg werd gekanaliseerd. Dat zie je pas als je erlangs treint⁵. Afwateringssystemen en hun verbindingen, glooiingen in het terrein die oude essen verraden, maar ook het ritme van houtwallen en velden in bijvoorbeeld een Twents coulissenlandschap: zij tonen zich pas aan de zwerfende blik die voortraast over het verhoog-

de spoorwegtalud. Het geuldal in Limburg is nergens zo fraai te overzien als op het spoortraject van het vroegere 'miljoenenlijntje' (zo genoemd vanwege de aanlegkosten van een spoorverbinding hoog tegen een heuvelhelling). De voortbewogen panoramische blik maakt het landschap op voorheen ongekende wijze leesbaar. Dat is punt twee.

Als we de beide punten vervolgens op één noemer brengen, bereiken we een kritische positie tegenover het huidige beleid inzake ruimtelijke ordening. Onder het eerste punt werd gesteld dat de Nederlandse landschappen helemaal geen puur natuur zijn, maar onveranderlijk een cultuurhistorische index dragen. Het zou zonde zijn dergelijke landschappen, waarin historische cultuur-natuurverhoudingen zich aftekenen, uit te wissen door ze via natuurontwikkeling te vervangen door puur natuur. Onder het tweede punt werd beweerd dat de cultuurhistorische merktekens uitstekend leesbaar zijn voor een daarin geschoolde blik vanuit de trein of de auto. Het is daarom cultuurbarbarij om de autowegen met ondoorzichtige geluidschermen te omheinen. De enig goede reden daarvoor zou zijn dat er natuurontwikkelingsterrein achter ligt, want aan een groen decor valt toch niet zoveel meer af te lezen.

Ruimtelijke ordening als cultuurpolitiek

Het Nederlandse landschap is opgebouwd uit meerdere lagen, afkomstig uit verschillende tijdperken die kunnen worden gekenmerkt door verschillende tempo's van waarneming. Er is een laag die gestalte heeft gekregen door noeste handenarbeid van werklieden die vaak uren liepen om hun werkplek in de open lucht te bereiken. Daaroverheen ligt een laag die haar geleding heeft gekregen in de periode waarin trekschuiten en koetsen het land ontsloten. Bovenop die laag ligt een nog grootschaliger lijnenspel van spoorwegen en autosnelwegen. Het merkwaardige van die stapeling is dat latere lagen de oudere nooit helemaal hebben weggewist. De snelwegen lopen op verhoogde trajecten over viaducten heen waaronder het oude landschap doorloopt. De ruilverkavelingen hebben de oude patronen meestal genegeerd, maar soms zijn ze in de nieuwe opgenomen of is hun fijnmazige verdeling nog in de mazen van de latere bedeling te herkennen. Oude

5. Het voorbeeld van de Oude Rijn kreeg ik aangereikt door Pieter Schroevers.

lagen puilen plaatselijk door de nieuwere naar buiten of schemeren erdoorheen. Vaak is dat alleen herkenbaar voor een vorm van zintuiglijkheid die nieuwe technieken heeft ingelijfd. In de Flevopolder kan men door de auto-vering heen de inversieruggen voelen van voormalige waterlopen die met het blote oog niet zijn te zien. Op luchtfoto's, gemaakt vanuit de vliegtuigen van de carteringsdienst, ziet men die voormalige waterlopen weer wél, door de verkleuringen die zij in de graanvelden teweeg brengen. Het landschap laat zich het best vergelijken met een palimpsest, dat is een perkamentrol die na afkrabbing of onzichtbaar-making van het oorspronkelijk geschrevene opnieuw beschreven is. De oudere lagen zijn tussen de nieuwe regels door nog wel te ontwaren en plaatselijk leesbaar, dikwijls slechts met behulp van technieken die zélf de oudere landschappen bijna teniet deden.

Als we de overgebleven tekens in het landschap trachten te spellen, dan vertellen zij een verhaal van de sociale verhoudingen die in iedere afzonderlijke laag heersten. Verhalen van landarbeiders en heerboeren, van armoede en grote sociale projecten zoals de veenaftgravingen. Verhalen over sociaal isolement. Auke van der Woud beschrijft in *Het lege land* dat een reis van Meppel naar Nieuweschans rond 1800 niet minder dan vijftien uur in beslag nam. En dat was 's zomers, in de winter was er in de venen in Drente geen doorkomen aan⁶. Dat is aan die streken nog steeds af te lezen. Het Nederlandse landschap vormt een sociaal-politieke almanak.

Wie denkt dat de sociale democratie in Nederland daarom wel zorgvuldig met deze landschappen om zal springen, komt helaas bedrogen uit. De verantwoordelijke ministeries gonzen van opwinding bij de presentatie van hun plannen voor de ruimtelijke ordening van het volgend millennium. Het paarse kabinet maakt goede sier met grandioze infrastructurele werken. Maar de sociaal-politieke kant ervan bestaat uit magere beloften voor de werkgelegenheid en het opblazen van de rol van Nederland op het Europese toneel. Blijken van cultuurpolitiek benul kan ik er niet in onderscheiden. De Ecologische Hoofd-Structuur krijgt een Europese Hoofd-Structuur als uitbreiding. Ne-

derland gidsland!: een vrijbrief voor de uitwissing van nog meer cultuur-natuur-landschappen. Onze milieuminister verdedigt met aplomb de compacte stad, de VINEX-locaties, enz. Nederland tweestromenland: cultuurloze natuur aan de ene kant van het geluidscherm, asfalt aan de andere. Ze kruisen elkaar via corridors, snelle en langzame. Een cultuurpolitieke visie in deze is non-existent. Wat kan daaraan worden gedaan?

Natuur volgt cultuur

Uiteraard wil ik niet beweren dat een Ecologische Hoofd-Structuur niet hoeft. Ik voer een pleidooi voor het bevorderen van biodiversiteit in de cultuurvolgende natuur. Er bestaan echter ook pertinente cultuurvlieders. Die hebben recht op een ongestoorde biotoop van tenminste kritische grootte. Alleen zou ik dat niet tot boegbeeld van het beleid maken. En zeker niet infrastructurele ingrepen compenseren door de cultuurvlieders nog meer terrein aan te bieden, alsof alle problemen daarmee zijn opgelost, terwijl ze evident slechts zijn afgekocht. Laten we eindelijk een begin maken met de mogelijkheden te onderzoeken van een groene infrastructuur. Een voorbeeldproject voor de verlangde aanpak is te vinden aan de Oosterscheldestormvloedkering in Zeeland. Daar bleven in 1985 de constructie-eilanden na ontruiming achter als nutteloos land. In 1990 gaf Rijkswaterstaat het Ontwerp-buro West 8, dat onder leiding staat van Adriaan Geuze, opdracht tot herinrichting van het gebied. De eerste 2,5 hectaren van dit project werden in 1991-92 verwerkelijkt. De begeleidende folder van Natuurmonumenten beschrijft de bedoeling: 'De zanddepots worden afgewerkt tot grote plateaus bedekt met schelpen. Schelpenvlakken zijn de ideale rustplaats voor kustvogels bij hoogwater en geschikt als locatie voor het maken van nesten. Door te kiezen voor zowel lichte als donkere schelpen (kokkels en mossels) ontstaan kleurvlakken die verschillende soorten vogels aantrekken. De vogels kiezen het schelpenvlak dat de beste camouflage biedt. Witte vogels op witte schelpen; donkere vogels op zwarte schelpen. De kleurvlakken zijn ontworpen in geometrische patronen. Deze lijn- en schaakbordvlakken contrasteren met de contouren van de kustlijn en verklaren

6. A. van der Woud, *Het lege land. De ruimtelijke orde van Nederland 1798-1848*, Amsterdam: Meulenhoff 1987.

het kunstmatige karakter van de vogelkolonies. De vlakte van de plateaus biedt de automobilist die over de stormvloedkering rijdt niet alleen een kleurenperspectief, maar opent ook het panorama over de zee. Het ritme van de grafische patronen relateert de voorbijrazende stedeling aan de ecologie van de Schelde, van de zee. De banen van zilvermeeuwen en scholeksters maken de oosterscheldekering tot s'werelds grootste levende Zen-tuin'.

Het lyrisch beschreven project is inderdaad een voorbeeld van natuurontwikkeling. Er worden immers culturele condities gecreëerd met de uitnodiging aan de natuur om deze in te vullen. Aan de vogels worden broedplaatsen aangereikt overeenkomstig hun behoeften. Tegelijkertijd appelleert de betreffende natuur niet aan de wandelaar maar aan de automobilist. Pas in hoog tempo genoten, ontplooit het landschap zijn maximale zeggingskracht. Het lijkt dus wel degelijk mogelijk om een snelheidskorridor te realiseren die zich verhoudt tot het landschap eromheen, sterker nog: die de condities voor de leesbaarheid van dat landschap expliciet in zijn constructie betreft. Vanzelfsprekend ben ik er gaan kijken, met de auto. Helaas hebben de vogels het laten afweten. Daardoor schiet er groen tussen de schelpen omhoog, wat niet wordt weggepikt. Het idee bleek sterker dan de uitvoering. De natuur speelde niet loyaal mee. Niettemin is het een poging – die navolging én verbetering verdient – om een tijd-ruimte corridor te construeren met ingebouwde natuurperceptie. Het hele project kon zo'n futuristische gedaante krijgen omdat het eiland zelf een nog historisch onbeschreven artefact was. Ik stel het niet ten voorbeeld omdat alle natuur die kant op moet, maar om te laten zien dat we niet zijn gedoemd om met natuurontwikkeling te eeuwigendage Jetse's schoolplaten na te bootsen.

Behalve Adriaan Geuze, timmert ook Bhalotra aan de weg. In een advies aan de Rijks-Planologische Dienst bespreekt hij drie projecten van zijn KuipersCompagnons Buro⁷. *City Fruitful* is het ontwerp van een stadsuitbreiding te Dordrecht waar glastuinbouw wordt geïntegreerd met woningbouw. In het plan worden circa vijftien hectare milieuvriendelijke glastuinbouw op verschillende manieren vervlochten met circa 1600 woningen. Beide partners profiteren van elkaar qua

arbeid, afzet en watergebruik. Het tweede besproken project behelst het grensoverschrijdend bedrijventerrein Aachen-Heerlen. Dit is een ontwerp voor een bedrijventerrein dat grotendeels verdiept of ondergronds is gelegen en waarboven het landschap doorloopt. Op die manier poogt dit plan de negatieve effecten van functiescheiding te boven te komen, zoals steriele woonwijken, uitgestorven bedrijventerreinen buiten werktijden en lange reistijden voor werknemers. Daarom wordt gekozen voor het doorbreken van de grenzen tussen de functies werken, recreëren en wonen. Dat gebeurt door elkaar overlappende woon-, werk-, recreatie- en natuurgebieden in het leven te roepen. Zodoende worden verschillende niveau's in het landschap in één natuur-cultuurplan verenigd. Een derde project heeft reeds in de politieke ideeënvorming weerklink gevonden. In plan Sijtwende-Voorburg wordt voorgesteld om de autoweg die de buurt dreigt te versnipperen, deels overkapt deels ondergronds aan te leggen. In plaats van 21 hectare die verloren gaat wordt hierdoor een bouwlocatie voor ongeveer duizend woningen gewonnen. Ook hier loopt het landschap door over de verzonken weg, maar ditmaal betreft het een stadslandschap. In alle drie de projecten wordt een etage-landschap beoogd. Natuur en cultuur worden in elkaar geschoven of over elkaar heen gelegd. Het wederzijdse uitsluiten wordt doorbroken.

Eén-percents-regeling

De geschetste plannen van Geuze en Bhalotra beginnen bij culturele ingrepen en trachten natuur in zulk een bestek tot antwoord te prikkelen. Dat zoiets kan, blijkt ook al uit de rapporten van stadsecologen die aantonen dat verwaarloosde arme gronden in de grote stad vaak niet onderdoen voor buitengaats natuureservaten als het om biodiversiteit gaat. Het platteland is vaak door vermessing geëutrofeerd. Het grondwaterpeil wordt bovendien kunstmatig laag gehouden terwille van de machinale landbouw. Dergelijke maatregelen reiken tegen wil en dank over de grenzen van natuurgebieden heen. Daar helpt geen *Verboden Toegang* aan. Juist binnen de stadsgrenzen doen die problemen zich minder voelen. Er wordt al duchtig geëxperimenteerd met ecologische stadstuinen en met

7. A. Bhalotra, De gelijktijdige ruimte, in: *Ruimte als Voorraad*, RPD, Den Haag, 1996, p. 7-13.

het bewust inramen van ecologische niches in gevels en daken van nieuwbouwprojecten. Het maakt de natuur niet uit of zij een ruïneheuvel of een door een architect gesigneerd prestige-bouwsel koloniseert.

Als je zulke projecten op een rij zet, dan kan daar wel een levensvatbaar voorstel uit worden gedestilleerd. Vroeger had je in het Kunstbeleid de éénpercentsregeling. Die schreef voor dat bij nieuwbouw één percent van de totale bouwkosten moesten worden uitgetrokken en gereserveerd voor toegepaste kunst in het te realiseren gebouw zelf. Het zou toch van de gekke zijn geweest als die kunst in het kader van een compensatieregeling elders had moeten worden geconcentreerd? Kunst bij Kunst, beton bij beton? Maar als we voor Kunst 'natuur' substitueren, vinden we dat ineens heel gewoon. Mijn voorstel luidt om ook bij infrastructurale werken een vergelijkbare percentsregeling in te stellen. Wij willen 20 percent natuur in Nederland, dat betekent dat 20 percent van de totale kosten moeten worden uitgegeven aan natuurontwikkeling in het kader van de ingreep zelf (en dus niet ter compensatie elders). Zoals we hebben gezien, zijn er legio mogelijkheden. Als er een snelweg wordt aangelegd, kunnen we het talud mooi strak strekken om een machinaal grasmaaie regime te faciliteren. Voor hetzelfde geld kunnen er grillige gradiënten worden aangebracht, die de natuur uitdagen zich terplekke uitbundig uit te drukken. Biotopen hoeven niet altijd vele hectares groot te zijn.

Ondertussen moet er nodig iets worden veranderd in de Natuur- en Milieu-Educatie. Die moet niet alleen meer gaan over kikkervisjes en het paargedrag van fluiters en piepers. Laat liever zien hoe de natuur inspeelt en ook altijd al veelzijdig hééft

ingespeeld op culturele condities. In de bus náár het natuurreservaat is in dat opzicht minstens zoveel te beleven als op de plaats van bestemming. Mocht dat nog steeds te romantisch overkomen, licht dan de Kaart van Nederland eens door en bekijk die in de klas met een cultuurpolitieke bril. Er zijn te voet bereikbare, lokale verstrengelingen van cultuur en natuur die kunnen worden bevorderd. Er zijn streekplannen, die overzichtelijk en leesbaar blijven bij een snelheid tussen de 50 en 80 km/uur. Er zijn nationale plannen, waarmee Nederland zich op de Europese kaart in de kijker wil spelen: HSL, Schiphol. Op al die schaalniveau's wordt een cultuurpolitieke bekommernis om de leesbaarheid van het landschap bij verschillende tempo's node gemist. In de retoriek rond de HSL wordt zelfs een jubelzang aangeheven op het vrijblijvende kosmopolitische gevoel dat men krijgt bij een anoniem voorbysuizend landschap⁸.

Is het niet het overdenken waard wat de landschappen die het paarse kabinet ons voor de toekomst voorspiegelt, te zeggen hebben over de sociale verhoudingen in onze tijd? En zouden we van daaruit terugredenerend niet wat eenvoudige maatregelen kunnen treffen om de verschillende etages van het landschap meer betekenisvol met elkaar te verbinden? Het instellen van snelheidsgrenzen per schaalniveau en het faciliteren van overstapmogelijkheden naar andere vervoermiddelen zodra hogere schaalniveau's worden geaspireerd, kunnen al wonderen doen. Een duurzaam landschap behelst meer dan Nederland inpluggen in het razendsnelle internationale verkeersweb en pronken met percentages puur natuur gewonnen uit compenserende natuurontwikkeling. De sociale kwestie verschijnt tegenwoordig in de gedaante van een EIS: een Ecologische Infra-Structuur.

8. Daarover meer in: Petran Kockelkoren, 'De esthetiek van het gecreëerde landschap', in: *De inrichting van Nederland, Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers/WBS, 1997, p. 134-162; zie o.a. citaat blz. 156-157.

Naar een Europese socialistische partij

MAARTEN DE HEER &
HANS WOLTERS

leden van de

Advies Commissie Europese Politiek van de PvdA

Temidden van de vele instellingen en organisaties die de Europese Unie in stand houden en omstrenghen, is er een partij van Europese Socialisten, de PES. Men hoort er weinig van en als er iets over wordt gemeld, maakt dat geen sterke indruk. Felix Rotenberg, die bij zijn afscheid een laat bloeiende belangstelling voor Europa toonde, vond het 'een verbijssterende ervaring' mee te maken dat deze poging tot 'transnationale partijvorming' een marginaal verschijnsel is.¹

Toch bestaat er al jaren een samenwerking tussen de socialistische partijen uit de landen die meedoen aan de Europese integratie. In 1974 werd een federatie van socialistische partijen in de Europese Gemeenschap opgericht, vergelijkbaar met de samenwerkingsvormen van de liberalen en de christen-democraten. Aanvankelijk was de Europese socialistische federatie niet meer dan een ontmoetingsplaats. In 1994 werd er de naam van 'partij' aan gegeven. In de praktijk veranderde echter weinig. Het bleef een los samenwerkingsverband van nationale partijen die *ad hoc* en zeer sporadisch tot gemeenschappelijke standpunten komen. Doordat het aantal regeringsleiders van socialistische huize in Europa toenam, kregen de jaarlijkse congressen van de PES meer cachet. Deze succesrijke voormannen onderstrepen in de regel krachtig het belang van de Europese partij, maar zij houden zich vervolgens zorgvuldig aan hun nationale standpunten. Tijdens het jongste PES congres in Malmö waren de talrijke afgevaardigden meer luisteraars dan politiek actieve afgevaardigden. De standpunten worden zorgvuldig door partij-ambassadeurs uit de landen van de Unie voorbereid en hebben een laag politiek karakter, nodig voor een haalbaar compromis.

In de PvdA lijkt hierover weinig ongerustheid te

bestaan. Niet onbegrijpelijk, als geconstateerd moet worden dat men in deze partij de weg in Europa kwijt lijkt te zijn² en dat bij een vergelijking van verkiezingsprogramma's van de Nederlandse partijen blijkt dat het programma van de PvdA het minst zegt over Europese kwesties.³

Er is veel eurosceptis in de partij. Europese partijvorming is als onderwerp van discussie ook niet besteed aan die overtuigde democraten die een onstuitbare neergang van de politieke partijen zien. De kiezer toont steeds minder belangstelling voor het partijwezen, de overheid moet vaak financieel bijspringen om ze op de been te houden. Waarom dat in Europa nog eens dunnetjes over doen? Het zou alleen in het belang zijn van degenen die in Brussel en Straatsburg hun soms dikke boterham verdienen.

Democratie, socialisme en Europa

Dit verhaal over Europese partijvorming kan inderdaad hier eindigen als de Nederlandse sociaal-democratie zonder bezwaar met de rug naar Europa zou kunnen gaan staan. Er worden echter in de Unie besluiten genomen waarvoor de nationale regeringen de bevoegdheid uit handen hebben gegeven. De nationale politieke organen en partijen zijn daarover onvoldoende geïnformeerd door een algemene fixatie, ook van de media, op nationale kwesties. Er is zowel bij de formele besluitvorming als bij het toepassen van informele pressie, een grote kloof tussen de kiezers en de Europese besluitvorming. Toen de kiezers bij de vorige verkiezingen voor het Europees Parlement het in grote getale lieten afweten, was er ook bij de PvdA even schrik. Men nam zich voor er wat aan te doen, maar het is er niet van gekomen. De aandacht ging weer uit naar puur nationale onderwerpen, wellicht ook omdat het gebrek aan belangstelling van de kiezer

voor Europa de bevestiging leek van het primaat van de nationale politiek. Inmiddels zijn er volgend jaar weer Europese verkiezingen, zo snel gaat dat.

In dit opzicht moet gesproken worden van een crisis van de nationale partijen in relatie tot de Europese Unie. De ernst daarvan is afhankelijk van de mate waarin de eigen ruimte van de Europese instellingen voor het nemen van beslissingen toeneemt. Daarover is geen absolute zekerheid te geven. Zelfs de Euro kan nog afgedaan worden als een monetair besluit waarover parlementen ook vroeger niets te zeggen hadden en dat alleen de afronding is van het al bestaande vrije onderlinge handelsverkeer. Feit is echter, dat er al lange tijd een Europese beslissingsruimte bestaat en die heeft de potentie steeds groter te worden.

De nationale partijen hebben geen greep op deze Unie-besluiten en op de toepassing daarvan door de Europese Commissie en haar ambtenaren. Als de Unie-besluiten slecht vallen bij de kiezers, zouden de nationale partijen kunnen proberen hun handen in onschuld te wassen. De nationale partijen zijn echter wel in laatste instantie verantwoordelijk voor de inrichting van de Unie die de onprettige besluiten heeft mogelijk gemaakt. De nationale partijen kunnen wel afkeuren wat in Brussel gebeurt maar dat heeft geen effect. Deze machteloosheid zal op den duur het nationale democratische klimaat grondig bederven.

In de loop van de jaren heeft het Europees Parlement steeds meer bevoegdheden gekregen. Over een deel van het Unie-beleid beslist het Parlement samen met de Raad van ministeriële afgevaardigden van de lid-staten. Maar tot nog toe ziet de kiezer niet wat de politieke betekenis van de besluitvorming in het Europees Parlement is. In formele zin is het democratische element in de Unie groter, maar de legitimatie van het Europees bestuur bij de Europese burger neemt er niet door toe.

Uit een democratisch oogpunt zal er dus iets moeten gebeuren aan de verbinding tussen de kiezer en Europa. Voor een socialistische partij geldt bovendien dat regeren meer is dan 'de markt zijn

werk laten doen'. De bevoegdheden die op Europees niveau van de nationale staten zijn overgenomen, moeten worden gebruikt in overeenstemming met de sociale doeleinden die elk overheidsbeleid, lokaal, nationaal en ook Europees, in acht moet nemen. Dat vraagt een duidelijk socialistisch Europees program.

In de nationale staten zorgen politieke partijen voor de verbinding tussen de burgers en de overheid, inclusief het gekozen parlement. Leden van het parlement spelen daarbij een belangrijke en actieve rol, maar uiteindelijk zijn het de partijorganisaties die daaraan vorm geven, al was het alleen al door de rekrutering van kandidaten voor politieke functies. Nu er in Europees verband een leemte bestaat in de verbinding tussen overheid en burger, ligt het voor de hand te kijken naar de mogelijkheden van politieke partijen om die brug te slaan.

Partijen in Verdrag en Parlement

In het Verdrag van Maastricht is een artikel opgenomen over de vorming van Europese politieke partijen.⁴ Aanvankelijk was het de bedoeling om een bepaling over partijvorming op te nemen bij de artikelen over het Europees burgerschap (art 8 tot 8e). Het betreft immers een recht van burgers om zich in georganiseerd verband met de politieke gang van zaken in de Unie te bemoeien. Het artikel zoals in Maastricht geformuleerd, staat nu bij de bepalingen die betrekking hebben op het Europees Parlement. Het artikel constateert het nut van Europese politieke partijen maar heeft op zich geen concrete gevolgen.

Na de vaststelling van het Verdrag van Maastricht nam het Europees Parlement de uitwerking van dit artikel over partijvorming ter hand. De voorbereiding daarvan vond plaats door een parlementaire commissie onder leiding van de Griekse sociaal-democraat Dimitris Tsatsos. In het verslag van deze commissie⁵ wordt voorgesteld dat de Unie in een kaderverordening de rechtspositie van Europese politieke partijen regelt. Een tweede verordening zou financiële steun uit gemeenschappelijke middelen aan erkende partijen mogelijk moeten maken.

1. Felix Rottenberg, 'Mijn laatste bericht als voorzitter van de PvdA', *Socialisme & Democratie* 1997, nr 3, blz 113.

2. André Gerrits in *Socialisme & Democratie* 1997, no 3, blz 105.

3. Rob de Wijk, Europa in de verkie-

zingsprogramma's, *Internationale Spectator* jrg 52, nr 3, maart 1998, blz 133.

4. art 138 a: 'Europese politieke partijen zijn een belangrijke factor voor integratie binnen de Unie. Zij dragen bij tot

de vorming van een Europees bewustzijn en tot de uiting van de politieke wil van de burgers van de Unie.'

5. Verslag Tsatsos, De constitutionele positie van de Europese politieke partijen, doc A4-342/96.

In het verslag van de commissie is een minderheidsstandpunt verwoord. Het tot stand komen van politieke partijen moet volgens deze minderheid aan de civiele samenleving worden overgelaten. Een statuut voor deze partijen gaat immers uit van een Europa 'waarin de centrale beslissingscentra betrekkelijk onafhankelijk zijn van de naties en waarin een autonoom politiek leven ontstaat rondom deze centra (het zogenaamde 'federale Europa').' Deze minderheid legt terecht een verband tussen het bestaan van eigen politiek leven in de Unie en de wenselijkheid van Europese politieke partijen. Ook is het juist dat een vraagteken wordt gezet bij het geven van wettelijke regels voor een ontwikkeling die uit de samenleving zelf behoort voort te komen.

In december 1996, na een kort plenair debat, aanvaardde het Europees Parlement een resolutie⁶ waarin wordt gevraagd om de reeds genoemde twee Unie besluiten: één over de rechtspositie van de Europese politieke partijen en één over hun financiële positie. Het EP ziet dit niet als een eenvoudige uitvoering van bestaande verdragsartikelen maar wil daarover een afzonderlijke besluitvorming vanwege 'de duidelijkheid en de geloofwaardigheid tegenover de burgers'. Hieruit spreekt een grote terughoudendheid van het Parlement om zich rechtstreeks met de partijvorming te bemoeien. In wezen zijn de voorgestelde besluiten alleen van belang als er door de Unie financiële steun aan politieke partijen zou worden gegeven.

Een Grieks geluid

Dimitris Tsatsos stelt in een beschouwing over de uitleg van het Verdragsartikel over partijvorming⁷ dat de drie huidige Europese partijen in feite een confederatieve vorm van samenwerking van nationale partijen zijn. Er is geen direct lidmaatschap van burgers. Daarom zijn deze partijen naar zijn mening geen effectieve Europese politieke partijen. Hun standpunten zijn immers compromissen tussen nationaal gevormde meningen. Het gebrek aan geloofwaardigheid van de nationale partijen op het gebied van de Unie wordt op die manier alleen maar naar Europees niveau overgeheveld. Tsatsos meent dat in ieder geval een direct lidmaatschap

van Europese burgers mogelijk moet zijn, wil de meningsvorming op Europees niveau plaats kunnen vinden. Daarvoor zijn wel, zo voegt hij toe, nog steeds culturele en taalproblemen te overwinnen.

Het is overigens duidelijk dat er ook politieke verschillen moeten worden overbrugd. Want al noemen de samenwerkende nationale partijen zich sociaal-democratisch, de inhoud van dat begrip is vaak erg nationaal bepaald. Ook als men zou kunnen afzien van typisch nationaal eigenbelang, zijn de afzonderlijke nationale zienswijzen niet zomaar om te smelten tot een gemeenschappelijk Europees politiek programma.

Verschillen van taal en cultuur

Het overbruggen van verschillen in taal en cultuur is niet uniek voor de Europese partijvorming. Het geldt ook voor vakbonden, werkgevers, landbouworganisaties, consumentenbonden, milieuorganisaties en andere beroepsorganisaties die ieder eigen Europese platforms hebben gevormd. Naast het diplomatieke overheidsverkeer is er ook een grote groep van burgers die in Europese organisaties van allerlei aard met elkaar communiceren en tot gemeenschappelijke conclusies komen.

De verschillen in taal tussen de Europese burgers kunnen uiteraard niet sluitend worden opgelost door een volksstam van vertalers en tolken. Wie deelneemt aan het proces van Europese besluitvorming, direct of op de achtergrond, heeft een voorsprong naarmate hij of zij zich beter in 'vreemde' talen redt. Taalverschil is voor de Europese integratie zeker een vertragende factor maar zal door de toenemende taalvaardigheid op den duur een geringer obstakel zijn.

De verschillen in cultuur lijken diepere kloven tussen volken te veroorzaken die moeilijker te overbruggen zijn. Ook hier kan echter gemakkelijk worden overdreven. Het gaat er immers niet om de cultuurverschillen weg te halen. Er moet een vorm van samenwerking mogelijk worden gemaakt. Daarvoor is een nieuw gedragspatroon nodig dat veel lichter, minder rigide en gemakkelijker te volgen is dan de gedragspatronen in de bestaande nationale culturen. Zo'n nieuw gedragspatroon

6. Resolutie over de constitutionele positie van de Europese politieke partijen. Europees Parlement A4-0342/96 dd 10.12.96.

7. Dimitris Th. Tsatsos, 'Europäische

politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages - Art 138a EGV' in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1994, Heft 3-4, Seite 45 ev.

bestaat al in vele andere vormen van internationale samenwerking. Het zal echter geleidelijk moeten worden verdiept om een doeltreffende communicatie mogelijk te maken. Vervolgens kunnen ook meer gecompliceerde gedragsregels tot stand kunnen komen. Met de meest moeilijke en de meest ingrijpende daarvan zijn we in West Europa al geruime tijd bezig: de rechten van de mens en de democratische rechten. Het op samenwerking gerichte Europese gedragspatroon zal ook corruptie en ontduiking van regels, waarvan geen enkele nationaliteit is vrij te pleiten, moeten uitbannen.

Bij het schetsen van deze moeilijkheden wordt de stem van de Euro-scepticus weer hoorbaar: waarom zo driftig voorop lopen, waarom niet afgewacht tot de rest van de Europese integratie deze problemen heeft opgelost? Als dat laatste niet lukt heeft men zich veel onnodige moeite bespaard. Onze stelling is dat daardoor bij voorbaat de mogelijkheid verloren gaat om van sociaal-democratische kant invloed uit te oefenen op de manier waarop de Europese integratie wordt ingevuld. Er zal dan steeds achteraf getracht moeten worden om te corrigeren. Omdat de besluitvorming in een zo grote politieke eenheid onvermijdelijk moeizaam is, zal een correctie achteraf onevenredig veel politieke inspanning vragen. Daar komt nog bij dat de verschillen tussen de nationale staten alleen maar groter worden indien er geen tegendruk is van een gemeenschappelijk Europees beleid. Tenslotte (en nogmaals), ook voor de reeds genomen Europese politieke besluiten geldt dat zij aan een effectieve democratische controle moeten worden onderworpen.

Het functioneren van de Europese partij

Evenals op nationaal niveau heeft in Europees verband een politieke partij een aantal functies. Nodig is een gezamenlijk programma, de partij zal kandidaten voor politieke functies moeten rekruteren en er zal een voortgaande communicatie tussen burgers en overheidsorganen moeten worden georganiseerd. Hierna worden deze drie aspecten belicht. Daarbij wordt in het oog gehouden dat het hier om een veranderingsproces gaat dat vanwege de al aangeduide moeilijkheden slechts geleidelijk zal kunnen verlopen. Het best kan begonnen worden in de reeds bestaande Europese politieke partij, de PES.

Tot nog toe komt het *programma* van de PES tot stand op een wijze die ook elders in de Unie gebruikelijk is: compromissen tussen afgevaardigden van

nationale partijen waarbij de verschillen tussen deze partijen omzeild worden. Daarvan gaat nauwelijks enige invloed uit. De besluitvorming zal daarom vanuit de Europese partij moeten worden voorbereid en besluiten zullen waar nodig met meerderheid moeten worden genomen. Eerst dan kan een programma tot stand komen waarmee de partij zich duidelijk van anderen onderscheidt en dat een stempel op de partij drukt.

Er zal ook een politisering van standpunten moeten plaatsvinden. Tussen de grote fracties in het Europees Parlement bestaan over de rol van het parlement en andere institutionele onderwerpen weinig verschillen van mening. Als ze er al zijn hebben ze geen ideologische achtergrond die voor een politieke partij wezenlijk is. Het programma van een Europese politieke partij zal daarom op deze institutionele aspecten niet te veel nadruk moeten leggen. Het zal zich moeten concentreren op andere onderwerpen van beleid. Voor de PES liggen die onderwerpen voor de hand: werkgelegenheid, milieubeleid, ontwikkeling van economisch zwakke gebieden, handels- en ontwikkelingsbeleid. Het lijkt aan te bevelen om niet alles tegelijk aan te pakken en stap voor stap de andere wereld van de Europese unie binnen te treden. Maar dat vergt wel dat de geboden mogelijkheden worden benut. Dat is nu als regel niet het geval. Vlak voor de Amsterdamse top legde de Franse premier en socialistische partijleider plannen op tafel om de werkgelegenheid in de EU nieuwe impulsen te geven. Dat gebeurde zonder dat daarover vooraf overleg was gevoerd met de overige partijleiders. Ook voor de Werkgelegenheidstop van Luxemburg, november j.l., heeft de PES geen gezamenlijke politieke aanpak of opstelling voorbereid, simpelweg omdat daarover geen overeenstemming was te bereiken. De toespraken op het PES Congres van Malmö over de Europese sociaal-democratie als drijvende kracht achter verruiming van de Europese werkgelegenheid blijken hol en leeg te zijn geweest.

Tegelijk met het aanpakken van de genoemde onderwerpen van praktische politiek zal er gewerkt moeten worden aan het vormen van een Europese sociaal-democratische ideologie. De wetenschappelijke bureaus van de nationale politieke partijen zullen daarvoor hun samenwerking moeten intensiveren. Uiteindelijk zal er een Europees wetenschappelijk bureau voor de socialistische Europese partij moeten komen.

Het aanwijzen van *politieke functionarissen*, zoals de kandidaat-Euro-parlementariërs, is tot dusverre uitsluitend de verantwoordelijkheid van de nationale partijen. Het voordeel daarvan is dat deze kandidaten geacht kunnen worden het dichtst te staan bij de problemen van hun kiezers. Zij kunnen het gemakkelijkst ter verantwoording worden geroepen voor hetgeen zij in het Parlement naar voren brengen. Andere Europese politici hebben echter ook veel in de melk te brokkelen. Het is daarom een belang van het 'nationale kiesdistrict' om op de kandidatenlijsten ook personen uit andere Unie landen op te nemen. Om dat te kunnen zullen wel enige nationale kieswetten moeten worden gewijzigd. In artikel 138-3 is sinds het Verdrag van Maastricht bepaald dat het Europees Parlement een eenvormige kiesprocedure kan ontwerpen, waarover het besluit uiteindelijk door de Raad van Ministers eenstemmig moet worden genomen. De meerderheid van het Europees Parlement moet daarmee tevoren instemmen. Een dergelijk besluit van de Raad betekent overigens dat de lid-staten slechts wordt aanbevolen zo nodig hun grondwet aan te passen.

Er bestaat nu al de mogelijkheid dat *ingezetenen* van een andere nationaliteit, afkomstig uit de Unie, zowel passief als actief kiesrecht hebben. Bij de jongste verkiezingen voor het Europees Parlement stonden 53 personen kandidaat in een lid-staat waarvan zij niet de nationaliteit hebben; één daarvan bereikte het Parlement.⁸ Ten einde de verkiezingen een echt Europees karakter te geven zou van deze mogelijkheid meer gebruik moeten worden gemaakt.

Een wezenlijke volgende stap wordt gemaakt indien eenzelfde persoon in meer lid-staten tegelijk kandidaat kan zijn. Daarvoor moeten lijsten over de grenzen heen aan elkaar verbonden worden. Een Europese partij zou erg veel geluk hebben indien er meteen over een persoonlijkheid kan worden beschikt die zich overtuigend aan alle Europese kiezers kan presenteren. Een tussenstap kan zijn een gezamenlijke kandidaat voor een grensoverschrijdende regio. Zo'n regio kan gebaseerd zijn op een taalverwantschap maar ook op sociaal-economische banden. Een voorbeeld is de regio Catalonië, Marseille, Noord-Italië, waar onder andere veel samenhangende belangen voor de economische infrastructuur bestaan. Dichter bij huis en van meer

bescheiden omvang kan de regio rond Kerkrade-Herzogenrath worden genoemd.

Het naar voren brengen van kandidaten door een Europese partij zal zich kunnen uitstrekken tot de leden van de Europese Commissie. Het aantal leden van de Commissie zal na de volgende uitbreiding van de Unie niet meer gelijk kunnen zijn aan het aantal lid-staten. Aanvankelijk zullen de regeringen van de lid-staten die niet in aanmerking voor de benoeming van een landgenoot dreigen te komen, trachten een regeling te treffen met andere regeringen. Naarmate er minder nadruk komt op de institutionele vormgeving en meer op de maatschappelijke consequenties van het beleid, zal ook bij de benoeming van Commissarissen meer rekening moeten worden gehouden met de politieke richting van de betrokkenen. Hierbij kunnen Europese politieke partijen, mits zij goed functioneren, een belangrijke rol spelen.

Communicatie en organisatie

De communicatie tussen een politieke partij en de burgers is essentieel voor het functioneren van de partij en de democratie. Er gaat wel wat aan vooraf. Een partij moet een duidelijke boodschap hebben. De Europese partij zal standpunten moeten hebben die worden gevormd op grond van hetgeen in de eigen geledingen naar voren komt. Daarvoor zal adequate informatie nodig zijn en zal een dialoog met de maatschappelijke groeperingen moeten plaatsvinden.

Dat geldt voor de Europese organisaties op het gebied van industrie, handel, landbouw en de vakverenigingen en ook voor multinationale ondernemingen. Naast deze vormen van georganiseerd eigenbelang zijn er ook de behartigers van regionale en plaatselijke instellingen en publiekrechtelijke organen en van ideële belangen als die van de consumenten, het milieu en de Derde Wereld. Deze ideële organisaties hebben over het algemeen minder menskracht en middelen dan nodig is om op effectieve wijze invloed uit te oefenen. De Europese politieke partijen zullen vooral deze groepen en organisaties structureel bij het democratisch politieke proces moeten betrekken.

Dit alles vraagt een krachtige leiding. Er moeten dan ook bijzondere eisen worden gesteld aan de voorzitter, het boegbeeld van de Europese partij. De voorzitter zal haar of zijn werk niet moeten

8. *Europe* no 7140, dd 17.1.98.

doen ter ondersteuning van een andere, nationale functie, zoals nu vaak het geval lijkt. Er is niets op tegen dat iemand aan een politieke carrière bezig is, maar het voorzitterschap moet een volle dagtaak zijn. De PvdA zal tezamen met de andere PES-partijen actief op zoek moeten gaan naar een goede, geprofileerde voorzitter.

Het hoogste orgaan van de Europese socialis-tische partij is het PES-congres. De PvdA heeft dit jaar voor het eerst de afgevaardigden naar dit congres voor het grootste deel door het eigen nationale congres laten aanwijzen. Dat is een stap vooruit. Nu zal ook de discussie die in het huidige PES-congres zal worden gevoerd, in de nationale partij moeten worden voorbereid. De eigen aanhang krijgt zo beter inzicht en zeggenschap in hetgeen op Europees niveau aan de orde komt. Omdat het vrij omvangrijke PES-congres om praktische redenen hooguit één maal per jaar bijeen zal kunnen komen, is er een partij-raad achtig orgaan nodig. Daarin kan vaker de politieke actualiteit worden besproken, en kunnen tussentijdse bijstellingen van beleid plaatsvinden. De PES zou ook de confrontatie met lidpartijen niet langer moeten schuwen. De thans door sommige nationale delegaties in de socialis-tische fractie gehanteerde regel, dat in laatste instantie de bevriende regering in de eigen hoofdstad het laatste woord heeft over het stemgedrag, zoals bijvoorbeeld *New Labour* dat doet, moet door de PES aan de kaak worden gesteld.

De financiering van de PES, een kwetsbaar punt, zal verbeterd moeten worden. Voorlopig zullen de nationale partijen en de fondsen van het Europees Parlement voor financiering moeten zorg dragen. Een direct lidmaatschap van burgers is er nog niet en zal voorlopig een te kleine geldelijke basis zijn. Er zal dus een financiële regeling moeten komen die de onafhankelijkheid van de Europese partij in tact laat.

Slot

Het totstandkomen van een echte Europese socia-listische partij zal alleen stapsgewijs kunnen plaatsvinden. Daarvoor is het weinig zinvol nu een tijd-pad aan te geven. Er zal op een bepaald moment een omslag moeten komen van de huidige confederale structuur naar een direct op Europese burgers rustende partij. De voorbereiding daarvan zal voor een groot deel in de huidige, geactiveerde, PES kunnen plaatsvinden. Daarnaast zullen initiatieven van onafhankelijke denktanks en van vooraanstaande Europese socialistische politici en ook van nationale politieke partijen de straks noodzakelijke omslag vanuit eigen gezichtspunten kunnen bespoedigen. Hoewel het hier gaat om een onderwerp dat uiteindelijk op Europees niveau zijn beslag moet krijgen, hopen de schrijvers dat in eerste instantie de PvdA zich aangesproken voelt. Deze partij zal zich dan meer met Europese aspecten van het beleid moeten bezighouden dan nu gebeurt. Dat kan niet alleen aan de Nederlandse delegatie naar de PES-fractie in het Europees Parlement worden overgelaten. Een algemene 'europeanisering' van de partij is geboden om te voorkomen dat de kloof tussen de beleving van de kiezers en de Europese werkelijkheid nog groter wordt. Intussen zal de PvdA ernst moeten maken met het inruimen van een plaats voor het Europees beleid in haar programma en activiteiten. Zij zal daarbij wellicht het idee hebben ten dele het werk van anderen te doen, en dat is ook zo, zolang er geen volgroeide Europese partij is, maar het is voor de democratie slecht indien de kiezer over de politieke betekenis van de Europese samenwerking langer onwetend wordt gehouden.

Het is tijd dat de Sociaal-Democratie zich in de EU weer in de voorste linies meldt.

De onuitstaanbare braafheid van de PvdA

FRANS BECKER/ROOS VERMEIJ

*Adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting
resp. secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur
van de WBS*

De verkiezingsuitslag van 6 mei jongstleden heeft de sociaal-democraten voorlopig van een solide machtsbasis voorzien. Een deel van het verkiezingsverlies van 1994 is ongedaan gemaakt; de Partij van de Arbeid is in stemmental de grootste partij gebleven; en de winst is ook weer niet zo riant dat daarvan een dreigende werking uitgaat. Grote verkiezingsoverwinningen hebben de PvdA immers zelden aan de macht gebracht.

Nu de electorale spanning voorbij is, ontstaat ruimte voor wat al te lang is uitgesteld: een serieuze verkenning van de programmatische uitgangspunten en koers van de Nederlandse sociaal-democratie. Onder leiding van de jurist W. Witteveen buigt een kleine commissie zich over de beginselen van de PvdA. De aanwezigheid van zulke uiteenlopende vertegenwoordigers van de sociaal-democratie als Tweede Kamerlid M. van Zuijlen en senator W.A.M. Wöltgens in dit gezelschap staat er in ieder geval garant voor, dat de toekomst van de sociaal-democratie in de volle breedte aan onderzoek wordt onderworpen.

Opnieuw staat ook de organisatie van de PvdA ter discussie. Onlangs liet het partijbestuur van de PvdA een nota het licht zien, die onder de titel *Van vernieuwing naar verdieping* de vernieuwing van werkwijze en organisatie van de PvdA centraal stelt.¹ Het is geen wonder dat de positie en het functioneren van de PvdA weer op de agenda staat. Nadat het voorzittersduo Rottenberg/Vreeman als een wervelwind door de partijgelederen is geraasd, heerst op dit front dodelijke stilte. Genoemde nota doorbreekt deze stilte, maar is louter intern gericht en besteedt nauwelijks aandacht aan het politieke en maatschappelijke krachtenveld waarin de PvdA opereert. Van enig besef dat er iets op het spel staat, is geen sprake.

Dat is echter een taxatiefout. De ontwikkeling

die de grote politieke partijen in Nederland doormaken, inclusief de PvdA, is verre van geruststellend. Interne waarnemers hebben eerder de noodklok geluid over de dreigende erosie van de PvdA als zelfstandige politieke organisatie.² Externe waarnemers

hebben de discrepantie opgemerkt tussen de kracht van Kok en de betrekkelijke onzichtbaarheid van zijn partij.³

Het debat over de rol en positie van een partij als de PvdA is nodig; maatschappelijke en politieke omstandigheden dringen de PvdA een kant op die haar voortbestaan als zelfstandige politieke kracht op den duur ondermijnt. Tegenover de verbeterde electorale positie, staat immers een verdere erosie van haar maatschappelijke en programmatische functie. Deze ontwikkeling is onwenselijk, maar niet onvermijdelijk.

Partijen naar de marge

Het Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen – de chroniqueur van onze partijen – presenteerde begin 1997 cijfers over het ledenverloop van politieke partijen, die uitgebreid aandacht in de pers hebben gekregen.⁴ Het ledental van de vier 'grote' partijen was, zo bleek, verder teruggelopen; de partijpolitieke organisatiegraad van de Nederlandse bevolking vertoonde nog steeds een dalende tendens.

H.J.A. Hofland leverde onder de titel *Krimpende partijen* behartenswaardig commentaar op deze ontwikkeling, dat een vervolg kreeg naar aanleiding van de Britse verkiezingsuitslag en – later – de Nederlandse verkiezingscampagne. Zijn kanttekeningen zijn te lezen als een antwoord op de vraag, welke trends de politiek van deze tijd domineren. Zijn centrale stelling luidt dat de partijen steeds afhankelijker worden van het imago van hun politieke leiders, terwijl tegelijkertijd hun programma-

tische functie in betekenis afneemt. Hun imago en de daarop gebaseerde macht hebben de leiders niet zozeer te danken aan het mandaat dat ze aan hun partij ontlenden, maar aan de wijze waarop ze de 'kwesties van de dag' oplossen. Daarmee verandert niet alleen de grondslag van de partijen, maar ook de inhoud van het politieke proces: 'Alle verschillen daargelaten, gaat het Nederlandse politieke proces in Amerikaanse richting: het krijgt meer trekken van een enquête- en imagodemocratie, die zich van kwestie naar kwestie beweegt (*one issue*).'⁵

De inzet van de verkiezingen is, in Hofland's opvatting, dan ook niet programmatisch van aard. 'Als de Partij van de Arbeid het goed blijft doen', zo schreef hij een jaar voor de Tweede Kamerverkiezingen, 'worden niet de socialisten maar worden Wim Kok en zijn parsee team beloofd voor vier jaar tactisch pragmatisme.'⁶ De voorwaarde waaronder dit systeem kan blijven functioneren is, dat de wereldeconomie blijft groeien. Het non-programmatisch karakter van de verkiezingen is de consequentie van de economische voorspoed.⁷ Houdt de economische groei niet aan, zo luidt Hofland's impliciete boodschap, dan zullen de mondialisering van de economie enerzijds, stabiliteit en sociale rechtvaardigheid anderzijds steeds moeilijker met elkaar te verenigen zijn.

Politiek commentator Mark Kranenburg komt in zijn bijdragen aan *NRC Handelsblad* tot vergelijkbare conclusies. De politiek, zo meent hij, is het decor geworden voor politieke leiders die zijn losgezongen van hun eigen partijen en hun bestaansrecht steeds meer ontlenden aan het niet partijgebonden electoraat. Het zijn de leiders die de toon zetten; partijen of programma's doen er nauwelijks meer toe.⁸ Politiek, zo meent hij, 'is steeds meer een zaak van pure stuurmanskunst geworden. De politicus laveert letterlijk tussen de klippen die

anderen — buiten de politiek — opwerpen. Partijprogramma's zijn niet veel meer dan amendementen op het ambtelijke beleidsproces.'⁹

De socioloog J.A.A. van Doorn heeft een niet minder somber beeld geschetst: 'de politieke partijen zijn machtelozer dan ooit.' Hij verbindt de erosie van de partijpolitiek met twee tendenties: enerzijds de tendens tot technocratische besluitvorming; anderzijds de 'adhocratische' pressie van burgers en belangengroepen. 'De politieke partijen dreigen tussen beide stoelen in te zakken.' De technocratische tendentie is zichtbaar geworden bij de infrastructurele herinrichting van Nederland en bij de totstandkoming van de EMU; de pressie van burgers en belangengroepen bij diezelfde infrastructurele beslissingen, over het hoofd van de partijformaties heen. Partijen, aldus Van Doorn, slagen er niet in om richting aan belangrijke politieke beslissingen te geven. Daarmee komt het einde van ons partijbestel in zicht. Partijen zijn dan campagneorganisaties geworden en aanbieders van carrières in politiek en bestuur.¹⁰

Hofland, Kranenburg en Van Doorn schetsen het onbehaaglijke krachtenveld waarin partijen hun weg moeten bepalen. De positie van politieke partijen staat onder druk. Het is vooral de zelfstandige, programmatische positie van partijen, die aan erosie onderhevig is. Is de PvdA zich van de hier gesignaleerde ontwikkelingen bewust?

En zo ja, hoe heeft ze er in de afgelopen periode op gereageerd?

Van Van Kemenade naar Rottenberg

Een vanzelfsprekend referentiepunt voor de beantwoording van deze vragen is het in 1991 verschenen rapport van de commissie Van Kemenade, *Een partij om te kiezen. Partijvernieuwing en PvdA*.¹¹ De commissie Van Kemenade was zich zeer wel bewust van de

1. *Van vernieuwing naar verdieping. Discussienota over toekomst en werkwijze van de Partij van de Arbeid*, mei 1998.

2. Vgl. Jacques Monasch, 'Kiest de PvdA de verkeerde partij? Pleidooi voor een 'Van Kemenade 11''; Bart Tromp, 'De ritualisering van verkiezingsprogramma's', beide in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 54 (1997) nr. 12.

3. Vgl. bijv. Frits Bloemendaal, 'De verborgen zwakte van de PvdA', in: *HP/De Tijd*, 15/5/1998.

4. Vgl. Joop Hippe e.a., 'Kroniek 1996. Overzicht van de partijpolitieke gebeurtenissen van het jaar 1996' en R.A.

Koole, 'Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch perspectief', beide in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, Groningen 1997, p. 21 resp. p. 167.

5. H.J.A. Hofland, 'Krimpemde partijen', in: *NRC Handelsblad*, 2 april 1997.

6. H.J.A. Hofland, 'Denkers van de groei', in: *NRC Handelsblad*, 14 mei 1997.

7. H.J.A. Hofland, 'Garanties van paars', in: *NRC Handelsblad*, 22 april 1998.

8. Mark Kranenburg, 'Leiders van wat eigenlijk?', in: *NRC Handelsblad*, 3 april 1997.

9. Mark Kranenburg, 'Welk vaandel volgen zij?', in: *NRC Handelsblad*, 1 mei 1997.

10. J.A.A. van Doorn, 'Democratie in spagaat', in: *HP/De Tijd*, 18/4/1997.

11. *Een partij om te kiezen. Partijvernieuwing en PvdA*, rapport opgesteld door een commissie, ingesteld door het bestuur van de Partij van de Arbeid, onder voorzitterschap van dr. J.A. van Kemenade, Amsterdam 1991.

ingrijpende veranderingen in de positie en rol van politieke partijen. Zij hadden zich ontwikkeld, aldus *Een partij om te kiezen*, van massapartijen tot professioneel-electorale partijen. Zij hadden het karakter van emancipatiebewegingen verloren, en waren zich verregaand met overheid en overheidsbeleid gaan identificeren.

De PvdA was zich onvoldoende bewust van deze veranderingen en was de eigen ledenorganisatie als centrum van het politieke heelal blijven beschouwen. De organisatorische vernieuwing van de PvdA diende volgens Van Kemenade echter niet tot deze ledenorganisatie beperkt te blijven, maar de nieuwe verhoudingen te erkennen: het toegenomen belang van het 'parlementaire' deel van de partij – de bestuurders en leden van vertegenwoordigende lichamen – en het risico dat zij lopen opgesloten te raken in de 'binnenwereld' van het beleid.

Het rapport koos voor een dubbele strategie. Enerzijds legde het een sterk accent op programmatische vernieuwing, waaronder het formuleren van een nieuw beginselprogramma en het zoeken naar een gemeenschappelijk progressief programma. Anderzijds deed het voorstellen voor organisatorische vernieuwing, bedoeld om de verstarring en geslotenheid van de partij te doorbreken. Daarbij namen vooral de invloed van de regionale 'partijbaronnen' op de korrel.

Door een centralisering en stroomlijning van de organisatie beoogde de commissie Van Kemenade deze machtsvorming in te dammen, de bureaucratie te verminderen en de kwaliteit van de kandidaatstellingsprocedure voor vertegenwoordigende lichamen te verbeteren. Daartoe moest deze procedure worden gecentraliseerd en de partijraad – vertegenwoordiger bij uitstek van het machtige 'midenkader' – worden afgeschaft. Beide voorstellen werden uitgevoerd.

Om voldoende *checks and balances* in de partij te behouden, stond de commissie Van Kemenade een versterking van de positie van partijbestuur en congres voor ogen. Het partijbestuur diende een bredere recruteringsbasis te krijgen, aan politiek gewicht te winnen en een centrale rol te spelen in het verbeteren van de interne partijcommunicatie. Het congres zou de rol van de partijraad over moe-

ten nemen. De voorstellen beoogden 'de kwaliteit en de herkenbaarheid van het congres als hoogste orgaan in de partij en van de congresleden als personen met een specifieke verantwoordelijkheid voor de koers van de partij te vergroten'.¹²

Met de verkiezing van R. Vreeman en F. Rottenberg – de laatste had deel uitgemaakt van de commissie Van Kemenade – tot vice-voorzitter en voorzitter van de PvdA leek de uitvoering van dit rapport gegarandeerd. Het voorzittersduo koos echter – in de malaisesfeer die er na de WAO-crisis in de partij heerste – een eigen, confronterende aanpak, die slechts zijdelings met het rapport-Van Kemenade in verband stond.

Van een eenduidige opvatting over de gewenste werkwijze en organisatie van de PvdA was bij hen overigens geen sprake. Nauwkeuriger geformuleerd: aan het vernieuwingsstreven van Rottenberg en Vreeman lagen twee nogal verschillende concepties ten grondslag. Enerzijds was dat het model van een goed georganiseerde en centraal aangestuurde ledenorganisatie, naar analogie van de vakbeweging en zijn bedrijfsledengroepen. Henri Polak, de aartsvader van de 'moderne' vakbeweging, diende hier als lichtend voorbeeld. In een bijdrage over partijvernieuwing trokken Rottenberg en Vreeman als les uit zijn biografie onder meer: 'de organisatie is heilig'.¹³

De partijorganisatie is in deze opvatting het centrale vehikel voor maatschappijverandering. Het taalgebruik weerspiegelt de strakke organisatieopvatting; Kamerleden worden gezien als 'verbindingsofficieren' en 'politieke ondersteuningsbrigades'.¹⁴ Anderzijds was er het model van de partij als discussieplatform, als kennislaboratorium. In deze visie speelt een kleine kern van uitnemende professionals een sleutelrol bij de organisatie van debatten, het ontwikkelen van nieuwe politieke opvattingen en het alert houden van de politieke organisatie: politiek als topsport.

Deze verschillende invalshoeken werden verbonden door twee gemeenschappelijke elementen. In de eerste plaats was in beide opvattingen een betere maatschappelijke verankering van de PvdA een top-prioriteit. De PvdA was een sterk in zichzelf gekeerde organisatie geworden, die het contact

12. *Een partij om te kiezen*, p. 41.

13. Felix Rottenberg/Ruud Vreeman, *Idee en beweging*, Amsterdam (PvdA) 1994, p. 7.

14. *Idee en beweging*, p. 6.

met grote groepen kiezers en belangrijke maatschappelijke groepen en organisaties dreigde te verliezen. Het tot stand brengen van een meer externe oriëntatie werd daarom – terecht – van groot belang geacht. In de tweede plaats kenmerkten beide vernieuwingsstrategieën zich door een gelijktijdige centralisering en informalisering van de macht.

Deze ontwikkeling werd mede mogelijk gemaakt door uitvoering van de aanbevelingen uit *Een partij om te kiezen*, maar vervolgens sterk bevorderd door de werkwijze en stijl van het voorzittersduo. Terwijl wel de centraliserende voorstellen van de commissie Van Kemenade werden uitgevoerd, bleef de beoogde versterking van de positie van het partijbestuur en het congres achterwege. Daardoor ging een formeel systeem van *checks and balances* ontbreken; het werd vervangen door informele netwerken.

Er is vanzelfsprekend kritiek mogelijk op de wijze waarop Rottenberg en Vreeman de vernieuwing van de PvdA hebben vorm gegeven. Veel van wat met het nodige aplomb werd aangekondigd, werd onmiddellijk ingehaald door nieuwe plannen en is nooit ten uitvoer gebracht. De afbrokkeling van de partij-organisatie is niet tot staan gebracht, maar daarvoor kan men het voorzittersduo bepaald niet exclusief verantwoordelijk stellen. Er staan succesvolle initiatieven tegenover. Politici van de PvdA werden uitgenodigd in openbare debatten tekst en uitleg te geven over hun beleid, zoals na *black Monday* bijvoorbeeld staatssecretaris Piet Dankert overkwam. Relatieve buitenstaanders werd gevraagd een bijdrage te leveren aan de programmatische ontwikkeling van de PvdA, soms tegen de stroom in. Verwaarloosde politieke thema's werden in kleine kring verkend.

Eén van de belangrijkste schaduwzijden van de aanpak van Rottenberg en Vreeman was echter de genoemde informalisering van de macht: het vervangen van formele kanalen voor menings- en besluitvorming door informele relaties en netwerken. Daartegen gelden niet alleen bezwaren van democratische aard, zoals met kracht van argumenten en herhaaldelijk door Bart Tromp naar voren is gebracht.¹⁵ Uiteindelijk leidde deze ontwikkeling tot een verdere verzwakking van de PvdA als *coun-*

tervailing power tegenover de bestuurlijk ingestelde 'Haagse machten'. Met de afbrokkeling van de formele structuur werd ook de machtspositie van het voorzittersduo zelf ondergraven. Op den duur hadden zij niet veel meer in te brengen dan hun persoonlijk gewicht en krediet.

Met het voortijdig terugtreden van Rottenberg als gevolg van ziekte, is het in gang gezette 'vernieuwingsproces' krakend tot stilstand gekomen. Hoe is de PvdA sindsdien met de erfenis omgesprongen? De erosie van de partij, die door de tomeloze energie van het voorzittersduo tijdelijk aan het zicht is onttrokken, heeft zich in de afgelopen jaren voortgezet. De combinatie van Kamerlidmaatschap en voorzitterschap door Karin Adelmund heeft de speelruimte voor een zelfstandige opstelling van de partij bepaald niet vergroot. Congres noch partijbestuur hebben zich ontwikkeld tot gezaghebbende organen. Het partijbestuur is verder weggeleden in irrelevantie, opererend in een sfeer van a-politieke vrijblijvendheid.

Hoezeer de zelfstandige politiek-programmatische positie van de PvdA in de afgelopen jaren is ondergraven, illustreren wij aan enkele voorbeelden: de versmalling van de PvdA tot lokale bestuurderspartij; het gebrek aan programmatische discussie en richting voorafgaand aan de verkiezingen; en het ontstaan van een nieuwe beslotenheid in de politiek.

Bestuurderspartij

De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen heeft de PvdA lokaal weer moed gegeven. Na twee forse nederlagen – in veel steden heeft de PvdA in de eerste helft van de jaren negentig haar electorale aanhang van 40 naar 20 procent zien zakken – werd er voor het eerst weer gewonnen. Met 141 burgemeesters (inclusief Almere), 400 wethouders, 1675 raadsleden en ongeveer 150 provinciale bestuurders heeft de PvdA in het binnenlands bestuur een dominante positie. Omgekeerd vormt het lokale bestuur een dominante factor binnen de PvdA. De lokale bestuurders zijn inmiddels het actieve kader van de PvdA geworden. Met uitzondering van de grotere steden is er nauwelijks nog een actieve afdeling te vinden, die haar vertegenwoordigers voedt, bekritiseert en alternatieven aandraagt.

15. Bart Tromp, 'Inzake partijvernieuwing', in: *Socialisme & Democratie*, jrg. 53 (1996) nr. 1.

Zowel in het rapport Van Kemenade als in latere vernieuwingsprogramma's is aan lokale bestuurders een rol van betekenis toegedacht. 'Vermaatschappelijking' komt immers voor een belangrijk deel lokaal tot stand. Het accent is echter geleidelijk aan verschoven: niet de plaatsbepaling van de PvdA in de samenleving staat centraal, maar het lokaal bestuur is centraal komen te staan in de PvdA. De voorzitters van de PvdA, het partijbestuur, het congres, de bewindspersonen en kamerleden zijn zich meer gaan richten op de lokale bestuurders van de partij. Zo sprak Felix Rottenberg de PvdA-burgemeesters aan op hun verantwoordelijkheid voor de PvdA; nog steeds zijn sommige van hen nauw betrokken bij de coaching en begeleiding van vertrekkende wethouders. De lokaal bestuurders werd tijdens het jaarlijkse festival van het Centrum voor Lokaal Bestuur gewezen op hun verantwoordelijkheid voor de selectie van nieuwe volksvertegenwoordigers en op hun maatschappelijke taak.

Organisatorisch kreeg deze ontwikkeling zijn neerslag in de plaats die het Centrum voor Lokaal Bestuur is gaan innemen. Voor het eerst werd in 1994 gebruik gemaakt van de expertise van het Centrum voor Lokaal Bestuur in de campagne. Gedurende de drie jaren daarop werd in één geïntegreerde lokale en landelijke beleidsstaf gewerkt. In de campagne van 1998 werd voor het eerst gewerkt met lokale campagnecoördinatoren en de lijsttrekkers. Uitgangspunt was een 2-in-1 campagne: lokaal en landelijke PvdA treden samen op voor de gemeenteraads- en Tweede Kamerverkiezingen. Deze samenwerking had natuurlijk positieve aspecten. Maar de grotere bemoediging van lokale bestuurders met de campagne was tegelijkertijd *afgedwongen*: veel van de lokale campagnes zijn afhankelijk geworden van de lijsttrekker en enkele raadsleden.

Langzamerhand zijn 'vereniging' en 'lokaal bestuur' synoniem met elkaar geworden. Aan lokaal bestuurders wordt gevraagd of zij een nadrukkelijke rol willen spelen op PvdA-congressen. Uiteraard is het nuttig om tussen de verschillende bestuurslagen contacten te leggen en ervaringen uit te wisselen, maar dat is niet de *core-business* van een politieke partij. Sterker nog, een dominantie van bestuurders in de PvdA zal het programmatische karakter van de PvdA niet versterken; eerder zal het a-politieke karakter van de menings- en besluitvorming toenemen. Want hebben bestuur-

ders niet veel meer baat bij belangenbehartiging (de juiste beleidsprioriteiten en geld) dan bij een programmatisch debat over de inrichting van Nederland?

Zijn bestuurders niet van nature en logischerwijs veel meer gericht op het uitvoeren van een politiek programma en het sluiten van bestuurlijke compromissen dan op het uitzetten van een programmatische koers? Heeft een PvdA-wethouder niet meer behoefte aan een geregeld overleg met collega-bestuurders en verantwoordelijke bewindslieden over de uitvoering van de bijzondere bijstand en nieuwe wet- en regelgeving, dan aan een serieus debat over de privatisering van de sociale zekerheid? Wie is er dan nog in staat om de kritiek te organiseren? Zet deze tendens zich voort, dan is het beeld van Van Doorn van de politieke partij niet zo ver meer verwijderd van de realiteit: dat van een campagne-organisatie en aanbieder van politieke carrières.

Partijvernieuwing in het fin-de-siècle

Een tweede test-case biedt de totstandkoming van het verkiezingsprogramma *Een wereld te winnen*. De start was veelbelovend. Een onorthodox samengestelde groep van politici en deskundige buitenstaanders uit ambtelijke en academische sfeer – het 'programmaberaad' – zou een vooraanstaande rol spelen bij het formuleren van het program. Daarnaast werden notities voorbereid door kamerleden en externe experts over kernthema's voor het programma, werden hoorzittingen met maatschappelijke organisaties belegd en open uitnodigingen naar tal van instellingen gestuurd om een bijdrage aan het programma te leveren. De voorbereiding werd afgesloten met een conferentie, waarop hoofdthema's voor het program aan de orde kwamen.

Het probleem van een dergelijke aanpak is natuurlijk, hoe het beschikbare materiaal vervolgens in een programma wordt gebundeld. Bij de totstandkoming van het PvdA-verkiezingsprogramma gebeurde dit volgens het principe: hoe opener het proces van meningsvorming, hoe geslotener het proces van besluitvorming. De wijze waarop het programma uiteindelijk tot stand is gekomen is volstrekt ondoorzichtig. Wie wat heeft bijgedragen aan het programma is onduidelijk, wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt evenzeer. Het programmaberaad was, zo bleek, slechts een vrijblijvende rol als discussieforum toebedacht. De uiteindelijke tekst van het programma is er niet

besproken; de discussies in het beraad hebben slechts een beperkte rol gespeeld bij de vaststelling van de uiteindelijke tekst.

Het concept-program dat ter bespreking en goedkeuring aan het partijbestuur werd aangeboden, was, naar we moeten aannemen, het product van enkele bewindslieden en Tweede Kamerleden. De leden van het partijbestuur hadden zichzelf een krap tijdschema opgelegd. Zij ontvingen het omvangrijke stuk op zaterdag; zij bespraken het op de daarop volgende maandagavond in enkele uren. Tijd voor discussie was er niet. Er konden opmerkingen worden gemaakt en vragen worden gesteld. De uiteindelijke afweging werd in kleine kring gemaakt.

Men kan niet zeggen dat het programma uitsluitend bestaat uit typisch 'Haagse' beleidsvoorstellen. Wie de passages over het milieubeleid leest, zal daarin zonder moeite het gedachtengoed van de ongebonden milieu-expert Jacqueline Cramer herkennen.¹⁶ Dat neemt niet weg, dat de benadering in het algemeen sterk beleidsmatig is gebleven. Ook na alle redactionele ingrepen is het stuk, zelfs voor de meer dan gemiddeld geïnteresseerde lezer, volstrekt ondoordringbaar. Anders dan in het programma van 1994 is geen poging gedaan tot een nadere plaatsbepaling van de Nederlandse sociaal-democratie, ook niet ten opzichte van de ontwikkelingen elders in Europa. Conceptueel is het programma uitgesproken zwak.

Doordat weinig afstand is genomen van het gevoerde beleid – het programma vertoont sterke trekken van een 'voorjaarsnota' voor Paars II – ontbreekt het aan een serieuze verantwoording van wat in de afgelopen vier jaar is gebeurd. Tevergeefs zoekt men bijvoorbeeld naar een beoordeling van Srebrenica en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse defensiepolitiek; tevergeefs naar een plaatsbepaling ten opzichte van het 'poldermodel'; tevergeefs naar een evaluatie van de marktwerkins- en dereguleringsoperaties die in gang zijn gezet.

Sommige waarnemers menen dat het verkiezingsprogramma niet meer is dan een bijdrage aan gewenste beeldvorming, een onderdeel van een

uitgekiende campagne. De presentatie van het program is vanuit die optiek een *media-event*, meer dan het begin van een debat in de eigen partij.¹⁷ Hoe waarheidsgetrouw deze opvatting ook mag zijn, voor de beoordeling van het verkiezingsprogramma schiet zij tekort. Wie de geschiedenis van de PvdA-programma's kent, weet dat deze, bewust of onbewust, ook steeds de weerslag zijn van heersende opvattingen in de sociaal-democratie.

Zo weerspiegelt *Een wereld te winnen* onvermijdelijk bepaalde patronen in het huidige sociaal-democratische denken. Het gebrek aan ambitie om het openbaar bestuur te vernieuwen – uitgezonderd een krachtig pleidooi voor overheidsfinanciering van politieke partijen (sic!); de onzekerheden over de toekomst van de ruimtelijke ordening; het gebrek aan helderheid over de verhouding tussen markt en overheid; het verder wegzakken van de internationale oriëntatie van de Nederlandse sociaal-democratie: het is zonder al te veel moeite te vinden in het program.

De tomeloze ambitie op onderwijsgebied blijft evenmin verborgen: een rozenkrans van wensen in een curieuze mengvorm van overheidsbemoeienis en stimulering van zelfbeheer. Of het onderwijs aan al deze wensen kan voldoen (bestrijding van achterstanden en achterstelling; meer aandacht voor ontplooiingskansen voor kinderen; meer aandacht voor nieuwe technologie; verdere invoering zelfbeheer; betere prestaties; verlengen van schooltijd; etc.) is geen serieus punt van discussie. Juist het onderwijsveld zelf komt er in het program nogal bekaaid af.

Men kan dus niet beweren dat *Een wereld te winnen* niet ambitieus is. Integendeel. Maar waar alles prioriteit heeft, is niets belangrijk. Een debat over een dergelijk programma, is onvermijdelijk gericht op de wensenlijstjes; niet op de onderliggende ideeën voor progressieve politiek. De totstandkoming van en besluitvorming over het verkiezingsprogramma laten zien hoe gebrekkig de PvdA als politieke organisatie zijn koers uitzet. De opstelling van het program illustreert hoe besloten en geïnformaliseerd de besluitvorming is geworden. Er is nauwelijks een poging gedaan om in het program

16. Vgl. bijv. Jacqueline Cramer, 'Van status aparte naar integratie van milieubeleid', in: Ben Dankbaar/Frans Becker (red.), *Economisch beleid in een onderneemende samenleving*, Houten/Diegem 1997, p. 181-206.

17. Vgl. voor een dergelijke invalshoek: Mark Kranenburg, 'Weg met de programma's', in: *NRC Handelsblad*, 16 oktober 1997.

een consistente politieke richting uit te zetten – terwijl daaraan in een tijd van buitengewoon snelle maatschappelijke veranderingen wellicht meer behoefte is dan aan al snel achterhaalde wensenlijstjes.

Van een serieus debat op hoofdlijnen is, slotte, ook nauwelijks sprake geweest. Wat resulteert is een tekort aan gemeenschappelijk gedeelde oriëntatie.

Op weg naar Paars II

De wijze waarop het verkiezingsprogramma tot stand is gekomen is geen incident. Wanneer men de verkiezingscampagne en de formatiebesprekingen tot nu toe aan een nadere beschouwing onderwerpt, valt het gebrek aan richtinggevende en consistente politieke opvattingen op, evenals de toegenomen geslotenheid van het politieke circuit.

Dat de verkiezingscampagne van de PvdA rondom Kok is gedrapeerd is begrijpelijk. Dat het verkiezingsprogramma daarin nauwelijks een rol speelde, is daarvan geen noodzakelijk gevolg. De prijs voor de beste campagne, die de PvdA werd toegekend, is onder meer gegeven voor de consistentie van de boodschap. Deze luidde echter 'Sterk en sociaal', niet 'Een wereld te winnen'. Veel politiek-inhoudelijke thema's die in de campagne een rol hebben gespeeld – 'het groene poldermodel', 'de granieten hoekstenen voor een nieuw belastingstelsel', 'de light-rail plannen' – komen niet in het verkiezingsprogramma voor. Overigens volgden andere partijen dezelfde werkwijze; er zijn veel nieuwe ideeën, vaak eendagsvliegers, in de campagne gepresenteerd. De belangrijkste consistentie bestond in het volgen van de randvoorwaarden en berekeningen van het Centraal Plan Bureau.

De (in)formatieperiode die op de verkiezingen is gevolgd, wordt natuurlijk gekenmerkt door beslotenheid. Die beslotenheid is niet alleen voorwaarde voor succesvolle onderhandelingen, maar ook een neveneffect van voortzetting van een bestaande regeringscoalitie. De spelers (informateurs en onderhandelaars) kennen elkaar en het speelveld door en door. Alleen al daarom zou trouwens een 'extern' informateurschap te verkiezen zijn geweest, nu blijkt dat de formatie wordt gebruikt om ingrijpendere beslissingen voor te bereiden.

De beslotenheid is echter doorgeschooten. Niet ten onrechte ontstaat het beeld van een gesloten circuit van besluitvormers ('regenten') die zich aan ingrijpende beslissingen over de toekomst verbinden.¹⁸ De ambtelijke ondersteuning en invloed nemen, door de continuïteit in de coalitievorming, toe; het gewicht van de oude overlegorganen zoals de SER en Stichting van de Arbeid wint opnieuw aan belang, zoals blijkt uit de advisering over de hervorming van het belastingstelsel en over marktwerking in de uitvoering van de sociale zekerheid. Hoezo, primaat van de politiek?

De politieke leiders opereren daarbij betrekkelijk los van hun politieke achterban. Van een programmatische binding is, mede door de aard van het program zelf, nauwelijks sprake. Juist het hier gesignaleerde gebrek aan gemeenschappelijke oriëntatie wreekt zich in deze situatie. Daardoor krijgt de formatie het karakter van een tombola, waarvan de uitkomsten onvoorspelbaar zijn. Degenen die deel uitmaken van het gesloten beleidscircuit lijken zich van dit probleem nauwelijks bewust te zijn. Integendeel, zij stralen vooral tevredenheid over de Nederlandse overleg-traditie uit. De formatie, als minst gecontroleerde schakel in ons politiek proces, dient zich dan al gauw aan als de plaats waar de knopen worden doorgehakt.

Als de formatie maatgevend is voor wat een nieuw kabinet in petto heeft, dan kunnen we ons voorbereiden op een periode van besloten besluitvorming aan de top die vergelijkbaar is met die uit de jaren vijftig; alleen zijn nu de politieke en sociale leiders niet meer vanzelfsprekend verbonden met een goed georganiseerde achterban.

Een wereld te winnen

Juist een partij die langere tijd regeringsmacht draagt, zal van tijd tot tijd haar positie moeten markeren ten opzichte van de beleidsmachinerie en van de vanzelfsprekendheden van de politieke mode. Een zelfstandige politieke positie is nodig om afstand te scheppen tot de vierde en vijfde macht en tot de alledaagse beleidsproductie. Elke politieke formatie – maar zeker degene die voor langere tijd aan de macht is – loopt het risico dat het politiek program vervluchtigt tot accenten bij ambtelijk tot stand gekomen consensus.

18. Vgl. bijvoorbeeld het hoofdredactioneel commentaar 'Regentesk', in: *de Volkskrant*, 3 juni 1998.

Tegelijkertijd dient een eigen programmatische positie om afstand te houden tot de opinies van alledag. Een partij als de PvdA kan niet koersen op enquêtes alleen, maar zal voor haar opvattingen zelf steun moeten verwerven. Voor de sociaal-democraten geldt de opdracht te laveren tussen de Scylla van de fixatie op het beleid en de Charibdis van het najagen van de mode van de dag. Alleen dan heeft een partij als de PvdA een toegevoegde waarde in het proces van politieke menings- en besluitvorming. Zonder een dergelijke zelfstandige, oriënterende functie voor partijen, wordt de grondslag van het partijenstelsel op den duur aangetast.

Herstel van de positie van politieke partijen is geen verloren race. Zelfs Van Doorn heeft de hoop nog niet opgegeven: 'Het moet mogelijk zijn de parlementaire democratie opnieuw te doordenken en gestalte te geven overeenkomstig de nieuwe condities waaronder ze moet fungeren. Het is primair aan de bestaande partijen die uitdaging te aanvaarden. Laten ze de dingen op hun beloop, dan zullen ze meer en meer in een luchtledig komen te verkeren, gepasseerd door wie voldoende macht heeft om zijn wil door te zetten, en gemeden door wie zich in zijn onmacht alleen gelaten voelt.'

De afgelopen periode wordt gekenmerkt door marginalisering van de zelfstandige rol van politieke partijen, inclusief de PvdA. De urgentie van het vraagstuk zal toenemen. Het zal onvermijdelijk een centraal thema moeten zijn in het debat over de toekomstige organisatie en werkwijze van de PvdA. Het besef daarvan lijkt echter nog nauwelijks doorgedrongen tot hen, die het debat over de organisatie en werkwijze van de PvdA in gang moeten zetten.

Ook als regeringspartij heeft de PvdA voldoende mogelijkheden voor een andere opstelling, en hoeft zij niet te berusten in een positie in de marge van het politieke bestel. De partij zal moeten investeren in het formuleren van een gemeenschappelijk oriëntatiekader. Het gaat daarbij om vragen van internationale aard: het doordenken van de consequenties van de verbreding en verdieping van Europese integratie; de rol van de nationale samenleving en overheid daarbij; het vraagstuk van vre-

deshandhaving onder nieuwe voorwaarden; etc. Het gaat ook om de vormgeving van publieke voorwaarden voor individuele ontwikkeling: in het onderwijs, de sociale zekerheid, de volkshuisvesting, de cultuur. Het gaat om het vaststellen van de grenzen aan individuele welvaart en vrijheid, waar zij op onaantvaardbare wijze vrijheid en welvaart van anderen aantasten. En het gaat om de wijze waarop ons land de nieuwe internationale economie tegemoet moet treden: op het gebied van de infrastructuur; met betrekking tot de aanpassing van ons fiscale stelsel; en met behulp van welke mechanismen (deregulering, marktwerking of publieke sturing?).

Niets staat het organiseren van ongegeneerde debatten in de weg; over de leidende principes bij de uitvoering van de sociale zekerheid, bijvoorbeeld. Zij kunnen dienen als tegenwicht tegen de beleidsconsensus die zozeer de huidige politieke arena beheerst, maar ook tegen de machtspolitiek en beslotenheid die zich van de PvdA meester heeft gemaakt. De durf die daarvoor nodig is, is trouwens niet gebaat bij de huidige politieke mores in de PvdA. Belangrijke vraag daarbij is: wie neemt het initiatief? Noch het partijbestuur, noch het lokale (bestuurs)kader, noch de landelijke politici worden daartoe op dit moment uitgedaagd, geprikkeld of gedwongen.

Er is tegelijkertijd een andere politieke mentaliteit nodig: ontvankelijkheid en openheid voor het debat, voor afwijkende en tegendraadse opvattingen. Verantwoording is gebaat bij goed werkende formele procedures; maar vooral ook bij een bestuurlijke stijl die daarvoor ruimte biedt.

Er is geen reden terug te verlangen naar de loopgravenoorlog tussen 'Amsterdam' en 'Den Haag', tussen degenen die verantwoordelijkheid dragen voor de dagelijkse politiek en degenen die als geïnteresseerde partijleden de politiek volgen. Maar er is heel wat ruimte tussen het rumoer van weleer en de rust van het kerkhof van heden. De PvdA zou een begin kunnen maken door haar onuitstaanbare braafheid van zich af te schudden en degenen aan de tand te voelen die verantwoordelijkheid dragen.

De PvdA en de kritiek van de kerken

HERMAN NOORDEGRAAF EN
JOHAN VAN WORKUM

*Waarnemend voorzitter respectievelijk secretaris van
'Trefpunt van Socialisme en Levensverzuim'**

'Zij (de PvdA) erkent het innig verband tussen levensverzuim en politiek inzicht en waardeert het in haar leden als zij dit verband in hun politieke arbeid duidelijk doen blijken.' Zo stond het ruim dertig jaar lang in het beginselprogramma van de Partij van de Arbeid, vanaf het eerste beginselprogramma bij de oprichting in 1946 als 'doorbraakpartij' tot aan 1977, toen voor het laatst een nieuw beginselprogramma werd vastgesteld.

De waardering voor gelovige christenen die zich vanuit hun levensverzuim meer of minder op het politieke pad begeven, met name in kerkelijk verband, houdt de laatste tijd binnen de PvdA echter niet over, afgaande op een aantal markante uitspraken van vooraanstaande PvdA-ers. 'Waar halen de kerken de pretentie en het morele recht vandaan om zich feitelijk buiten de rechtsorde te plaatsen?' vroeg Kamerlid Bert Middel zich af in een Kamerdebat naar aanleiding van de 'tentasiel'-actie van de Raad van Kerken in de bossen in Drenthe (7 oktober 1997). 'Als Nederland geen rechtsstaat zou zijn zoals in de Tweede Wereldoorlog het geval was, dan zou het de taak van de kerken zijn om mensen onderdak en een schuilplaats te bieden. Maar we hebben een asielsysteem waarvoor we ons niet hoeven te schamen. Asielaanvragen worden hier in drie instanties getoetst.' Middel wierp de vraag op 'of de morele waarde van de kerk hoger is dan onze rechtsstaat'.

In een gesprek met dagblad *Trouw* (17-12-97) zei oud-staatssecretaris van Justitie en nu Staatsraad Aad Kosto dat 'met de manier waarop de kerk het kerkasiel propageert en thans ook het tentasiel (...) sprake is van grensoverschrijding' op het punt van de scheiding van kerk en staat. Kosto, doopsgezind opgegroeid, is stellig in zijn opvatting dat de kerk zich niet moet bemoeien met staatszaken: 'Geen commentaar vanaf de kansel op het politieke hande-

len. (...) Daarmee valt de kerk terug in haar oude rol van zedenmeester over het politieke bedrijf.' 'Als (in een totalitaire staat) de kerk het gezag bruskeert kan ik daarvoor alleen maar diep respect hebben. Maar we leven hier in een democratie waarin het over-

heidshandelen in drievoud wordt gecontroleerd: door het parlement, door de rechter en door de pers. In zulke omstandigheden dient de kerk de uitkomst van het overheidshandelen te respecteren.' 'De kerken hebben gezag verloren en proberen met een gevaarlijk soort geloofsactivisme weer greep te krijgen op de gelovigen.' 'Kerken hebben makkelijk praten. Zij hoeven de problemen niet op te lossen. Zouden de media hen net zo onder een vergrootglas leggen als politici, dan voorspel ik je dat ook de kerken door de mand zouden vallen.'

Kamerlid Ella Kalsbeek (*Trouw* 17-11-97): 'Armoede moet niet mogen, vindt de kerk. Akkoord, vinden wij ook. Maar dan? Heeft bisschop Muskens zijn parochianen wel eens uitgelegd hoe de armoedeval werkt? Heeft hij hun verteld dat als je de onderkant optrekt, je het hele loongebouw omhoog tilt met als gevolg dat de werkloosheid toeneemt? Kerken worden meestal bevolkt door de middeninkomens. Krijgen zij wel eens van de kansel te horen dat ze ter wille van de armoedebestrijding meer belasting moeten betalen?' 'Ik zou willen dat de kerken zich uitdrukkelijker en indringender met zingevingsvraagstukken bezighouden. Daar hebben de mensen behoefte aan. (...) Ik wil van hun kant wel eens een markante stellingname zien, bijvoorbeeld tegen de om zich heen grijpende commercialisering. (...) De kerk zou (...) een tegenwicht kunnen bieden aan deze materialistische tijdgeest.'

Premier Wim Kok had zich eerder in een interview (*Trouw* 25-10-97) wat korzelig uitgelaten over acties vanuit kerken op het gebied van armoede, de

24-uurseconomie en asielzoekers: 'We moeten een beetje oppassen de spraakmakenden in de kerken te vereenzelvigen met de kerkgangers.' Kok bespeurde bij kerkgangers in zijn buurt over het algemeen geen bitterheid in de ogen.

De bewindsvrouw, tot slot, om wier beleid een deel van de acties gaat en die in het verleden actief was op kerkelijk gebied, staatssecretaris Elisabeth Schmitz, heeft niet zelf de publiciteit gezocht met kritiek op de rol die kerken vandaag vervullen. Maar wel werd bekend dat zij boos de kerk uit is gelopen nadat in een dienst op de kansel haar vluchtelingenbeleid direct was gekritiseerd.

Een ander punt van kritiek op de kerken is ook dat kerken 'paars' verweten dat het anti-middenveld zou zijn. Een aantal PvdA-politici kan zich beslist niet herkennen in dit verwijt. En was het niet de paarse coalitie die uiteindelijk de lofzang op het Nederlandse 'poldermodel' hield? Dan steekt het dat dit verwijt desondanks wordt geuit, bijvoorbeeld toen kerken in Nijverdal in 1996 een actie tegen de 24-uurseconomie begonnen, een actie die inmiddels door het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (C10), met steun van onder meer de vakcentrales FNV en CNV, uitgegroeid is tot een landelijke actie tegen de 24-uurseconomie.

De bezwaren die hier worden aangevoerd tegen het kerkelijk spreken zijn niet nieuw. Je hoort en hoorde ze ook in eerdere gevallen en over andere onderwerpen. Het gaat doorgaans om de volgende bezwaren:

– Kerken horen überhaupt geen politieke uit-

spraken te doen¹.

– Als kerken spreken over maatschappelijke zaken, gebeurt dat vaak met te weinig deskundigheid.

– Het kerkelijk spreken lijdt vaak aan zwart-wit-tekeningen van het beleid.

– Kerkelijke sprekers hebben te weinig oog voor de dilemma's waarvoor politici in de hitte van alledag staan.

– Praten is gemakkelijk. Politici moeten echter niet alleen weten hoe het zou moeten zijn, maar ook hoe ze het verwezenlijkt krijgen door middel van machtsvorming en het scheppen van draagvlak. Politici die vrijblijvend spreken, ondermijnen hun eigen proces van machtsvorming en draagvlak scheppen.

– Het spreken vanuit de kerken helpt de politici niet. In plaats van met de vinger te wijzen naar de minder aangename kanten die onvermijdelijk vast zitten aan keuzes die politici – staande voor dilemma's – (moeten) maken, zou men beter de fundamentele keuzes waarvoor een samenleving op de gekritiseerde beleidsterreinen staat, aan de orde kunnen stellen bij de kerkelijke achterban.

– Mede door genoemde bezwaren zou het kerkelijk spreken niet inspireren, maar irriteren.

De scheiding tussen kerk en staat gerelativeerd

Het meest fundamenteel is uiteraard het eerste bezwaar: kerken moeten zich onthouden van uitspraken die het politieke handelen raken. Wij denken dat dit bezwaar op principieel-democratische

* Trefpunt, een groep PvdA-leden met uitgesproken belangstelling voor het raakvlak van levensovertuiging/godsdiensdienst en politiek, werd opgericht op 10 juli 1980 en verving het Centrum voor Levensbeschouwing en Politiek in de PvdA. Doel van Trefpunt is onderlinge gedachtenwisseling en het zijn van een klankbord voor PvdA-parlementsfracties. De meeste leden hebben functies in een kerkelijke of levensbeschouwelijke organisatie, van Industriepastoraat tot Humanistisch Verbond. Het secretariaat berust bij De Rode Hoed. Dit artikel kwam tot stand na discussie binnen Trefpunt.

1. Vaak wordt, ook in de weergegeven citaten van PvdA-politici, generaliserend over 'de kerken' gesproken. Meestal wordt dan niet specifiek en uitsluitend bedoeld op de categorie van leiders (bestuur, bisschoppenconferentie,

synode) van de christelijke kerkgenootschappen en overige geloofsgemeenschappen die in Nederland bestaan. En dat zijn er al zo veel! Bij de Raad van Kerken in Nederland zijn alleen al vijftien christelijke kerkgenootschappen aangesloten: Rooms-Katholieke Kerk, Nederlandse Hervormde Kerk, Gereformeerde Kerken in Nederland, Evangelisch Lutherse Kerk, Remonstrantse Broederschap, Algemene Doopsgezinde Sociëteit, Leger des Heils, Oud-Katholieke Kerk, Evangelische Broedergemeente, Basisbeweging van Kritische Groepen en Gemeenten, Bond van Vrije Evangelische Gemeenten, Religieus Genootschap der Vrienden (Quakers), Syrisch Orthodoxe Kerk, Vrijzinnige Geloofsgemeenschap NPB en Vereniging van Orthodoxen 'H. Nicolaas van Myra'. En dan hebben al

deze kerkgenootschappen ook nog functionarissen (dominees, priesters, bisschoppen, bestuurders en anderen), uiteenlopende organen en instellingen die allemaal bij tijd en wijle zelfstandig van zich doen spreken. Voorts zijn er organisaties die vanuit een of meer kerken zijn ingesteld, zoals Raad van Kerken, DISK (arbeidspastoraat), IKV (interkerkelijk vredesberaad), C10 (Interkerkelijk Contact in Overheidszaken), enzovoort. Tenslotte zijn er nog tal van godsdienstige organisaties en verbanden die vanuit de kerkgenootschappen zelf bezien misschien niet tot 'de kerken' worden gerekend, maar door het publiek vaak wel. Het kan verhelderend werken om bij voorkeur niet te spreken van 'de kerken' maar te specificeren of wat men bedoelt. Hieronder willen wij dat zelf ook proberen te doen.

gronden moet worden afgewezen. 'De politiek' is min of meer per definitie de zaak die alle burgers raakt. Het is aan de burgers om te bepalen welke verbanden zij kiezen om zich met de politiek te bemoeien. Er is geen reden hen te verbieden dat te doen vanuit een godsdienstig of kerkelijk verband. Het is aan politici om te bepalen wat zij met de naar voren gebrachte argumenten en sentimenten kunnen. Maar het gaat niet aan bepaalde argumenten of sentimenten te verwerpen, enkel omdat zij naar voren zijn gebracht vanuit een kerkelijk verband.

Dat zou al helemaal niet passen in de PvdA-traditie. Ruim dertig jaar heeft de partij expliciet haar leden aangemoedigd om 'duidelijk (te) doen blijken' van 'het innig verband tussen levensovertuiging en politiek'. Wanneer je dat binnen de partij zelf zo aanmoedigt, wordt het wat vreemd om diezelfde mensen te kapittelen zodra zij ook op andere plaatsen, bijvoorbeeld in kerkelijk verband, aan dezelfde inspiratie inhoud proberen te geven. Men kan zulke mensen adviseren: u moet voor die acties een politieke partij als platform kiezen; die zijn daar voor. Maar als zij dat advies in de wind slaan en bijvoorbeeld in georganiseerd verband vanuit een kerkelijke organisatie de politiek tegemoet treden, is dat geen reden hen alleen daarom verder niet meer serieus te nemen. Daarmee zouden politici op gespannen voet komen te staan met de grondwettelijke vrijheid van vereniging en vergadering.

Belangrijk is in dit verband het gegeven dat beide begrippen – politiek en levensovertuiging – in beginsel geen grenzen kennen. Levensovertuiging is ook geen prerogatief van christenen of gelovigen in het algemeen, al zal de een een uitgesprokener levensovertuiging hebben dan de ander. Burgers kunnen zich door hun levensovertuiging gemotiveerd voelen tot heel concreet politiek handelen. Dan is het dwaas hen het recht te ontzeggen uiting te geven aan die motivatie en inspiratie. Alles is politiek, voor wie dat zo wil opvatten, en die opvatting is heel legitiem. Omgekeerd bemoeit de politiek zich met heel veel dat de levensovertuiging van burgers raakt. Het gaat dan niet alleen om 'ethische' kwesties als euthanasie, abortus of het homohuwelijk, maar ook om ogenschijnlijk technocratische vraagstukken als het belastingstelsel of de varkensstapel. Ook die kunnen mensen diep in hun rechtvaardigheidsgevoelens raken. 'Schiphol mainport' met zijn spanningsveld tussen diepliggende waarden als vrijheid (mobiliteit) en duurzaamheid (volgende generaties) is een ander voorbeeld. Er

zijn nauwelijks politieke onderwerpen te noemen die puur pragmatisch kunnen worden opgelost, dat wil zeggen zonder te raken aan levensovertuiging. Dat is de afgelopen decennia – toen een reeds hoogontwikkelde samenleving steeds gecompliceerder werd en de overheid een steeds grotere coördinerende taak kreeg opgelegd – alleen maar sterker geworden. Kortom, de terreinen van politiek en levensovertuiging overlappen elkaar in hoge mate. Elke poging tot afbakening leidt tot een kunstmatige scheiding, die hooguit *ad hoc* en tijdelijk zal kunnen werken.

Dit wil overigens niet zeggen dat de scheiding van kerk en staat geen functie (meer) zou hebben. Deze scheiding is een verworvenheid waaraan in Europa veel oorlog en bloedvergieten vooraf is gegaan. Kerkelijke organisaties hebben echter het recht gehouden om zich met politiek te bemoeien, zoals dat ook aan andere organisaties en verenigingen toekomt. Verlangen dat de kerk zwijgt zodra het staatszaken betreft, getuigt niet alleen van gebrek aan vertrouwen in de scheiding van kerk en staat maar ook van onvoldoende besef van het wezen van de vrijheid van vereniging en vergadering.

Een hogere morele autoriteit?

Kerkelijk spreken en optreden is dus legitiem in een democratie. Kerkelijke organisaties en gelovigen zouden zich daarbij kunnen beroepen op een hogere morele autoriteit dan de wettelijke overheid, onder het motto: men moet God meer gehoorzamen dan de mensen. Toch verschillen gelovigen hierin niet van niet-gelovigen. Ook de niet-gelovige kan zich beroepen op het eigen geweten als een hogere morele autoriteit dan de wet. Of omgekeerd: het feit dat je leeft naar de wet, verschaft jou wel een juridische maar nog niet automatisch ook een morele legitimatie voor wat je doet of nalaat, zelfs niet als je leeft in een rechtsstaat onder een democratische overheid. Wat je persoonlijk rechtvaardig vindt, kan niet op een donderdagmiddag bij meerderheid van de helft plus één stem volslagen veranderd worden.

Iets anders is dat het simpele beroep op (een) God of het eigen geweten je uiteraard niet excuseert voor het niet naleven van de wet. Ook niet als een heel kerkgenootschap of een paus er achter gaat staan. De overheid zal haar best moeten blijven doen de wetten en regels te handhaven en degene die God of geweten aanroept, zal in beginsel de consequenties daarvan onder ogen moeten zien.

Het beroep op God of geweten kan wel, afhankelijk van de kwaliteit van de argumenten en/of het aantal mensen dat het doet, anderen overtuigen en ertoe leiden dat de wet wordt aangepast. We zitten dan in de sfeer van de burgerlijke ongehoorzaamheid.

Overigens is zulke burgerlijke ongehoorzaamheid tot nu toe nauwelijks aan de orde geweest bij kerkelijk spreken of optreden in Nederland, ook niet bij de acties van kerkasiel en tentasiel. De Raad van Kerken stelt telkens uitdrukkelijk dat het hier gaat om een signaal-functie en een oproep beslissingen opnieuw te bekijken. Kerken plaatsten zichzelf tot nu toe niet buiten de bestaande rechtsorde met een beroep op motivaties of argumenten (een God bijvoorbeeld) die alleen de mensen uit de eigen geloofstraditie accepteren. Ook al komen zij voor hun eigen bronnen uit, ze verbinden dit met argumenten die een bredere reikwijdte hebben. Zo valt bijvoorbeeld bij de actie tegen de 24-uurseconomie juist op dat de organisatoren argumenten hanteren die ook niet-gelovigen kunnen aanspreken. Het zou ook niet erg effectief zijn om in een pluriforme samenleving uitsluitend aan te komen met argumenten die alleen degenen aanspreken die de desbetreffende levensbeschouwing delen. Het zou vreemd zijn als de kerkelijke actievoerders een argumentatie hanteren die dingen verlangt die goed zijn voor de medegelovigen, maar slecht zijn voor de niet-gelovende landgenoten. Dat kerken in actie in de publieke discussie zich niet alleen beroepen op de eigen godsdienstige traditie, mag daarom niet zomaar worden gezien als het loslaten van de godsdienstige identiteit en het zichzelf degraderen tot een seculiere maatschappelijke actiegroep. Men kan het ook zien als een moderne 'missie' om de eigen traditie te vertalen in termen die ook de geseculariseerde burger kan verstaan.

Ook een ander misverstand moet vermeden worden, namelijk dat het zich beroepen op het eigen geweten in plaats van op een collectief beleden God het bewijs zou zijn van de complete individualisering en privatisering van de moraal. Dat persoonlijke geweten is het product van opvoeding en constante communicatie met medemensen. En wie in gesprek gaat met anderen over die hoogst individuele opvattingen, zal al snel ontdekken hoeveel gemeenschappelijks er zit in dat geweten. In dit opzicht verschilt het geweten van de geseculariseerde burger waarschijnlijk weinig van het Godsbeeld van de moderne gelovige, waarvan ook vele varianten en nuances bestaan. Het gemeenschappelijke,

collectieve deel van het persoonlijke geweten karakteriseert een groep en een volk, en is misschien wel het wezenlijkste deel van hun identiteit. Het is de basis van de publieke moraal en de basis voor naleving van wet- en regelgeving.

Kerkelijke instanties hebben dus recht van spreken in een democratie. Iets anders is of hun spreken ook gezag geniet. Daar zal het kwaliteit voor moeten hebben, dus: zakelijk goede analyse en goede argumenten, met afwegingen en keuzen die inzichtelijk zijn voor anderen. In een discussie, georganiseerd door het Multidisciplinair Centrum voor Kerk en Samenleving (maart 1998) over de rol van kerken in het publieke leven, formuleerde Ella Kalsbeek – gereformeerd opgevoed, geen lid meer van een kerkelijke gemeenschap, maar zichzelf nog wel 'belijdend' noemend – drie voorwaarden voor het spreken van de kerken: 1) het kerkelijk spreken moet recht doen aan de complexiteit van het onderwerp en de dilemma's die daarbij spelen; 2) het kerkelijk spreken moet pastoraal verantwoord zijn ten opzichte van gekritiseerde personen, zoals politici of ambtenaren. ('Als politicus word je ineens tot tegenstander gemaakt, in plaats van dat ze ook eens met je willen nadenken over de dilemma's. 'Kerken moeten blijven krabben, maar niet moreel veroordelen'); 3) de vorm van kerkelijke acties moet verantwoord zijn. ('In de tentasiel-actie werden ten behoeve van de media asielzoekers van hun plek gehaald. Dit vond ik grievend, mensen gebruiken.').

De PvdA links ingehaald?

Hoe men de eerder geciteerde uitspraken van vooraanstaande PvdA'ers ook wil beoordelen, opmerkelijk is dat kennelijk met name PvdA-politici zich door de kerkelijke kritiek geraakt voelen, terwijl die kritiek lang niet altijd specifiek door PvdA-bewindslieden beheerde portefeuilles betreft. Blijkbaar trekken andere (paarse) politici het zich minder aan. Als het om asielzoekers gaat is het bijvoorbeeld juist het CDA dat een strenger beleid wil. Dat niettemin juist PvdA-politici geraakt zijn, is toch minder vreemd dan het op het eerste gezicht lijkt. Gemeenschappelijk in de kritiekpunten is dat ze het sociale gehalte van het regeringsbeleid betreffen – een aspect waarop de PvdA zich vanouds profileert, maar dat onder de paarse coalitie in veler ogen te weinig gezicht had. De critici en de gekritiseerden trekken eigenlijk aan dezelfde kant

van de kar. De betrokkenheid met vluchtelingen, milieu en 'de arme kant van Nederland' leeft breed in de kerken, ook in van oudsher politiek niet progressieve kringen. Toch zou het ons niet verbazen wanneer van degenen die aan kerkelijke zijde de acties uitvoeren, zich een meer dan gemiddeld deel rekent tot de PvdA-achterban.

Maar dan nog. Dominee Hans Visser en de verslaafden, bisschop Muskens en de armen, de Raad van Kerken en de asielzoekers, de kardinaal met kritiek op de economische orde – het lijkt soms of de échte oppositie tegen het regeringsbeleid niet in het parlement zit maar in de kerken. Zijn de kerken bezig de PvdA links in te halen? De verburgerlijking van de PvdA vergeleken met de jaren zeventig is onmiskenbaar. Zij uit zich onder meer in groei en bloei ter linkerzijde (GroenLinks, SP). Tegelijk is er aan de kant van de grote kerkgenootschappen vrij onverwacht een nieuwe beweging van oriëntatie op de maatschappij zichtbaar. Zij volgt op een periode van gas terugnemen na de heftige discussies over kernbepauning die binnen de kerken polarisatie veroorzaakten, waardoor het leek dat ook in de kerken het geloof alleen nog functioneert als een privézaak tussen gelovige en God. De suggestie van Kok dat de nieuwe beweging slechts bestaat uit een bovenlaag van spraakmakenden, berust op een gebrekkige waarneming. Het komt wel degelijk ook van onderop. Al jaren zijn kerkelijke groepen aan de basis actief in opvang van vluchtelingen en bezig met thema's als armoede en participatie. Mensen van kerkelijke instanties komen nu eenmaal veel armen tegen. Bisschop Muskens heeft met zijn 'brood' ook niet zelf doelbewust de media gezocht. Die kwamen, vertelde hij eens, naar hem toe, op zoek naar critici op het triomfantelijke koffertje-in-de-lucht van minister Zalm van financiën op Prinsjesdag 1996. Ook bij het 'tentasiel' werden de kerkelijke activisten enigszins overvallen door de omvangrijke media-aandacht. Een *media-event* was niet de opzet en de organisatoren waren het met staatssecretaris Schmitz eens toen zij hen in het gesprek vroeg om niet te vervallen in het beeld van 'wij de heiligen' en 'jullie politici de schurken'. Het zwart-wit-beeld ontstond desondanks als effect van de *mediahype*.

Een mogelijke verklaring voor de schaarbeweging van enerzijds 'verlinkende' kerkelijke groepen en anderzijds een verburgerlijkende PvdA ligt in de opkomst van het neoliberalisme vanaf de jaren zeventig, waarbij met de val van de Muur in 1989

het lot van het socialistische alternatief beslecht leek. De westerse samenlevingen – Nederland loopt hierin gelukkig nog wat achteraan – verhardden door de combinatie van economisch liberalisme (ongeloof in maakbaarheid, ruim baan voor initiatiefnemers) en individualisering (je moet primair jezelf redden, kijk bij mislukking eerst tussen je oren, *blaming the victim*).

Dit gewijzigde culturele klimaat, het doorgaan- en hebzuchtige streven naar meer materiële welvaart en het fenomeen van nieuwe armoede brachten kerkelijke beleidsorganen tot een kritische stellingname, evenals groepen die actief zijn met en voor mensen aan de onderkant. Kritiek op de maatschappelijke orde en fundamentele cultuurkritiek waren tot halverwege de jaren tachtig vooral een handelsmerk van 'links', met de PvdA voorop. Nu zijn het de kerken die deze functie lijken te hebben overgenomen. Denk aan brieven van de Amerikaanse bisschoppen, evenals geschriften van andere bisschoppenconferenties, de Wereldraad van Kerken, paus Johannes Paulus, kardinaal Simonis, bisschop Muskens, de Nederlandse Raad van Kerken, *Justitia et Pax*, de Stuurgroep Geloof en Economie, enzovoort. Volgens waarnemers speelt met name bij het Vaticaan ook teleurstelling mee over wat volgde op de val van de Muur. Angst voor de stromingen van communisme en socialisme als goddeloos en bedreigend voor clerus en godsdienstvrijheid, maakte plaats voor onbehagen met de 'winnaar', de steeds liberaler economische orde, wereldwijd

Christelijk-sociale beweging en internationale oecumene

De genoemde kerkelijke kritiek heeft diepe wortels in de christelijk-sociale beweging. In de sociale ethiek van de internationale *oecumene* voltrok zich een forse aanpassing van de tweevoudige opstelling die dominante stromingen in kerken van oudsher hadden gehanteerd: enerzijds *charitas* en anderzijds blindheid voor de structurele aspecten van armoede en werkloosheid. Er kwam meer oog voor de noodzaak van een structurele aanpak. De internationale *oecumene* kreeg een grote impuls met de oprichting in 1948 in Amsterdam van de Wereldraad van Kerken. Op het grensvlak van geloof en maatschappij werden verschillende concepten ontwikkeld waar omheen bewegingen ontstonden en acties werden georganiseerd. Bij de oprichting was dit het concept van de 'verantwoordelijke maat-

schappij'. Eind jaren zeventig werd dit uitgewerkt in wat in de kerkelijke wandelgang met JPSS werd aangeduid: *just, participatory and sustainable society*. Duurzaamheid, gerechtigheid en een aandeel voor iedereen – werklozen, maar ook armen in het Zuiden – zijn hier de centrale begrippen. JPIC (*justice, peace and integrity of creation* – in Nederland meestal vertaald met 'gerechtigheid, vrede en heilheid van de schepping') was eind jaren tachtig het concept waarmee wereldwijd acties en discussies zijn gevoerd, het zogenaamde 'conciliair proces'. Zo werd, al ruim voor de UNCED van 1991 in Rio de Janeiro, geprobeerd te komen tot een samenhangende benadering van de vraagstukken van armoede, vrede en milieu.

De voorrangsoptie voor de armen als wezenlijke bijbelse grondkeuze kreeg in al deze discussies geleidelijk steeds meer aandacht. Men kreeg oog voor de uitsluiting van grote aantallen mensen door het economisch marktmechanisme en voor de structurele ongelijkheid als gevolg van de ongelijke verdeling van goederen, macht, arbeid en inkomen. Al in de jaren zestig kwam dit naar voren in Noord-Zuid-discussies in de oecumene, vanaf de jaren tachtig ook in de discussies over (nieuwe) armoede en herstructurering van verzorgingsstaten. In de sociale leer van de r.k. kerk ontwikkelde zich met een eigen argumentatiewijze een soortgelijke benadering. Wezenlijk is steeds dat de inzet voor de armen niet over hun hoofd heen moet gebeuren (het paternalistische model), maar in nauwe samenwerking met hen.

Geen hoe-, maar waarom-vragen

Kerkelijke groepen en instellingen waren en zijn hiermee bezig op uiteenlopende niveaus: individuele hulp, opvangcentra, steun aan organisaties en acties van getroffen en interventie in het politieke en maatschappelijke debat (micro en macro, in de buurt, via de krant en mondiaal). Geleidelijk ontwikkelde zich hierbij een kritische opstelling tegenover het neoliberale beleid voor 'meer markt'. Men probeert armen zelf aan het woord te laten komen en hun stem te versterken. Dat resulteert soms in een confronterende opstelling, want deze geluiden contrasteren met de dominante culturele trends en succesverhalen. Dat geeft irritaties bij politici – ook van de PvdA – die zich oriënteren op de midden-groepen zonder welke zij hun machtsbasis in de samenleving verliezen.

Zo ontstaat het beeld van kerken die van oor-

sprong veranderingsgezinde partijen als de PvdA links inhalen. Het is een paradoxale ontwikkeling. Van oudsher werden kerk en religie binnen het socialisme – en meestal niet ten onrechte! – als obstakels op de weg naar maatschappelijke vooruitgang gezien. Kerken waren vergroeid met de bestaande wanorde en waren blijkbaar niet in staat in het socialisme het streven naar sociale rechtvaardigheid te herkennen. Slechts een kleine minderheid van de kerkleden koos voor het socialisme, zoals de Blijde Wereld-dominees en later de Arbeiders Gemeenschap der Woodbrookers met dominee Banning. De Doorbraak in 1946 betekende een nieuwe stap. Levensbeschouwing werd niet langer gezien als louter een privézaak. De nieuwe Partij van de Arbeid erkent in haar eerste Beginselprogramma 'het innig verband tussen levensovertuiging en politiek en waardeert het in haar leden als zij dit verband in hun politieke arbeid duidelijk doen blijken.' Ook in het tweede beginselprogramma (1959) staat deze passage. Willem Banning, in 1931 in het partijbestuur van de SDAP gekozen en een van de stimulerende krachten achter de doorbraak, had een flinke hand in deze beginselprogramma's.

Anderzijds hield de Doorbraak ook een afwijking in van partijvorming op confessionele basis. De PvdA stond open voor eenieder die de politieke strijd voor verwezenlijking van het democratisch socialisme wilde voeren, hoezeer men onderling ook in levens- en geloofsovertuiging verschilde.

Critici van kerkelijk spreken met politieke implicaties gaan soms nog uit van een verouderd beeld van de kerken. Lang niet altijd zijn zij op de hoogte van de veranderingen die zich binnen de kerken hebben voltrokken en soms wordt nog gedacht vanuit het idee van godsdienst als opium van het volk (het aardse leven als dal van tranen, het goede leven als loon in het hiernamaals). Dat leidt makkelijk tot spraakverwarring en onbegrip bij de gekritiseerden. Voor veel hedendaagse gelovigen is God nu eenmaal niet los verkrijgbaar en is 'het Rijk Gods' niet iets dat alleen in het hiernamaals bestaat, maar iets waaraan de gelovige ook al in het hiernamaals wil werken. Het lijkt erop dat hun activiteiten enige positieve waardering ondervinden in de samenleving, ook bij niet-kerkelijken (zie het onderzoek *God in Nederland*, 1997).

De PvdA is in de achterliggende twee decennia, met name onder 'paars', opgeschoven in de richting

van meer liberale ideeën en meer markt. Het politieke beleidsdenken als geheel lijkt meer pragmatisch te zijn geworden, met minder scherpe kantjes. 'Poldermodel' is de nieuwe naamgeving voor wat in de jaren zeventig 'harmoniemodel' werd genoemd, 'maatschappelijk middenveld' wordt in beleidskaders nu eerder aangeduid met *civil society*, en alle grote partijen zoeken aanhang in het electorale midden. En kerkmensen stellen nu de fundamentele vragen bij de koers van de samenleving. Waar politici en ondernemers eerder neigen tot de hoe-vragen, neigen mensen vanuit kerken vooral tot waarom-vragen.

We leven in een democratische samenleving. De inbreng van burgers, groepen en organisaties is van groot belang voor de vitaliteit van de democratie. Ook de inbreng van kerken en levensbeschouwelijke organisaties hoort daarbij verwelkomd te worden. Wel zal die inbreng kwaliteit moeten hebben op basis van kennis van zaken en analyse, motivering en argumentatie. De inbreng van kerkmensen of kerkelijke instanties heeft geen meerwaarde bij voorbaat. Nederlandse kerkgenootschappen claimen die ook niet (meer). Omgekeerd geldt hetzelfde: de inbreng van kerkelijke instanties of kerkmensen moet door politici en anderen worden behandeld op basis van de hierboven genoemde kwaliteitscriteria, en niet op basis van a priori's en verouderde vooroordelen, welke dan ook. De Raad van Kerken – in het voorbeeld van de tentasiel-actie – miskent niet de dilemma's waarvoor politici staan, maar staat een andere keuze voor en geeft daar inhoudelijke argumenten bij. Daarop moet dan ook worden ingegaan. Wat dit laatste betreft kan men aan kerkelijke zijde al blij zijn met de kritische geluiden van vooraanstaande PvdA-politici. Die geven immers aan dat zij de kerken zien staan en dat de kerken eindelijk weer aanwezig zijn als publieke actor op het maatschappelijk platform.

Levensbeschouwelijke organisaties en PvdA

Een inventarisatie onder de leden van 'Trefpunt van

Socialisme en Levensovertuiging' naar de reden waarom men lid is van de PvdA, leverde op dat het streven naar sociale rechtvaardigheid een belangrijk motief is. Genoemd worden dan: tegengaan van uitsluiting, verbeteren van het lot van armen, volwaardige participatie van alle burgers in samenleving, arbeid en politiek, eerlijk delen. PvdA en kerken liggen vandaag van dezelfde dingen wakker. Bij de vraag hoe een 'goede samenleving' eruit zou kunnen zien is er overeenstemming in oriëntatie. Met onderkenning van ieders positie en verantwoordelijkheid biedt die overeenstemming meer mogelijkheden voor een goede en kritische dialoog dan nu plaatsvindt.

Die dialoog is nodig, want de dilemma's waarvoor wij staan – waarvoor de mensheid staat – dwingen tot keuzes die ingrijpende veranderingen met zich brengen. De dilemma's liggen op het gebied van de verhouding arm-rijk (nationaal en mondiaal), economie-milieu, uitsluiting-participatie, risico's-kansen van technologische ontwikkelingen, migratie-culturele eigenheid (identiteit). Voor ingrijpende keuzes zal draagvlak moeten zijn, anders drijft het schip af tot de wal het keert, met zonder twijfel weinig humane uitwerking. Politici en maatschappelijke organisaties hebben elkaar nodig om dat draagvlak te maken². In die context moet men de inbreng van kerkmensen en kerkelijke instellingen verwelkomen. De PvdA moet het verwelkomen wanneer kerken, naast anderen, fundamentele vragen op tafel leggen over de koers van de samenleving en over de humaniteit in het beleid, en als zij opkomen voor belangen van mensen aan de onderkant van de samenleving en voor toekomstige generaties. Hetzelfde geldt voor inbreng van andere godsdienstige of levensbeschouwelijke organisaties. Het zou een verrijking zijn als ook het Humanistisch Verbond, islamitische, joodse en andere geloofsgemeenschappen komen met meer bijdragen aan het politieke debat. En als de PvdA ook met hen de dialoog aangaat. Wij zouden dat toejuichen.

2. Zie in dit licht ook de gemeenschappelijke uitgave van Raad van Kerken, PvdA en 'Kerk en Wereld': R. Cuperus en G. Schumacher (red.) *Om een draagvlak in de samenleving. De Partij van de Arbeid en de Raad van Kerken in gesprek over gerechtigheid, sociale rechtvaardigheid en recht doen aan alloctonen*, Amsterdam, 1992.



Locatie: naast het hoofdbureau van de Amsterdamse Politie staat een merkwaardig gebouw, het Amsterdamsch Tehuis Voor Arbeiders (1918) waar het na wereldoorlog II een tijd vreemd toeging, wie weet daar nog van ... R.B. Foto: JOHANNA SPETIE

I N D E N V R E E M D E 6

HET GEBOUW LIJKT VAN BUITEN NIET
VERANDERD

De kamers waren verhuurd aan overgeschoten arbeiders
van wie geen vrouw ooit had willen weten,
vreemde vogels met weerzinwekkende gewoontes,
die alleen Stellingwerfs of Gronings praatten.
Ook studenten woonden er, die zonder zaten.
Het was een broeinest van geheime zonden,
van zelfmoord en van celibaat:
in alle kamers liepen hoge buizen
waaraan wie wilden zich verhangen konden.

En toch logeerden in die preutse jaren
er vrouwen soms, de wildste die er waren,
toeristes uit de losgeslagen States,
Fiesta Gitana met zigeunerinnen
exotische flamenco danseressen,
al wat verlept maar daarom nog niet willig.
Ze stonden voor de douches in de rij
in slordige peignoirs, met vette haren,
verlopen ogen en verslapen zinnen,
van buiten koel, maar zinderend van binnen.

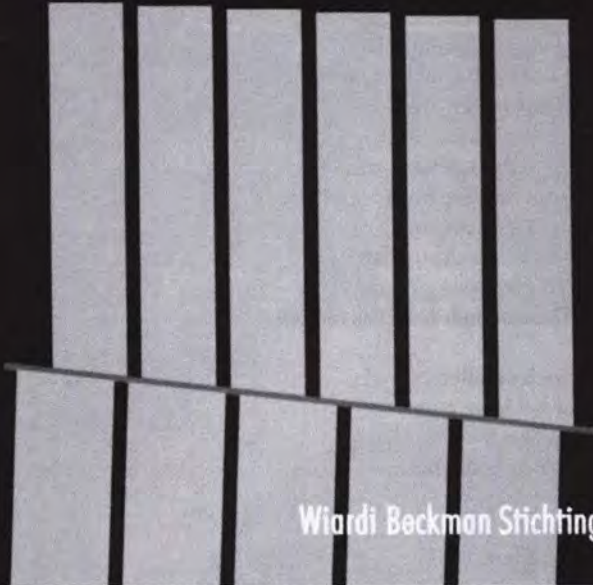
Hij herinnerde zich dit alles
en ook hoe door het hoge raam
het oorverdovend kwinkeleren
te horen was van honderd vogels
vóór dag en dauw,
elke slapeloze nacht
in de lange vóórzomers
van de jaren vijftig.



Draagkracht onder druk

Flip de Kam Frans Becker/Paul Kalma

Kanttekeningen bij 'Belastingen in de 21^e eeuw'



Draagkracht onder druk

In september 1997 publiceerden de bewindslieden van het ministerie van Financiën de nota 'Belastingen in de 21^e eeuw'.

Het kabinet-Kok heeft zijn fiat aan de daarin vervatte voorstellen gegeven, de Tweede Kamer heeft inmiddels de nota in grote lijnen onderschreven. De kans is groot dat belangrijke onderdelen ervan in de nabije toekomst gerealiseerd zullen worden. De voorstellen vragen echter om een veel grondiger politiek debat dan tot dusverre gevoerd is. Zowel bij de argumentatie voor de stelselherziening als bij de voorgestelde oplossingen zijn tal van kanttekeningen te plaatsen. Is de voorgestelde grondslagverbreding geloofwaardig? Hoe serieus is de vergroening van onze belastingen vormgegeven? Hoe effectief zijn de voorstellen op het gebied van de werkgelegenheid? Wat zijn de gevolgen voor de inkomens- en vermogensontwikkeling?

Wordt het draagkrachtbeginsel losgelaten? Het zijn vragen die in **Draagkracht onder druk** – een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting – aan de orde worden gesteld in bijdragen van Flip de Kam en Frans Becker/Paul Kalma. Becker en Kalma ontlede de argumentatie van de nota. De Kam neemt het Nederlandse belastingstelsel onder de loep en formuleert als reactie op de nota voorstellen voor een 'links' belastingplan. Ook in het tijdperk van globalisering bestaan voldoende mogelijkheden voor sociaal-democratische belastingpolitiek, zo menen de auteurs.

Te bestellen

f 22,- (inclusief verzendkosten) overmaken op giro 3479700 ten name van PvdA-brochures, onder vermelding van bestelnummer 771. Ook te verkrijgen bij de boekhandel.

B O E K E N

Sociaal-democratische gemeentepolitiek als mensenwerk

Peter Maas schrijft naar aanleiding van:
 J.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut, Mens en Magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek Assen/Amsterdam*: Van Gorcum/De Arbeiderspers, 1968; Ongewijzigde herdruk met een voorwoord van Ed. van Thijn, Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987
 J.W.B. Borrie, *P.L. Tak (1848-1907) Journalist en politicus* (met een voorwoord van dr. W. Drees Sr.) Assen: Van Gorcum, 1973.
 J.W.B. Borrie, *Monne de Miranda. Een biografie* Den Haag: SDU, 1993

Evenals een eeuw geleden staan de sociaal-democraten weer met vrijwel lege handen tegenover de kiezers in de gemeenten. Anders dan in 1898 ziet het er thans niet naar uit dat de sociaal-democratie ooit nog de toonaangevende beweging wordt in de gemeentepolitiek. Destijds beschikte de SDAP over een helder concept, dat zich duidelijk onderscheidde van andere concepten, namelijk emanciperen, democratiseren en socialiseren. Dat concept liet zich in de grote steden onmiddellijk toepassen door een reeks van maatregelen en voorzieningen welke óók door de representanten van de burgerlijke partijen als noodzakelijk of op z'n minst als nuttig begroet werden. Met recht kan gezegd worden dat dr. J.W.B. Borrie een indrukwekkend 'In Memoriam' van de sociaal-democratische gemeentepolitiek verzorgd heeft in de vorm van een drietal levensschetsen. Borrie,

inmiddels burgervader in ruste, beschreef de aartsvaders Tak, Wibaut en De Miranda, 'levensrecht'. Na lezing van zijn fraai uitgevoerde boekwerken, voorzien van zinnige Bijlagen, zijn Tak, Wibaut en De Miranda goede bekenden geworden, die je spontaan zou groeten als je hen op straat zou ontmoeten.

Bovendien zit er 'groei' in de trilogie, groei van de auteur zelf naar meer gemeenzaamheid, intimiteit bijna, met zijn hoofdfiguren. Het bewijst weer eens dat het schrijven van biografieën voorbehouden diende te blijven aan vijftig-plussers die zelf de zwaarten des levens hebben ondervonden. Zo bleef de schets van Wibaut vrij bloedeloos vergeleken met het levensverhaal van De Miranda. Tussen beide publicaties ligt 25 jaar méér levenservaring van de auteur. Uiteraard leende het leven en vooral het tragische einde van De Miranda zich beter voor een gevoeliger penvoering. De Miranda plaatst ons weer midden in de holocaust. We ondergaan beschaamd de kern ervan: brave, schuldloze en weerloze mensen, mensonterend vernederd en bruto afgeslacht door beestachtige maar oppermachtige beulen, gadeslagen door bange, eigenbelangelijke en lafhartige medemens, beducht voor hun eigen hachje.

Pieter Lodewijk Tak, 1848-1907, werd uit welgestelde ouders geboren, zeg maar provinciale, Zeeuwse sub-bourgeoisie. Juist die sub-bourgeoisie zou vele leidlieden voortbrengen voor bewegingen, die naar méér gerechtigheid, naar betere sociale



INHOUD

Sociaal-democratische gemeentepolitiek

B O E K E N

verhoudingen streefden. Begrijpelijk omdat deze 'klasse' zelf de achterstelling op de veelal plutocratische bourgeoisie ondervond. Als student in Leiden openbaarde zich eerst goed Taks hang naar het 'mannelijke' gezelschapsleven. Zijn ietwat zware, bijna lompe gestalte, 'zo weggelopen van een zeventiende-eeuwse schuttersmaaltijd' verscheen vaak in de studentensociëteit Minerva. Verder dan het kandidaatsexamen in de rechten kwam hij na tien jaar studie niet. Wel las hij ontzettend veel en maakte hij veel vrienden. Tak zou ongetrouwd blijven en van romances weten we eigenlijk niets. Dat vormt op zich nog geen reden om een homofiele aanleg te vermoeden, zoals Jan Rogier deed. Een dergelijke aanleg blijkt nergens overtuigend, terzij we ervan uitgaan dat alle ongetrouwde mannen met een voorkeur voor mannelijk gezelschapsleven bewust of onbewust homofiel zijn, — *quod non!*

Amsterdam was rond de eeuwwisseling onbetwist het politiek en cultureel centrum van Nederland. Daar gebeurde het allemaal en dat trok Tak als een magneet aan. De dominante liberale stroming was politiek tot op het bot verdeeld over de grote vraagstukken van destijds: kiesrecht, sociale wetgeving en gelijkstelling openbaar en bijzonder onderwijs. De poging om de liberalen in één partij te verenigen, de Liberale Unie, kreeg Taks ondersteuning, maar met lede ogen zag hij de behoudzuchtige liberalen steeds weer obstakels opwerpen: 'het zijn in en buiten de Kamers wassenbeelden

met wat redevoeringsmechaniek. Hart en ziel zijn zoek. '. Tak was een geestverwant van de Kerdijkfactie. Voor hem wortelde het politiek liberalisme in een bevrijdingsideologie, een revolutietheorie die zijn omwentelingsdynamiek juist aan het gelijkheidsbeginsel dankte. Dat in Nederland de tot macht gekomen bourgeoisie onder het mom de vrijheid te dienen tegelijkertijd het gelijkheidsideaal verdonkemaand had, was een daad van door eigenbelang ingegeven wilkeur.

*Van Radicaal tot
sociaal-democraat*

Nog één keer verbond Tak zich met liberale hervormers, verenigd in de Radicaal o.l.v. Treub. Deze radicalen gaven een tiental jaren een zeer vooruitstrevend karakter aan het Amsterdams gemeentebestuur, Taks 'Raadsoverzichten' in *de Telegraaf* bezaten veel gezag blijkens de vele ingezonden commentaren daarop van raadsleden. Wee het raadslid dat de materie onvoldoende beheerste. De oude Drees herinnerde zich in het 'Woord Vooraf' dat zo'n raadslid: 'de trappen der logica afgesmeten werd, met alle ribben van zijn argumentatie gebroken'. Helaas raakten ook de Radicaal onderling verdeeld en verflauwde de hervormingsdrift, hetgeen Tak deed besluiten een tijdlang partijloos te blijven. Pas in 1899 zou hij zich bij de SDAP aansluiten, vrijwel zeker gedreven door een zekere zendingsdrang inzake het 'moderne gemeentebestuur'. Dat beheer, door liberalen en radicalen in gang gezet, breidelde

dagelijks meer en meer het onbeperkte winststreven, nam zelf de voorziening in bepaalde goederen en diensten ter hand en trof regelingen ter bescherming en verheffing van de zwakkeren in de samenleving. Tak instrueerde zijn nieuwe partijgenoten uitputtend over hetgeen in de gemeenten te doen stond door zijn publicaties in o.m. *De Gemeente*, het maandblad voor sociaal-democratische gemeenteraadsleden, maar eerder in *De Nieuwe Tijd* en *De Kroniek*. 'In de gemeenten komt alles naar ons toe en een deel der werkzaamheden is maar het ijverig en handig opvangen. De wetenschap der hygiëne dwingt vooral in de grote gemeenten tot verbetering der levensstandaard der arbeiders. Men spreekt al van een gemeentelijke wetenschap, van *Communal Wissenschaft* en *Municipal Socialism*, die geen van beide sociaal-democratisch zijn, maar op dezelfde bodem gewassen, hun vruchten aan de sociaal-democratie aanbieden ...' Met opzet laat ik Tak zelf aan het woord om eenieder te prikkelen deze uiterst lezenswaardige publicist met zijn verzorgd en vooral 'raak' Nederlands nog eens na te slaan. Een geweldig kronikeur van zijn tijd.

Het is Taks concept geweest, dat de sociaal-democratische gemeentepolitiek fundament gaf en tevens de bouwmaterialen aanwees. Glashelder doceerde hij wat de SDAP te doen stond: 1) Al wat kon dienen om de levensstandaard der arbeiders te verhogen en hen daardoor op te wekken uit de dufheid van het armelijk leven, dat aan de bewustwording van het klassebelang in de weg staat.

B O E K E N

2) Al wat kon dienen om aan het kapitalisme terrein te ontnemen, waar collectivistisch beheer in zijn plaats treedt en behalve dadelijke voordelen het bewijs zijner bruikbaarheid levert en oefenplaats vindt voor latere uitbreiding. Tak en na hem Wibaut c.s. hebben zich altijd fel verzet tegen allerlei voorstellen om 'managers' met het gemeentebestuur te belasten. Destijds al was het argument dat het gemiddelde raadslid onvoldoende kennis en/of greep had op ingewikkelde technische kwesties. 'Maar het is toch beter dat de democratie een enkelen keer mistast, dan dat zij hare macht delegeert aan ambtenaren. Trouwens, dezen zijn al evenmin onfeilbaar als de Raad'. De SDAP hield onverkort vast aan de benoeming van wethouders door en uit de gemeenteraad en het is me een raadsel dat een PvdA meewerkte aan de mogelijkheid wethouders van buiten aan te trekken.

Wezen van democratie is bestuur en controle door gekozen vertegenwoordigers en daaraan ontbreekt het in Nederland fundamenteel. Tak moest ook weinig hebben van delegatie van bestuursmacht aan benoemden: 'Geen delegatie van democratische macht aan bedrijfskoninkjes, wier deskundigheid zou willen gaan heerschen in plaats van te dienen, waartoe zij bestemd is'. Ook in dit opzicht liet de PvdA zich ontwortelen door een triomfalistisch neo-liberalisme, dat overheid en democratische controle wil verminderen ten gunste van de vrije jongens op de vrije markt, óók waar marktwerking nauwelijks mogelijk is.

Robuuste reformist

Florentinus Marinus Wibaut werd ruim 10 jaar na Tak in Vlissingen geboren uit rooms-katholieke ouders en zou wellicht priester zijn geworden als zijn ouders hem niet bij wijze van beproeving van zijn roeping op de Handelsschool in Amsterdam hadden geplaatst. In Middelburg ontmoette hij Tak én zijn huwelijkspartner Mathilde, die evenals hijzelf met Multatuli dweept. Het was vooral Tak, die Wibauts carrière als publicist en gemeentebestuurder gemaakt heeft. Wibaut had sterk de neiging in het debat de 'marxistische' lijn te kiezen, zoals zovele intellectuelen in de SDAP, maar als het om het werk in de gemeenten ging, zijn werk dus, koos hij voor het haalbare, voor 'pakken wat er te krijgen valt', voor reformisme, zo schamperden zijn opposenten. 'Marxisten' als Van der Goes wilden de gemeentepolitiek van de SDAP voor alles dienstbaar maken aan de propaganda, het getuigen en het revolutioneren. Geen wethouders leveren tenzij de SDAP over een meerderheid beschikte. Stakingen en sociale onrust zouden omwille van de solidariteit steeds aangemoedigd en gerechtvaardigd moeten worden. Bedrijfswinsten mochten niet in de gemeentekas vloeien, ook Tak zag daarin een willekeurige vorm van belastingheffing, maar moesten de arbeiders en de verbruikers ten goede komen. De lonen en andere arbeidsvoorwaarden van het gemeentepersoneel konden in beginsel niet hoog genoeg opgeschroefd worden bij wijze van voorbeeld van de zegeningen van gemeenschapsbeheer.

Als co-auteur van het SDAP-gemeenteprogram van 1919 rekende wethouder Wibaut, bijgenaamd 'De Machtige', met alle marxistische stokpaardjes af. Hij maakte daarmee ruim baan voor constructieve samenwerking met de andere partijen, hetgeen de integratie van de socialisten in het volksleven stellig vergemakkelijkt heeft: 'De sociaal-democratische gemeentepolitiek stelt zich niet ten doel in een of andere gemeente het socialisme te vestigen...', zij wil 'het orgaan der gemeente meer en beter dienstbaar maken aan het inrichten en beheren van allerlei instellingen ter voorziening in de behoeften der ingezetenen, waarbij gestreefd wordt naar het grootst mogelijk gerief voor de verbruikers en rekening gehouden wordt met hun economische positie...'. Evenals Tak zag Wibaut in gemeentelijke exploitaties 'beginvormen' van socialisaties. Tegenover de chaos, de verspilling, het winstbejag en de willekeur van het particulier initiatief, bepleitte Wibaut gemeenschappelijke voorzieningen voor elke denkbare behoefte, beheerd en gecontroleerd door het gemeentebestuur.

Was Tak veeleer de architect van de sociaal-democratische gemeentepolitiek, Wibaut was veruit de meest gezaghebbende uitvoerder ervan. Een gepassioneerde werker voor 'Morgen', waarvan hij bij het 650-jarig bestaan van Amsterdam getuigde en hetgeen door de burgerlijke pers en Oud hoogst ongepast gevonden werd: 'Want wij zien in vele landen en in vele steden, maar in het bijzonder in Amster-

B O E K E N

dam vandaag wordende wat morgen zal zijn. Wij zien wordende de machtsontwikkeling der werkers. Wij zien worden de scholing der werkers...'. Mede dank zij Wibaut verwierf Amsterdam een voorbeeldfunctie voor alle andere grotere steden. En dat, terwijl de SDAP niet meer dan één-derde van de raadszetels bezette. Vanaf 1914 tot 1931 ontwikkelde Wibaut tal van initiatieven, maar moest ook regelmatig de tering naar de nering zetten als economische malaise daartoe dwong. Zijn reformisme en pragmatisme hinderden vele SDAP-fracties elders in den lande, omdat hun kritiek afschampte op verwijzingen naar Amsterdam door de tegenstanders.

Eén keer heeft Romme als voorzitter van de RKSP-fractie, de SDAP beentje gelicht door in 1927 geen enkele SDAP-er in het college van B & W toe te laten. Het bleek een faliekante mislukking en twee jaar later viel de gelegenheidscoalitie ruziënd uiteen. Bosmans heeft in zijn biografie van Romme relatief veel aandacht besteed aan diens raadslidmaatschap. Voor mij was deze Romme onherkenbaar, omdat Romme enkel opviel als heraut van de katholieke encyclieken en voorvechter van specifiek katholieke eisen zoals méér geld voor het bijzonder onderwijs, méér kinderbijslag e.d. De geringe succesjes die hij boekte staan in geen verhouding tot de enorme prestaties van de SDAP in de hoofdstad. Trouwens, daar en elders stemden raadsleden uit de confessionele arbeidersbeweging vaak met de SDAP mee, 'gedreven door hun klassebelang' zoals dat in de

SDAP-pers heette. Op lokaal niveau werkte de antithese niet en grepen de confessionele arbeidersvertegenwoordigers elke kans op lotsverbetering aan.

Politieke straatvechter

Salomon Rodriques de Miranda (1875-1942), Monne voor bekenden, was een volksjongen, die zoals zovelen uit de arbeidersbeweging zichzelf de nodige kennis eigen maakte naast een beroepsuitoefening. In zijn geval was dat diamantbewerken. Ook hij is bijna 20 jaar wethouder geweest en zou vooral bekendheid verwerven als bouwmeester van geheel nieuwe woonwijken, baden en zweminrichtingen. Minder bekend is de levensmiddelenpolitiek, compleet met gemeentelijke winkels, omdat alle sporen daarvan inmiddels verdwenen zijn. Deze sociaal-democratische voedselpolitiek paste geheel in het concept en het streven de prijzen te drukken door het particulier initiatief desnoods te concurreren met gemeentelijke exploitaties. De schaarste gedurende en vlak na de beide wereldoorlogen dwong de overheden tot vergaand ingrijpen in het sociaal-economisch leven. Voor de socialisten leek dit ingrijpen 'hun gelijk' te bewijzen en zij hebben het loslaten van de geleide economie steeds met man en macht proberen te verhinderen, zonder succes zoals we inmiddels weten. Zou het socialisme wellicht enkel kans maken in een tijd van nijpende schaarste en 'overbodig' worden in tijden van overvloed?

De schaarste gedurende de oorlogsjaren 1914-1918 had tot straffe reglementering van pro-

ductie en distributie geleid. Deze schier socialistische reglementering had de aderen van het economisch leven bloot gelegd en inderdaad veel chaos en verspilling in de kapitalistische, ondernemingsgewijze voortbrenging aan het licht gebracht. Ook na de oorlog kon het particuliere initiatief niet onmiddellijk in alle primaire behoeften voorzien, hetgeen de burgerlijke partijen bereid maakte tot experimenten. De Amsterdamse raadsleden machtigden B & W tot het regelen en distribueren van vlees, vis en andere levensbehoeften. Naar gelang de omstandigheden koos De Miranda voor een gemeentelijk monopolie of de stichting van gemeentelijke bedrijven en winkels, die de particuliere ondernemers tot prijsverlaging moesten dwingen. Het kabaal in de media vanuit de particuliere sector deed sterk denken aan het rumoer toen de Radicale de nutsvoorzieningen en het vervoer in handen van het gemeentebestuur brachten. Naarmate de particuliere sector zich weer herstelde en toen de economische recessie van 1921 de gemeentebedrijven in grote financiële problemen bracht, moest de SDAP met lede ogen aanzien hoe haar levensmiddelenpolitiek geleidelijk aan volledig geliquideerd werd.

Borrie wees erop dat Wibaut altijd de wat regenteske, paternalistische magistraat bleef, waar De Miranda zich als een straatvechter een weg baande door de politieke jungle, fel en emotioneel. Krachttermen als 'pooiers' spaarde De Miranda zijn tegenstanders niet, waardoor hij veel weerstand opriep. 'De Miranda werd het

B O E K E N

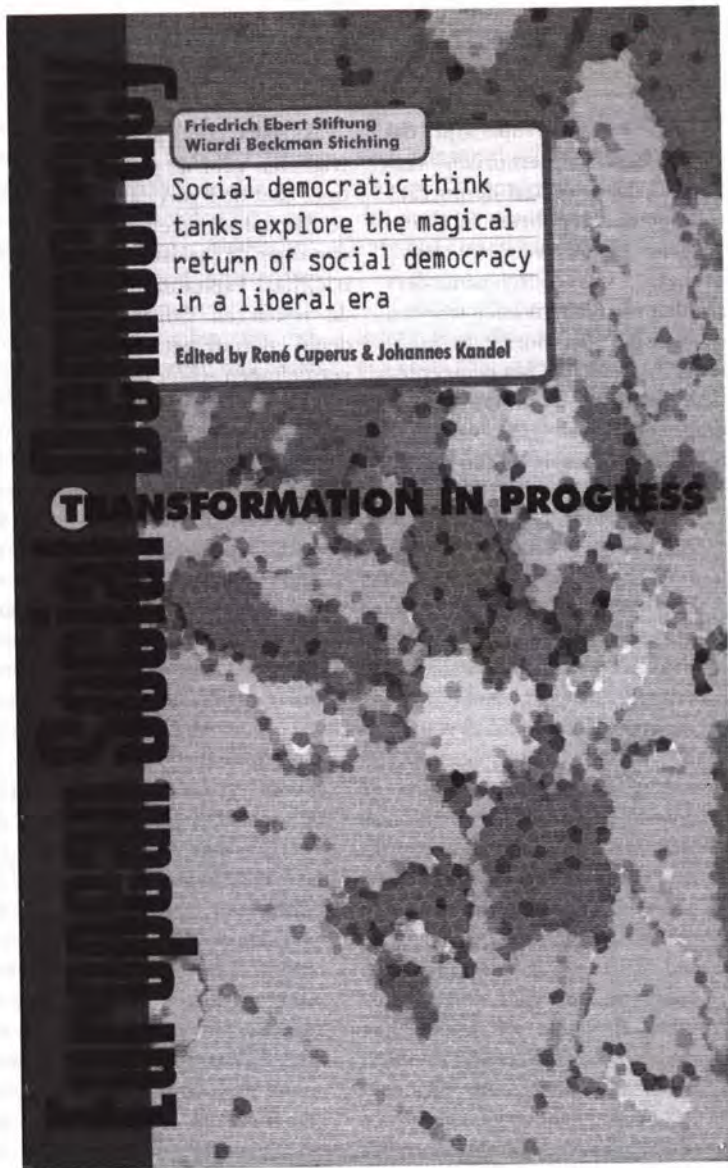
slachtoffer van een anti-socialistische hetze, met bedenkelijke antisemitische aspecten.' Ja, de jood de Miranda moest uiteindelijk dezelfde lijdensweg afleggen als vrijwel alle joden in Nederland, hoewel hij nog nauwelijks banden had met het jodendom. In het 'Polizeiliche Durgangslager Amersfoort' behoorden Nederlandse verzetsmensen tot zijn beulen en folteraars.

Het zal duidelijk zijn dat Borrie een 'In Memoriam' verzorgde, dat de sociaal-democratische gemeentepolitiek in al zijn vergane glorie weer tot leven brengt. Gemeentebestuurders zouden verplicht moeten worden de trilogie van Borrie te lezen alvorens ze zich in het gemeentelijke pluche nestelen. De sociaal-democratie zal zich opnieuw moeten definiëren en een nieuw

'Takkiaans' concept moeten ontwikkelen voor de gemeentepolitiek. Laat de PvdA dat achterwege dan zal zij meegesleurd worden door de maalstroom van een triomfaal kapitalisme, dat enkel de rijken en slimsten bevoordeeld en voor het overige enkel vernielingen achter laat.

PETER MAAS
parlementair historicus





**European Social Democracy:
Transformation in Progress**
(R. Cuperus en J. Kandel, red.) ISBN 90
7257558 x (302 pagina's)
kunt u bestellen door f 37,50 over te
maken op postgiro nr. 3479700 ten
name van PvdA-brochures, onder ver-
melding van bestelnummer 770 of via
de boekhandel.

**NIEUW: INTERNATIONALE WBS
PUBLIKATIE !**

Sociaal-democratische denktanks over
het ogenschijnlijke succes van de sociaal-
democratie in Europa

Zojuist verscheen **European Social
Democracy: Transformation in
Progress** (onder redactie van René
Cuperus en Johannes Kandel), een uit-
gave van de Wiardi Beckman Stichting
en het Duitse collega-instituut de
Friedrich-Ebert-Stiftung. Het gaat hier
om een eerste gemeenschappelijk,
Engelstalig boek van de diverse sociaal-
democratische onderzoeksinstituten in
Europa. Zij verkennen in dit boek 'the
magical return of social democracy in a
liberal era'. De charismatische overwin-
ning van Tony Blair's New Labour, de
overwachte winst van de Franse PS
onder Jospin, de vermoedelijke come-
back van de SPD met Gerhard Schröder,
het succesvolle sociaal-liberale experi-
ment van Wim Kok, de Italiaanse
Olijfbom-coalitie: men kan spreken
van een hoogst opmerkelijke opleving
van 'Links' in Europa. Hoe dit succes
van de sociaal-democratie in, wat gezien
wordt als een neo-liberaal politiek kli-
maat, te verklaren? Welke sociaal-
democratie leeft hier weer op, in ter-
men van concepties, idealen en beleid?
Is er daadwerkelijk sprake van een
gemeenschappelijk programma of is een
Europese sociaal-democratie een fictie?

**In European Social Democracy:
Transformation in Progress** laten
wetenschappers, politici en politieke
adviseurs, betrokken bij de ideologische
en programmatische heroriëntatie in
diverse Europese landen, hun licht over
deze vragen schijnen. Het boek bevat
'programmatische portretten' van soci-
aal-democratische partijen uit Zweden,
Frankrijk, Engeland, Oostenrijk, België,
Duitsland en Nederland. Vaak openhar-
tige schetsen van de worsteling die de
sociaal-democratie de laatste decennia
heeft doorgemaakt als gevolg van gewij-
zigde maatschappelijke omstandighe-
den. Aan die nieuwe context voor soci-
aal-democratische politiek zijn in het
boek tevens tal van essays gewijd. Over
kernthema's als globalisering, de EMU,
Europese integratie en de natiestaat, de
verzorgingsstaat, multiculturalisme of
de verhouding tussen media en politiek
komen ondermeer Donald Sassoon,
Frank Vandenbroucke, Thomas Meyer,
Mario Telò, Pervenche Berès, Jos de
Beus en Mats Hellström aan het woord.

De PvdA-onderhandelaars Wallage, Melkert en Kok hebben gekregen wat ze wilden. Na taaie gevechten is in het regeerakkoord van Paars II voor circa 10 miljard gulden aan nieuwe uitgaven opgenomen. Een fraai resultaat. Maar menig PvdA-er die dankzij eerdere betogen van dezelfde voorlieden de gedachte achter zich had gelaten dat sociaal beleid en meer collectieve uitgaven synoniem zijn, moet zich toch wel enigszins misleid voelen. Is het bij nader inzien dan toch niet zo fout wat vroeger werd gedacht? Is er immers niet een frappante overeenkomst tussen het huidige 'investeren in de samenleving' zoals onderhandelaar Wallage het betitelde, en de 'socialisatie van de vraag' van de PvdA uit de jaren zeventig?

De terugkeer van dit oude denken lijkt inderdaad de zwakke steen in het regeerakkoord. Natuurlijk moet er bij de opstelling van een regeerakkoord uitgebreid gediscussieerd worden over de collectieve uitgaven, maar dat kan heel goed vanuit het idee dat het huidige bedrag aan uitgaven op een effectievere en efficiëntere manier te besteden valt. Zonder extra geld, maar met een bundeling van de verschillende uitgavenstromen vallen de problemen van de grote steden heus wel beter aan te pakken. Een betere budgettering van de (ver)nieuwbouw in de gezondheidszorg schept financiële ruimte voor kortere wachtlijsten. Met het inboeken van enige arbeidsproductiviteitsstijging voor de hele collectieve sector hadden de onderhandelaars zelfs meer collectieve voorzieningen voor hetzelfde geld kunnen realiseren. Maar de PvdA-fractie eiste extra geld voor de collectieve voorzieningen. Want de economische groei zou daartoe de financiële mogelijkheden bieden. Dat is helaas een onuitroeibaar misverstand.

De econoom Baumol heeft aangetoond dat als je de salarissen en uitkeringen in de collectieve sector gelijk laat opgaan met de lonen in de marktsector, er zelfs bij een redelijke economische groei vrijwel geen geld overblijft om meer collectieve voorzieningen te realiseren. Paars II geeft geen antwoord op deze wet van Baumol met als gevolg dat de onderhandelaars bij de financiering van het 'investeren in de samenleving' moesten grijpen naar maatregelen die op z'n minst risicovol te noemen zijn.

Het risico van een niet goed geregelde financiering is dat later alsnog nieuwe bezuinigingen moeten worden gevonden. Of dat - ten koste van de geloofwaardigheid van politici - beleidsintensivering moet worden teruggedraaid. Het grootste gevaar loopt Paars II echter bij de uiterst minieme terugdringing van het financieringstekort. De onderhandelaars hopen dat de gunstige economische conjunctuur nog enige tijd aanhoudt, waardoor dankzij meevallers het financieringstekort nog tijdig voor de volgende conjuncturele terugval op een acceptabel peil zal zijn. Maar de conjunctuurindicatoren van de Nederlandsche Bank en andere financiële instellingen signaleren al voor over één à anderhalf jaar een omslag in de conjunctuur. Omdat het financieringstekort dan zeker nog niet op orde zal zijn, ontbreekt het Paars II aan financiële middelen om een terugval in de conjunctuur voldoende stevig te lijf te kunnen gaan. Een forse werkloosheidsstijging als in 1993/94 kan het resultaat zijn. Daar zit het donkere randje van het 'investeren in de samenleving'. Er wordt een gok genomen met de werkzekerheid van enige duizenden.

Het riskante gokgedrag van Paars II



BROER AKKERBOOM

lid redactieraad S&D

sterk en sociaal



PvdA

De Partij van de Arbeid werd op 6 mei 1998 opnieuw de grootste partij in de Tweede Kamer, boekte de grootste zetelwinst van alle partijen en manoeuvreerde zich in een politieke positie met een zo groot mogelijke kans op voortzetting van regeringsdeelname. Tijdens de verkiezingscampagne heeft de PvdA zo veel mogelijk de nadruk gelegd op haar 'sterk en sociaal'-boodschap en hielden haar politici – nationaal en lokaal – daar in hun publieke optredens goed aan vast. Voor een door Perscentrum Nieuwspoort ingestelde jury was dit zelfs reden om de PvdA te belonen met de prijs voor de 'beste campagne', een prijs die in 1998 voor het eerst werd uitgelooft.

Dit succesvolle beeld vormt een opvallend contrast met de somber stemmende electorale positie van de PvdA in het begin van de jaren negentig. De partij kon toen in de peilingen lange tijd slechts op de helft van het huidige aantal stemmen rekenen en leek ten dode opgeschreven. Het beeld is evenzeer opvallend als we het contrasteren met de politiek hopeloze situatie van de PvdA halverwege de jaren tachtig, toen regeringsdeelname ondanks grote electorale successen verder weg leek dan ooit. Deze contrasten roepen de vraag op welke veranderingen hebben bijgedragen aan de gunstige situatie anno 1998 en welke lessen daar uit te trekken zijn om deze positie ook voor de verdere toekomst veilig te stellen.

In deze bijdrage probeer ik deze vragen te beantwoorden, waarbij ik me in het bijzonder zal richten op de Tweede-Kamerverkiezingen van 6 mei 1998. Daartoe schets ik bij wijze

HET GEHEIM VAN MODERNE
VERKIEZINGSCAMPAGNES

De PvdA- campagne van 1998 *Over koers en organisatie*



HANS ANKER*

*De auteur was lid van het
campagneteam van de
Partij van de Arbeid*

van achtergrond eerst de ontwikkeling van de PvdA vanaf het begin van de jaren zeventig tot aan de vooravond van de campagne van 1998 (paragraaf 1). Vervolgens beschrijf ik de opzet van de PvdA-campagne van 1998 en de wijze waarop de campagne uiteindelijk is uitgedaakt (paragraaf 2). Daarna geef ik een korte beschrijving en analyse van de verkiezingsuitslag van 6 mei (paragraaf 3). Ten slotte staan wij uitgebreid stil bij de wijze waarop een aantal inzichten van de campagne verder geëxtrapoleerd kunnen worden naar de toekomst van de PvdA, in het bijzonder voor wat betreft de inhoudelijke koers en de interne organisatie van de partij (paragraaf 4).

1. Achtergrond en uitgangssituatie voor 1998¹

Twintig jaar geleden, bij de verkiezingen van 1977, boekte de Partij van de Arbeid een historische zege: de partij won maar liefst tien zetels en eindigde op een totaal van 53. Het tweede kabinet-Den Uyl kwam er, zoals bekend, echter niet en het kabinet Van Agt-Wiegel wél. Het levert de PvdA een langdurig trauma op. In de jaren tachtig krijgt 'rechts' ook internationaal de wind in de zeilen en komt de verzorgingsstaat steeds meer onder druk te staan. Binnen intellectuele kringen wordt zelfs gesproken over het einde van de sociaal-democratie.² De PvdA richt haar voornaamste krachten op het opponeren tegen het 'no nonsense'-beleid van het kabinet Lubbers-I, kernenergie, kernraketten en 'de bezuinigingen' in het algemeen. Deze koers, waarbij een voldoende reëel alternatief ontbreekt, legt de PvdA in electoraal opzicht geen windei-

eren, zoals bij de verkiezingen van 1986 blijkt. In politiek opzicht, echter, isoleert de PvdA zich steeds meer. De 'overwinningsnederlaag', waarbij de PvdA zetelwinst paart aan de totale afwezigheid van enig perspectief op regeringsmacht, dwingt de partij om de realiteit onder ogen te zien en zich te bezinnen op haar politieke en electorale strategie. Dat gebeurt ook en valt deels samen met de leiderschapswissel waarbij oud-FNV-voorzitter Wim Kok het stokje van Den Uyl overneemt. Tijdens de hieropvolgende jaren verandert de opstelling van de PvdA en bereidt de partij zich langzaam maar zeker voor op regeringsdeelname. Enigszins bij toeval komt de partij in 1989 terug in de regering nadat het kabinet Lubbers-II gestruikeld was over het reiskostenforfait. Het kabinet Lubbers-III, bestaande uit CDA en PvdA (maar zonder D66), is dan een feit.

Eenmaal in de regering wordt duidelijk dat de oppositiecultuur binnen de PvdA allesbehalve is uitgewist. Door de tegenvallende economische ontwikkeling blijken extra ingrepen in de sociale zekerheid noodzakelijk. Deze maatregelen stuiten op groot maatschappelijk verzet met de Tussenbalans en de WAO als bekendste voorbeelden. De partij raakt intern verscheurd en velen spelen met de gedachte om uit het kabinet te stappen. De PvdA volhardt niettemin en blijft in het kabinet. Dat besluit blijkt achteraf een kritisch moment waarbij de partij definitief kiest voor het (mee)dragen van verantwoordelijkheid voor de hervorming van de verzorgingsstaat en tegen het voeren van oppositie zonder reële alternatieven. Internationaal loopt de PvdA daarmee voorop in de transformatie van sociaal-democratische partijen in een meer gematigde richting met een beter oog voor de economische randvoorwaarden voor duurzaam sociaal beleid.

De politieke gevolgen van deze qua draagvlak niet voldoende voorbereide en daardoor electoraal riskante koers worden pijnlijk duidelijk bij de

Tweede-Kamerverkiezingen van 1994. De PvdA verliest twaalf zetels en komt uit op een totaal van 37. Geluk bij een ongeluk is dat het CDA door haar interne deconfiture maar liefst twintig zetels verliest, waardoor de PvdA alsnog de grootste partij wordt. De formatie resulteert in een unieke 'Paarse' coalitie van PvdA, D66, en VVD met Wim Kok als premier. Voor het eerst in ruim zeventig jaar wordt Nederland geregeerd door een kabinet zonder confessionelen.

Het kabinet-Kok legt een grote besluitvaardigheid aan de dag. De mogelijkheid om de vruchten te plukken van het beleid van voorgaande jaren leidt tot ongekende prestaties die scherp afsteken bij die van de buurlanden: halvering van het overheidsstekort, ruim 18 miljard gulden aan lastenverlichting voor burgers en het bedrijfsleven, een robuuste economische groei van gemiddeld meer dan 3 procent en meer dan 500.000 nieuwe banen. Het kabinet wordt getypeerd als het meest succesvolle sinds de Tweede Wereldoorlog. In Nederland wordt enthousiast gesproken over het 'poldermodel' en in het buitenland over het 'Dutch miracle'. Het consumenten-vertrouwen bereikt een record-hoogte. De mensen in het land zijn zeer tevreden met de prestaties van het kabinet, zien derhalve graag dat het beleid wordt gecontinueerd en steunen daarom de voortzetting van de paarse coalitie onder leiding van premier Kok.

Aan de vooravond van de verkiezingen van 1998 lijkt het tij derhalve gunstig voor de PvdA. De partij beschikt over goede mogelijkheden om zich als 'marktleider' op de Nederlandse kiezersmarkt te vestigen, waarbij de PvdA zich een politieke en electorale spilpositie kan verschaffen die zich ook op de langere termijn zou kunnen uitbetalen. Maar er zijn ook bedreigingen. Zo maken kiezers zich onder invloed van de gebeurtenissen rondom de dood van Meindert Tjoelker – op straat doodgeschot na

* Ik ben speciale dank verschuldigd aan Jan-Marinus Wiersma en Arend Hilhorst voor hun kritische opmerkingen bij een eerdere versie van deze bijdrage. Het campagne-team bestond uit, in alfabetische volgorde, Karin Adelmund, Hans Anker, Susan Baart, Lennart Booij, Erik van Bruggen, Susanne Copini, Karlien van Dam, Paul Depla, Gea van Gorkum, Riny Greyn, Nicolien de Groot, Trees Haverkort, Femke Heine, Arend Hilhorst, Michiel van Hulst, Elma Jonas, Alex Klusman, Godfried Lambriekx,

Marieke Moorman, Noortje van Oostveen, Marike Simons, Roos Vermeij, Madeleine de Vries, Jan-Marinus Wiersma en Riet van der Zedde. Bart Bakker en Ine Laurant waren de vaste vormgevers. De auteur dankt allen voor hun indirecte bijdrage die zij via hun werkzaamheden aan dit artikel hebben gegeven.

1. Voor een uitgebreid overzicht van de recente geschiedenis van de Partij van de Arbeid verwijzen wij naar: F. Becker, 'De Jaren 1970-1994.' In: M. Brinkman, M. de Keizer en M. van Rossem (red.),

Honderd Jaar Sociaal-Democratie in Nederland 1894-1994. Amsterdam: Bert Bakker 1994, pp 238-295, alsmede F. Becker en R. Cuperus. 'Dutch Social Democracy between Blair and Jospin', In: R. Cuperus and J. Kandel (eds.), *Social Democracy. Transformation in Progress*. Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Friedrich Ebert Stiftung 1998, pp. 245-255.
2. Zie onder meer R. Dahrendorf, 'Na de Sociaal-Democratie', *Socialisme & Democratie*, 38: 326-343, 1981.

hij tijdens een avondje uit een opmerking had gemaakt tegen enkele vandalen – ernstige zorgen over criminaliteit en het vervagen van normen en waarden. Bovendien bestaat er een reële voedingsbodemp voor angst rondom de invoering van de Euro, de verdere toekomst van Europa en het allochtonen-vraagstuk. Mede door de economisch gunstige ontwikkeling maken burgers zich ook meer zorgen over de kwaliteit van het bestaan. Het gaat hen daarbij in het bijzonder om de kwaliteit van de gezondheidszorg en de vraag of de vruchten van de welvaart wel eerlijk worden verdeeld.

2. Opzet van de PvdA-campagne van 1998

De centrale notie bij het denken over de PvdA-campagne van 1998 was dat het in de eerste plaats zou gaan om een hervkiezingscampagne waarbij regeringsdeelname van de PvdA en de continuering van het premierschap van Wim Kok voorop stonden. De PvdA zou als regeringspartij en behept met de 'frontman' van het kabinet de kiezer moeten zien te overtuigen van het nut van voortzetting van regeringsdeelname en als het even kan de kiezer om een mandaat moeten vragen. Als zodanig liet deze campagne zich het beste vergelijken met de (her)verkiezingscampagne van de Amerikaanse president Bill Clinton in 1996. Andere hervkiezingscampagnes die als inspiratie dienden waren de PvdA-campagne van 1977 ('Kies de minister-president'), de Reagan-campagne van 1984 ('Are you better off than four years ago?') en de CDA-campagne van 1986 ('Laat Lubbers zijn karwei afmaken'). De campagne was minder goed vergelijkbaar met die van de Britse Labour-partij in 1997, omdat de voornaamste taak van Labour er uit bestond om kiezers te overtuigen van de geloofwaardigheid van Labour als betrouwbare regeringspartij – een les die de PvdA al in het kabinet Lubbers-III had geleerd.

Doel van de campagne was om de grootste partij te worden in de Tweede Kamer, bij voorkeur met een zo gunstig mogelijke uitgangspositie voor de kabinetsformatie en liefst met meer dan 37 zetels. In dit opzicht hielden de electorale en politieke doelstellingen van de campagne (*vote-seeking* en *office-seeking*)³ elkaar keurig in balans. Twee belangrijke aanvullende doelstellingen van de campagne waren verdere inhoudelijke verdieping via issues en

maatschappelijke verbreding via contacten met maatschappelijke organisaties.

De campagne werd aangestuurd vanuit het partijbureau op de Herengracht in Amsterdam, waarbij net als in 1994 de campagnes voor de gemeenteraden en Tweede Kamer ineen werden geschoven (de '2-in-1-campagne'). Het campagneteam kende volgens de meest recente 'empowerment'-inzichten een platte structuur, bestond uit een groot aantal relatief jonge mensen en stond onder leiding van partijvoorzitter Karin Adelmund.⁴

Na een uitgebreide omgevingsanalyse werden de volgende zes inhoudelijke uitgangspunten voor de PvdA-campagne geformuleerd:

- *Prestaties als basis voor ambities.* Een klassiek punt bij de inrichting van hervkiezingscampagnes is de verhouding tussen de in het (nabije) verleden geleverde prestaties en de ambities voor de toekomst.⁵ Bij het denken over deze vraag speelden twee belangrijke overwegingen een rol. Ten eerste moest uitdrukkelijk worden voorkomen dat de PvdA als regeringspartij en leverancier van de premier door andere partijen op een negatieve manier vereenzelvigd zou kunnen worden met de status quo. Ten tweede bestond er een reële mogelijkheid dat kiezers het kabinet-Kok zouden bedanken voor de geleverde prestaties op sociaal-economisch terrein en vervolgens hun aandacht zouden richten op nieuwe, niet-opgeloste problemen (kwaliteit van het bestaan, criminaliteit, gezondheidszorg). Een al te grote cesuur zou andere partijen de mogelijkheid kunnen verschaffen om de 'inzet' van de verkiezingen te definiëren in voor hen gunstige en voor de PvdA mogelijk ongunstige termen (bijvoorbeeld door te stellen dat het economische karwei is afgerond en dat de verkiezingen vooral zouden gaan over de bestrijding van criminaliteit). Vandaar dat de PvdA er alles aan was gelegen om de continuïteit van prestaties zo innig mogelijk te verbinden aan de via (nader te formuleren) ambities voorgestane verandering. Op deze wijze zou bovendien greep kunnen worden gehouden op de termen waarin het politieke debat werd gevoerd. In een vroeg stadium van de campagne werd deze notie vervat onder de noemer 'Het gaat goed, daarom kan het beter'. Later werd deze notie meer en meer geïn-

3. K. Strøm. 'A Behavioral Theory of Competitive Political Parties', *American Journal of Political Science*, 34: 565-598, 1990.

4. Zie noot * voor de samenstelling van het campagneteam.

5. Zie ook Fiorina, M.P., 1981. *Retrospective Voting in American National*

Elections. New Haven: Yale University Press.

ternaliseerd en kwam zij vooral tot uiting in een overzichtelijk aantal beleidsprioriteiten (kleinere klassen, 30.000 extra banen in de zorg, etc. – de ambities) op basis van de onderliggende idee dat daar door het kabinet-Kok de financiële ruimte voor is gemaakt (de prestaties). Aldus wierp de PvdA zich op als pleitbezorger van het 'juiste' type verandering en nam zij tegelijkertijd een algemene, ongedifferentieerde veranderingsboodschap ('change') de wind uit de zeilen.

- *Benutten waardering voor kabinet en lijsttrekker.* Zowel het kabinet-Kok als de lijsttrekker van de PvdA genoten zeer brede en diepe waardering bij het publiek. Dat vergemakkelijkte de keuze van de PvdA om in te zetten op 'Paars-II' en de wenselijkheid van andere regeringscombinaties daaraan ondergeschikt te maken. Naast haar medeverantwoordelijkheid voor de economische prestaties liet de PvdA zich voorstaan op haar rol als hoeder van de sociale randvoorwaarden voor het paarse beleid. Die rol was onder andere zichtbaar geworden in het herstel van de koppeling van uitkeringen en AOW-pensioen aan de loonontwikkeling in het bedrijfsleven, de forse verbetering van de huursubsidie, de instelling van het AOW-fonds, verruiming van de bijzondere bijstand en de ouderenaftrek. Voor een eventueel tweede paarse kabinet vroeg de PvdA daarboven aandacht voor de koppeling-plus, verdere armoedebestrijding en het tegengaan van het 'slapend rijk worden'.
- *Aansluiten bij behoefte aan balans en evenwicht.* Aan het eind van de jaren negentig zijn kiezers in binnen- en buitenland wars van ideologische scherp-slijperij en hebben zij een sterke voorkeur voor samenwerking van partijen van links en rechts (*bipartisanship* in de Verenigde Staten; *cohabitation* in Frankrijk). Deze hang naar evenwicht en balans werd ook bevestigd door eigen PvdA-onderzoek en het werd raadzaam geacht om daar zo veel mogelijk aansluiting bij te zoeken. Tot echte koerswijzigingen heeft dit inzicht echter niet geleid, omdat het in veel opzichten de bevestiging vormde van de politieke koers van de PvdA van de afgelopen jaren.
- *Aansluiten bij het perspectief van gewone mensen.* Net als de meeste andere politieke partijen in

Nederland is de PvdA nog altijd te veel intern en te weinig extern gericht. Beoogd werd om hierin verandering te brengen door beter dan voorheen aan te sluiten bij de belevingswereld van gewone mensen ('micropolitiek'), het spreken van gewone taal en een bescheiden, open opstelling. De PvdA zou een slagvaardige, vernieuwende en positieve partij moeten worden. De term 's.v.p'-benadering (de eerste letters van de woorden slagvaardig, vernieuwend en positief) werd het codewoord voor de aldus beoogde mentaliteitsverandering.

- *PvdA werkt aan oplossingen.* Daar waar de VVD en haar lijsttrekker in de ogen van kiezers vaak de neiging niet konden onderdrukken om veel te roepen en weinig klaar te maken probeerde de PvdA-campagne dit contrast met de VVD aan te scherpen door de PvdA neer te zetten als een partij die vooral werkt aan oplossingen waar de mensen wat aan hebben. Dit alles ging gepaard met een sterke nadruk op inhoudelijk beleid en kreeg vorm in een lange reeks beleidsinitiatieven die tijdens de campagne zijn gepresenteerd. De bedoeling daarbij was om een onderstroom te creëren die als tegenwicht kon dienen voor het vuurwerk van de mediacampagne welke traditioneel gericht is op de *horse race* en machtsvragen rondom coalities en premier.⁶ Bijkomend voordeel was dat de initiatieven een uitstekend vehikel waren om de partij breed neer te zetten en de inhoudelijke verdieping te bevorderen.
- *Metafoor: samen op reis naar 21e eeuw.* Tot slot was er de behoefte aan een metafoor die op adequate wijze de missie voor de PvdA voor de komende vier jaar zou kunnen samenvatten. Belangrijk was dat de eeuwwisseling hierin een plaats zou krijgen, analoog aan de *bridge to the 21st century* van Clinton. De reis-metafoor was onder andere prominent aanwezig in de congresspeech van Wim Kok en werd onder meer gebruikt om verder inhoud te geven aan de noties van continuïteit en verandering.

Boodschap

Bovenstaande noties werden zo veel mogelijk verwerkt in de centrale campagneboodschap die grotendeels in het najaar van 1997 werd ontwikkeld.

6. Zie voor Nederland: J. Kleinnijenhuis et al. (red.), *De Democratie op Drift. Evaluatie van de Verkiezingscampagnes van 1994*. Amsterdam: VU, 1995 en K.

Brants en Ph. van Praag (red.), *De Verkoop van de Politiek*. Amsterdam: Het Spinhuis, 1995.

De daaropvolgende periode is gebruikt voor de verdere verfijning van de boodschap door verdere confrontatie met het verkiezingsprogramma *Een wereld te winnen*, verschillende *try outs* in speeches en interviews en door eenvoudig logisch nadenken. De boodschap waarmee de PvdA uiteindelijk de Kamerverkiezingen is ingegaan luidt als volgt:

'De PvdA wil Nederland economisch en sociaal nog sterker maken. Iedereen moet kunnen delen in de welvaartsgroei, in een betere leefomgeving. Meer mensen uit de bijstand naar een baan, een rechtvaardig belastingstelsel, kleinere klassen voor onze kinderen, 30.000 extra banen in de gezondheidszorg, en de politiek dichterbij. Daar hebben we de afgelopen jaren ruimte voor gemaakt. Het Nederland van de 21e eeuw moet sterk en sociaal zijn.'

Zoals een goede boodschap betaamt⁷ is de boodschap helder en beknopt, straalt zij een zekere emotionele urgentie uit, sluit zij voldoende aan bij reeds bestaande cognities van kiezers, is zij geloofwaardig, en contrasteert zij in voldoende mate met de boodschappen van de andere partijen. De boodschap bevat een herkenbaar thema ('sterk en sociaal') dat niet alleen de missie van de PvdA beschrijft, maar tevens de concurrerende partijen 'definieert'. De boodschap geeft impliciet aan dat politieke partijen ter rechterzijde van de PvdA te weinig aandacht hebben voor het sociale en dat men ondanks goede sociale intenties ter linkerzijde niet voldoet aan de economische randvoorwaarden voor duurzaam sociaal beleid. De PvdA, daarentegen, staat voor het *juiste* evenwicht tussen *sterk* en *sociaal*.

Bijzonder aan de boodschap is de relatief grote nadruk op een sterke economie ('sterk') en de verhoudingsgewijs grote aandacht voor criminaliteit ('de politiek dichterbij'). De boodschap breekt daarmee met de gedachte dat de PvdA uitsluitend haar 'eigen' issues (zoals werk en sociale zekerheid) zou moeten benadrukken en haar 'niet-eigen' issues (zoals criminaliteit en defensie) zo veel mogelijk buiten de schijnwerpers zou moeten houden.⁸ Deze aandacht voor 'niet-eigen' issues is een belangrijke les uit de herverkiezingscampagne van Clinton, die er bewust voor koos om 'niet-eigen' issues zoals het begrotingstekort en criminaliteit niet langer te negeren, maar juist te omarmen en een volwaardige plaats te geven naast de 'eigen' thema's *Medicare, Medicaid, education and the environment*. De overweging daarbij was dat linkse partijen zich immuun moeten zien te maken voor aanvallen op de 'niet-eigen' issues ('inoculatie'). In de praktijk komt dit laatste meestal neer op een beweging naar het politieke centrum.⁹ Een bijkomend voordeel is dat een aantal van deze gematigde standpunten (bijvoorbeeld de bereidheid om bij criminaliteit niet alleen naar preventie maar ook naar repressie te kijken) helpt om linkse partijen te 'aarden', in de zin dat zij vaste grond onder de voeten houden en niet beticht kunnen worden van enigerlei vorm van soft- of zweverigheid (een klassiek aanvalspunt tegen linkse partijen). Eigen onderzoek gaf aan dat deze inzichten ook van toepassing bleken te zijn op de Partij van de Arbeid. Overigens dient men bij deze softheid vooral te denken aan 'politieke correctheid' en gaat het uitdrukkelijk niet om het algemene, meer verzoenende en sociale karakter van de Partij van de Arbeid.

De oorspronkelijke campagne-opzet was om na

7. Zie J. Bradshaw, 'Who Will Vote for You and Why.' In: J.A. Thurber en C. Nelson (red.). *Campaigns and Elections American Style*. Boulder: Westview Press, 1995 en H. Anker, 'De Campagne-strategie: Ontwikkeling, Implementatie en Effectiviteit.' In: N.P.G.W.M. Kramer, E.H.T.M. Nijpels, B.M.J. Pauw, en L. Tiddens (red.). *Politieke Marketing: Winst of Verlies?* 's-Gravenhage: SDU, 1996.
8. Zie: I. Budge en D.J. Farlie. *Explaining and Predicting Elections. Issue Effects and Party Strategies in Twenty-Three Democracies*. London: George Allen & Unwin, 1983; Budge, I., and D.J. Farlie. 'Party Competition - Selective Emphasis or Direct Confrontation? An

Alternative View with Data.' In: *Western European Party Systems. Continuity and Change*, ed. Hans Daalder, and Peter Mair. London: Sage, 1983; en J.R. Petrocic, 'Issue Ownership in Presidential Elections, With a 1980 Case Study.' *American Journal of Political Science* 40:825-850, 1996. Zie daarnaast M.N. Franklin, T.T. Mackie en H. Valen (red.). *Electoral Change. Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press, voor aanvullend empirisch bewijs dat kiezers in westerse democratieën zich bij hun partijkeuze steeds meer laten leiden door politiek-inhoudelijke overwegingen, waaronder issues.

9. De te volgen inoculatie-strategie is direct afhankelijk van de aard van het 'niet-eigen' issue. De meeste 'niet-eigen' issues zijn 'rechtse' issues (zie Budge en Farlie 1983a en 1983b), waardoor linkse partijen zich immuun kunnen maken door naar het ideologische midden op te schuiven. Maar voor het milieu-vraagstuk, eigendom van GroenLinks, ligt dit weer anders. De PvdA immuniseert zich daar niet noodzakelijk door naar het midden op te schuiven. In 1998 koos de partij er voor om het issue van een ander 'frame' te voorzien door zo veel mogelijk te wijzen op de noodzaak van economische duurzaamheid.

de raadsverkiezingen van 4 maart massief met de 'sterk en sociaal'-boodschap naar buiten te komen en bij wijze van appèl in de laatste tien dagen van de campagne nog een stevig 'Kies Kok'-accent te leggen. De slogan zou dan overgaan van 'sterk en sociaal' naar 'sterk en sociaal: Kies Kok'. De voor de maand april voorziene tweestrijd tussen Bolkestein en Kok speelde zich echter reeds in februari af tijdens de raads campagne. Dit alles had tot gevolg dat, anders dan verwacht, de campagne voor de Tweede Kamer-verkiezingen voor het eerst sinds zeer lange tijd een tamelijk spanningsloos karakter droeg. De meeste kiezers en politieke waarnemers hadden al in een vroeg stadium het gevoel dat de PvdA de grootste partij zou gaan worden. Over de aard van de nieuw te vormen coalitie (Paars-II) bestond evenmin veel twijfel, of het zou de vraag moeten zijn of D66 na de verkiezingen over voldoende zetels zou kunnen beschikken om op geloofwaardige wijze haar deelname in een paars kabinet voort te kunnen zetten.¹⁰ Tijdens de campagne bleek bovendien een verrassend grote appellerende werking uit te gaan van de 'sterk en sociaal'-boodschap. Door al deze ontwikkelingen ontstond geleidelijk aan twijfel over de vraag of een 'Kies Kok'-appèl nog wel nodig was. Uiteindelijk resulteerde dit in een enigszins schizofrene situatie waarbij bepaalde groepen kiezers (zoals radioluisteraars) zullen zweren dat de PvdA massief heeft ingezet op 'Kies Kok', terwijl andere groepen kiezers (bijvoorbeeld krantenlezers) met recht kunnen claimen nooit van die leus gehoord te hebben.

Uitventen van de boodschap

De beschikbaarheid van een goede boodschap alleen biedt geen enkele garantie voor een goede verkiezingsuitslag. Een aanvullende taak is om de boodschap daadwerkelijk over het voetlicht te krijgen en zo veel als mogelijk bij de mensen thuis te krijgen (in jargon: *getting the message out*)¹¹. Dat vereist op zijn minst een goede boodschapper en een gedegen media-strategie. De PvdA heeft daarbij onmiskenbaar zeer veel baat gehad bij de kwaliteiten van haar lijsttrekker Wim Kok die selectief zichtbaar was en vooral vanuit kracht opereerde. Dat betekende dat hij alleen het conflict opzocht in situaties waarin dat echt nodig was.

Voor wat betreft de *vrije publiciteit* is gekozen voor een media-campagne met nadruk op de lijsttrekker, waarbij de overige hooggeplaatste kandidaten voor aanvullende publiciteit zorgden. De mogelijkheid van een dagelijkse persconferentie werd wel overwogen, maar onder andere afgewezen omdat de inhoudelijke initiatieven de campagne al van voldoende voeding voorzagen. De lijsttrekker was in de hete fase van de campagne zichtbaar op bijeenkomsten in het land met de 'Tafel van Kok'. Bij de optredens werden zowel de regionale als de landelijke media bediend. Daarnaast genereerden speciale campagne-activiteiten zoals de Future-festivals, de 1-mei bijeenkomst met Tony Blair, en de Polderboys de nodige extra publiciteit. Voorts werd getracht om via *canvas*-activiteiten (waaronder een landelijke *canvas*-dag op zaterdag 2 mei) het individueel contact met kiezers te bevorderen, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het partij-kader te klein is geworden om dat zonder extra inspanningen met succes te kunnen doen. Het directe kiezerscontact kreeg bovendien veelvuldig gestalte via een groot aantal *phone-ins* georganiseerd door regionale dagbladen of radio- en televisiestations. Daaraan deden naast de lijsttrekker vele andere PvdA-politici mee.

Voor de *betaalde publiciteit* werden verschillende middelen ingezet. Er was een modern vormgegeven *website* die voortdurend gevoed werd met de laatste informatie. Daarnaast werd gebruik gemaakt van affiches en billboards in grote steden (met foto's van de beroemde popfotograaf Anton Corbijn). In de laatste weken werd ruimschoots geadverteerd met reclameboodschappen (30 seconden en 3-minuten) op de regionale televisiezenders. Op zeer bescheiden schaal werd gebruik gemaakt van reclameboodschappen op Radio 1. In feite was sprake van campagne-*gimmick* door het uitzenden van slechts enkele spotjes in de ochtend en de avond (de momenten waarop vooral politici en opinieleiders luisteren), bedoeld om de indruk te wekken dat de PvdA voortdurend in de lucht was. Naast de traditionele foldertjes werd op de verkiezingsdag zelf gebruik gemaakt van een speciale ansichtkaart met daarop het verkiezingsaffiche. Er zijn vrijwel geen advertenties geplaatst en er was onvoldoende budget om aan *direct mail* te doen.

10. Het belang van deze contextuele aspecten voor de uiteindelijke verkiezingsuitslag valt moeilijk te overschatten. Recente verkiezingsstudies maken duidelijk dat kiezers zich zeer sterk laten

leiden door de vraag hoe zij met hun stem de machtsverhoudingen het meest kunnen beïnvloeden (zie C. van der Eijk en M.N. Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and*

National Politics in the Face of Union. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996).

11. Zie Anker, 1996, *ibid*.

Tabel: Uitslag Tweede-Kamerverkiezingen 1994 en 1998

	1994	1998	Vershil
PvdA	37	45	+ 8
CDA	34	29	- 5
VVD	31	38	+ 7
D66	24	14	-10
GroenLinks	5	11	+ 6
SP	2	5	+ 3
SGP/GPV/RPF	7	8	+ 1
Ouderenpartijen	7	0	- 7
CD	3	0	- 3

Eindfase van de campagne.

Zoals verwacht speelde tijdens de eindfase van de campagne de meeste dynamiek zich af tussen de PvdA en de VVD, zij het op minder intensieve wijze dan het geval was geweest als de premiervraag echt ter discussie had gestaan. Pas op het eind van de campagne ging de PvdA het debat aan met GroenLinks nadat laatstgenoemde partij had verklaard eventueel bereid te zijn om regeringsverantwoordelijkheid te dragen. Zo werd de PvdA van links en van rechts aangevallen: van links omdat de PvdA niet sociaal genoeg zou zijn, van rechts omdat de PvdA niet genoeg zou doen aan het terugdringen van het financieringstekort en zich te weinig zou bekommeren om lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Al deze schermutselingen speelden zich precies af binnen het raamwerk van de 'sterk en sociaal'-boodschap en verschaften de PvdA de mogelijkheid om op volgens commentatoren 'ongenaakbare' wijze de aanvallen af te wentelen. Slechts twee keer werd de PvdA echt getest: bij de kwestie rondom de aftrekbaarheid van de hypotheekrente (onder controle gebracht met: 'de aftrekbaarheid van de hypotheekrente is bij de PvdA in veilige handen') en bij het asielzoekers-vraagstuk, waarbij een op Kok gerichte aanval van Bolkestein onmiddellijk en messcherp werd beantwoord nog voordat de VVD-lijsttrekker zijn woorden zelfs maar had uitgesproken.

3. De verkiezingsuitslag van 6 mei

Na een, zoals gezegd, betrekkelijk spanningsloze verkiezingscampagne kwam de PvdA op 6 mei als de grootste partij uit de bus (zie tabel). De VVD werd voor het eerst de tweede partij van het land en hield het CDA (dat vijf zetels verloor) ver achter zich. Na

zeer sombere voorspellingen hield D66 zich met veertien zetels knap staande. GroenLinks profiteerde van de afwezigheid van de tweestrijd tussen PvdA en VVD en verdubbelde haar aanhang (elf zetels). De partij wist daarmee voor het eerst in jaren een groot deel van de haar in de peilingen beloofde kiezerswinst vast te houden. Ook de Socialistische Partij behaalde met vijf zetels een zeer verdienstelijk verkiezingsresultaat. De ouderenpartijen en de Centrum-democraten van Janmaat raakten al hun zetels kwijt en verdwenen uit de Tweede Kamer. Ondanks forse interne verschuivingen (winst voor PvdA en VVD; verlies voor D66) gingen de Paarse partijen er gezamenlijk vijf zetels op vooruit. Dat is betekenisvol omdat sinds 1977 de regeringspartijen gezamenlijk geen zetelwinst meer hadden geboekt. Opvallend ook is dat de linkse partijen (SP, GroenLinks, PvdA en D66) samen precies de helft van de zetels bezetten en dat de combinatie van CDA en VVD - net als in 1994 - niet op een meerderheid in de Tweede Kamer kan rekenen. De electorale verschuivingen zijn fors: het aantal zetels dat van eigenaar wisselde bedroeg 24, vergeleken met het naoorlogse record van 32 dat in 1994 werd gevestigd.

Hoewel dit niet de plaats is voor een uitgebreide analyse van de verkiezingsuitslag, kunnen daar op basis van de *exit-polls* van Inter/View al wel een aantal aanwijzingen aan ontleend worden.¹² Zo is voor het eerst sinds jaren sprake van een tamelijk gelijkmatige verdeling van PvdA-stemmers over de verschillende leeftijdsgroepen en zijn het niet langer overwegend de oudere kiezers die op de PvdA stemmen. Zelfs onder de jongste leeftijdsgroep (jonger dan 25 jaar) trekt de PvdA samen met de

12. Een grondiger analyse zal later dit jaar worden ondernomen wanneer de gegevens van het Nationaal

Kiezersonderzoek (NKO) van 1998 zijn opgeleverd.

VVD de meeste kiezers (respectievelijk 23 en 26 procent). Dit is een zeer positieve ontwikkeling die overigens nauw samenhangt met de grote waardering van Kok en minder te maken heeft met de aantrekkingskracht van de PvdA als zodanig. Er zijn derhalve extra investeringen nodig om de electorale steun in deze groep te behouden en verder te verstevigen.

Ook voor de sociale positie van kiezers geldt dat deze minder sterk dan voorheen samenhangt met het stemmen op de PvdA. Hoewel de PvdA nog steeds fors oververtegenwoordigd is onder kiezers met een inkomen onder modaal (41 procent, op eerbiedwaardige afstand gevolgd door het CDA met 16 procent), is zij er goed in geslaagd om stemmen te trekken bij de middengroepen (modaal en twee keer modaal; respectievelijk 33 en 24 procent). De groep daarboven stemt overwegend VVD (42 procent) en in veel mindere mate PvdA (19 procent). Ten opzichte van eerdere verkiezingen betekent dit alles dat de PvdA zich verhoudingsgewijs vooral versterkt heeft onder de middengroepen.

Ten slotte is er de opkomende *gender gap* in Nederland: vrouwen stemmen vooral op GroenLinks, de PvdA en D66; mannen stemmen vooral op de VVD en de SP. De komende jaren zullen duidelijk maken in hoeverre deze kloof (die deels samenhangt met de lagere sociale positie van vrouwen) blijvend zal zijn. Het betreft hier een internationaal verschijnsel dat moeilijk los gezien kan worden van de harde stijl van rechtse politici zoals Bolkestein, Chirac, Gingrich en Netanyahu en de meer verzoenende stijl van figuren als Kok, Clinton en Blair. In de Verenigde Staten is de gender-kloof inmiddels diep vergroeid geraakt met de ideologische opvattingen van mannen en vrouwen. Bovendien is de kloof het sterkst zichtbaar bij jonge kiezers.¹³

Een eerste analyse van de individuele kiezersbewegingen maakt duidelijk dat zoals gebruikelijk het grootste deel van de PvdA-winst afkomstig is van D66. Richting GroenLinks en SP is sprake van een beperkt netto-verlies van enkele zetels dat bijna volledig wordt gecompenseerd door de winst afkomstig van CDA en VVD. Per saldo betekent dit dat de winst van de PvdA vooral afkomstig is van rechts en dat het verlies naar links beperkt is gebleven. Dit beeld komt sterk overeen met dat van de interne

peilingen van de PvdA zoals die tijdens de campagne werden verricht.

4. *Lessen voor de toekomst*

Inhoudelijke koers en stellingname PvdA. Misschien wel de belangrijkste conclusie van de campagne van 1998 is dat de tijd waarin mensen van politieke partijen hielden en zich ermee identificeerden – de tijd van de massapartij – definitief achter ons ligt. Dat betekent dat de PvdA op een andere manier zal moeten gaan werken en opereren: liever dan zich te wentelen in nostalgie zal de partij de blik op de toekomst moeten richten. Wil de PvdA in die toekomst een politieke rol van betekenis blijven spelen, dan zal zij door kiezers allereerst als een betrouwbare bondgenoot moeten worden gezien, als een partij die als *gevolmachtigde* van de kiezer 'datgene doet wat juist is' (het *trustee*-model van politieke representatie). En daar zit anno 1998 precies het probleem: onderzoek maakt duidelijk dat kiezers er weliswaar van overtuigd zijn dat Kok 'datgene zal doen wat juist is', maar dat diezelfde overtuiging voor de PvdA als geheel in mindere mate geldt. Hoopgevend daarbij is overigens dat dit beeld onder invloed van de verkiezingscampagne een stuk positiever werd in de weken direct voorafgaand aan 6 mei. En hierin schuilt de hoofdpodricht voor de komende jaren: het doel zal moeten zijn om het vertrouwen zoals dat op 6 mei in Wim Kok bestond om 'datgene te doen wat juist is' te verbreden naar de Partij van de Arbeid.

De vraag is natuurlijk hoe dat het beste kan gebeuren, rekening houdend met het vereiste evenwicht tussen de doelstellingen van stemmenmaximalisatie en regeringsdeelname. De receptuur bevat een reeks van punten die sterk doen denken aan de *third way* of *radical middle*-benadering zoals vormgegeven door Clinton en Labour. De naam *radical middle* is helaas wat ongelukkig gekozen omdat het ten onrechte de indruk zou kunnen wekken dat het er om zou gaan om van links naar het midden te bewegen,¹⁴ daar waar het er in werkelijkheid om gaat dat linkse partijen leren om gematigde standpunten in te nemen op hun 'niet-eigen' issues opdat hun geprononceerde standpunten op hun 'eigen' issues voldoende door kunnen komen. In plaats daarvan zullen wij gewoon spreken van de 'sterk en sociaal'-benadering. De belangrijkste,

13. Emily's List, *Special Convention Report. The Emily's List Women's Monitor. Combined Results*. Washington, D.C.,

1996.

14. M.J. Penn, *The Mandate for the Middle*. Unpublished manuscript, 1996.

elkaar deels overlappende elementen van deze benadering zijn als volgt:

- *De kiezer centraal.* Dit is uitdrukkelijk iets anders dan de oren te laten hangen naar kiezers via focusgroepen en enquête-onderzoek. Waar het wél om gaat is dat politici geleidelijk aan op een andere manier politiek gaan bedrijven. Daarbij gaat het om de overgang van een intern gerichte, enigszins ambtelijke werkwijze naar een meer open, extroverte en meer ondernemende werkwijze die expliciet rekening houdt met de kiezers aan wie men uiteindelijk verantwoording moet afleggen.¹⁵ De moderne politicus wordt steeds meer een *entrepreneur* die draagvlak creëert voor zijn of haar ideeën en tegelijkertijd over voldoende flexibiliteit beschikt om slechte ideeën aan te passen. Dit alles dwingt politici om vaker aansluiting te zoeken bij het perspectief van de kiezer, waardoor politieke vraagstukken in steeds concretere en minder abstracte termen zullen worden gepresenteerd.

Voor de PvdA gaat de meer centrale plaats van de kiezer onder andere gepaard met de volgende praktische consequenties:

- *Missie.* Het gebruik van een verbindend thema blijft absoluut noodzakelijk om kiezers in staat te stellen de opvattingen en gedragingen van de PvdA in voldoende mate te kunnen duiden en interpreteren. Ook na 6 mei is de hoofddoelstelling van de PvdA om Nederland economisch en sociaal nog sterker te maken ('sterk en sociaal') en blijft zij de partij voor wie 'iedereen telt' (sociale rechtvaardigheid).
- *Gewone taal.* Als de PvdA daadwerkelijk met kiezers wenst te communiceren, ligt het voor de hand om dat in begrijpelijk Nederlands te doen. De kiezer is immers druk bezet en heeft weinig tijd en animo om zich ook nog eens te verdiepen in de details van onbegrijpelijk beleidsjargon.
- *Doelen in plaats van instrumenten.* De uitingen van de PvdA zouden zo veel mogelijk moeten worden geformuleerd in termen van doelen en zo min mogelijk in termen van instrumenten.

Kiezers geven niet om instrumenten zo lang het doel maar wordt bereikt.¹⁶ Dit alles is overigens makkelijker gezegd dan gedaan, omdat instrumenten vaak een centrale rol spelen in politieke discussies.

- *Juiste balans tussen actie en discussie.* Belangrijker dan waar de PvdA over praat is wat zij *doet*. Dat geldt *a fortiori* voor ingewikkelde abstracte, filosofische beschouwingen. De Partij van de Arbeid zal een scherp oog moeten houden voor de juiste verhouding tussen meta-discussies (die noodzakelijk zijn) en zaken die minder academisch en meer praktisch van aard zijn en tot concrete resultaten leiden.¹⁷
- *De PvdA moet de belichaming worden van politieke verandering.* Als het tweede kabinet-Kok de rit volmaakt viert de partij tegen de tijd van de volgende Kamerverkiezingen haar koperen jubileum in de regering. Dat biedt ruimte voor de oppositiepartijen voor een overtuigende roep om verandering. Daartegen bestaat maar één remedie: zelf de belichaming van verandering zijn. Om dat te bereiken zal de PvdA in ieder geval aan de volgende vereisten moeten voldoen:
 - *Aanzwengelen maatschappelijk debat (agenda-setting).* De komende jaren zal de PvdA zelfstandig een aantal issues op de politieke agenda moeten plaatsen. Daarbij zou in ieder geval moeten worden gedacht aan de politieke inrichting van Europa na de EMU, de verhouding tussen ecologie en economie, de vraag hoe allochtone jongens in grote steden voldoende perspectief kan worden gegeven, en de vraag hoe lokale gemeenschappen verder kunnen worden versterkt. Er zijn natuurlijk nog veel meer vraagstukken die een plaats op de agenda verdienen (cultuur!) en de PvdA zal zich gericht met die agenda bezig moeten houden dan de afgelopen jaren het geval is geweest. Tegelijkertijd is het daarbij van belang dat de PvdA een zekere mate van selectiviteit betracht.¹⁸
 - *Creëren van maatschappelijk draagvlak (transparantie).* Naast het aanzwengelen van maatschappelijk debat zal de PvdA ook maatschappelijk

15. De centralere rol van de kiezers kan gezien worden als een specifieke manifestatie van een meer algemeen verschijnsel waarbij onder invloed van de technologische ontwikkeling bijna alle organisaties (politieke en niet-politieke) gedwongen worden om veel actiever dan voorheen rekening te houden met het perspectief

van de klant.

16. Dit punt is bijna metaforisch voor de wijze waarop in de jaren zeventig en tachtig de PvdA (en veel van haar zusterpartijen in het buitenland) het zicht op de hoofddoelen kwijt raakten en concrete verworvenheden gelijk stelden aan doelen.

17. Zie tevens H. Banens,

'Beginselprogramma's en Strategisch Management in Ondernemingen' In: F. Becker et al. (red.). *Inzake Beginselen, Het zeventiende Jaarboek voor het Democratisch Socialisme*. Amsterdam: De Arbeiderspers/Wiardi Beckman Stichting, 1996, pp. 122-142.

18. Zie ook Anker, 1996, *ibid.*

draagvlak moeten creëren voor zware en ingewikkelde besluiten. Daarbij gaat het vooral om het definiëren van problemen, het schetsen van mogelijke oplossingen, en het maken van een definitieve keuze daaruit. Dat kan op een vergelijkbare project-matige manier plaats vinden als het AOW-project of het project 'Sociale zekerheid bij de tijd', maar zou eigenlijk op nog veel intensievere wijze moeten gebeuren, met gebruikmaking van zo veel mogelijk echelons in en buiten de partij. Een dergelijke transparante werkwijze stelt zeer zware eisen aan de partij en vereist een campagne-achtige management-structuur, waarbij men er tevens voor moet waken dat er niet te veel hooi op de vork wordt genomen. In dit verband ligt samenwerking tussen partijbureau, fractie en maatschappelijke organisaties voor de hand. De beloning voor een dergelijke werkwijze zou er uit kunnen bestaan dat de PvdA bij de volgende verkiezingen de meeste sprankelende partij blijkt te zijn met de meest verrissende inzichten.

- *Besluitmaschine (besluitvaardigheid)*. Partijen maken deel uit van de regering om dingen voor elkaar te krijgen en het land te besturen, niet om dingen te traineren of van het pluche te genieten. Als de PvdA kiest voor een voortzetting van haar centrum-linkse koers (in plaats van de radicale koers van de jaren zeventig en tachtig) dan zal zij op een andere manier radicaal moeten zijn. De beste manier om dat te doen is door het tempo waarin besluiten worden genomen zo hoog mogelijk te houden.
- *Evenwicht via combinatie van 'eigen' en 'niet-eigen' issues*. Aan het eind van de jaren negentig bestaat een goede campagneboodschap uit zowel 'eigen' als 'niet-eigen' issues. Er zijn geen aanwijzingen dat hier op korte termijn veel verandering in komt. Hierbij zijn in het bijzonder de volgende punten aan de orde:
 - *Verdieping en verbreding van de 'eigen' issues*. Traditioneel is de PvdA eigenaar van issues zoals werk, sociale zekerheid, onderwijs, en gezondheidszorg. Toch heeft de PvdA met name op de laatste twee issues in de ogen van kiezers nog terrein te winnen. De partij zal daartoe aansprekende en geprononceerde standpunten moeten ontwikkelen, analoog aan de campagne-speerpunten '30.000 extra banen

in de zorg' en 'kleinere klassen in het onderwijs'. Het is daarbij uiterst belangrijk dat de partij aansluit bij de emotionele beleving van deze beleidsterreinen en oog heeft voor de daarbij vereiste menselijke maat. Daarnaast valt er nog veel werk te verrichten op het gebied van milieu, een issue dat in de ogen van kiezers eerder bij GroenLinks thuishoort dan bij de PvdA.

- *Actieve aansturing van aandacht voor 'niet-eigen' issues*. De praktijk leert dat men zich weinig zorgen hoeft te maken over de vereiste nadruk op de 'eigen' issues, omdat hierin bijna automatisch wordt voorzien. Binnen elke partij, en de PvdA is daarop geen uitzondering, bestaat de ingebouwde neiging om zich op de 'eigen' issues te willen richten: dat is ook de *raison d'être* van het begrip 'issue-eigenaarschap'.¹⁹ Zo is binnen de PvdA het aantal criminaliteit-experts aanzienlijk kleiner dan het aantal deskundigen op het gebied van de sociale zekerheid. Het gevaar van een dergelijke *bias* is dat daardoor de 'niet-eigen' beleidsterreinen ondergesneeuwd raken. De praktische consequentie hiervan is dat actieve aansturing vereist is om er voor te zorgen dat voldoende mensen zich op voldoende aansprekende wijze binnen de PvdA met de 'niet-eigen' issues bezig houden.
- *Alles is bespreekbaar (geen taboe's)*. Veel mensen binnen de PvdA zijn bang dat publieke discussies over maatschappelijk gevoelige (en dus uiterst politieke) problemen, zoals het minderhedenvraagstuk, de verkeerde reacties losmaken. Zo vonden sommigen dat het asielzoekersvraagstuk geen onderwerp in de afgelopen campagne had mogen zijn. Een dergelijke stellingname is echter ineffectief, zelfs contra-productief, zo blijkt uit campagne-ervaringen in binnen- en buitenland. Het laten voortbestaan van taboe's verergert in de regel het probleem doordat allerlei verhalen een eigen leven gaan leiden en niet weersproken worden. Taboe's vergroten bovendien de afstand tussen kiezers en gekozenen, omdat de laatsten 'doen alsof ons probleem niet bestaat'. Ten slotte komt het opzettelijk laten voortbestaan van taboe's neer op een ontkenning van de essentie van de politiek. Politiek gaat immers primair over door

19. Zie Budge en Farlie (ibid.) voor een uitgebreide beschrijving van de wijze

waarop partijen 'eigenaar' worden van bepaalde issues.

burgers als reëel ervaren maatschappelijke problemen. Alle partijen zijn vrij om, binnen algemeen aanvaarde fatsoensregels, hun keuzes te maken over de wijze waarop zij met bestaande sentimenten om willen gaan. Als de PvdA het met de keuzes van andere partijen oneens is, is het aan haar om de discussie aan te gaan via een inhoudelijke redenering die aangeeft waarom ze dat vindt. Een dergelijke werkwijze boezemt vertrouwen in, neemt veel maatschappelijke onrust weg en is per saldo effectiever dan een vraagstuk bewust buiten de orde te plaatsen.

- *Evenwichtige benadering van problemen.* Veel kiezers ervaren de PvdA als enigszins naïef of op zijn minst mank gaand aan selectieve waarneming. Zij hebben daar ook goede redenen voor, omdat de PvdA jarenlang te weinig oog heeft gehad voor zaken als uitkeringsfraude of een veel te eenzijdige sympathie aan de dag heeft gelegd voor de zwakke sociale achtergrond van criminelen. Kiezers zoeken voortdurend naar een soort van geruststelling dat de PvdA het hele probleem in al zijn facetten overziet en niet doorslaat naar één bepaalde kant. In het geval van criminaliteit betekent dat bijvoorbeeld dat de PvdA aan moet geven dat zij vindt dat waar mensen over de schreef gaan hard moet worden opgetreden (repressie). Als de PvdA dat expliciet aangeeft blijken kiezers opeens zeer ontvankelijk voor mededelingen over de preventie van criminaliteit. Maar als men direct in termen van preventie begint te praten denken kiezers dat de PvdA het probleem ontkent. Een vergelijkbare structuur zien we bij het minderhedenvraagstuk. Kiezers blijken zeer positief te staan ten opzichte van een ruimhartig asielbeleid (liever iemand ten onrechte in Nederland houden dan ten onrechte terug sturen) zolang maar van tevoren erkend wordt dat de asielregeling ook misbruikt kan worden en er derhalve goede waarborgen nodig zijn om misbruik zo veel mogelijk tegen te gaan. Het steeds weer terugkerende element in al deze boodschappen is een combinatie van 'hard' en 'zacht', in plaats van een eenzijdige nadruk op alleen 'zacht'.
- *Rechten meer samen laten gaan met verantwoordelijkheden.* De verzorgingsstaat wordt gedragen door een bijzondere coalitie van lagere- en middeninkomens, waarbij laatstgenoemden in belangrijke mate voor de financiering zorg dragen. De solidariteit tussen beide inkomensgroepen is een oud leerstuk van de sociaal-democratie, waarvan het

belang gemakkelijk uit het oog wordt verloren, zoals blijkt uit de ervaringen van de jaren zeventig en tachtig. De PvdA stelde toen de solidariteit tussen lage- en middeninkomens onnodig op de proef door te weinig aandacht te besteden aan het benodigde draagvlak voor de financiering van de verzorgingsstaat. Uit focusgroepen blijkt steeds weer opnieuw dat de middengroepen zeer veel belang hechten aan een zorgvuldige besteding van het belastinggeld van hardwerkende mensen (zijzelf, dus). Dat betekent voor hen dat de aan de verzorgingsstaat verbonden rechten (bijvoorbeeld het recht op een uitkering) gepaard behoren te gaan met verantwoordelijkheden (bijvoorbeeld de verplichting om werk te zoeken). Het interessante van deze opvattingen is dat zij niet uniek zijn voor de middengroepen, maar in grote mate gedeeld worden door de mensen met een laag inkomen. Deze opinies kunnen daarom eenvoudig door de PvdA worden gebruikt om de coalitie tussen beide groepen verder te verstevigen. Gelet op het historische en allesoverheersende belang van deze coalitie (sociale rechtvaardigheid) kan er geen twijfel over bestaan dat dit één van de allerbelangrijkste prioriteiten voor de PvdA dient te zijn.

- *Financiële betrouwbaarheid.* Een vereiste om als gevolmachtigde van kiezers te kunnen fungeren is dat men op verantwoorde wijze met de overheidsfinanciën weet om te gaan. Eén van de meest effectieve aanvallen van andere partijen op de PvdA is echter dat de partij te gemakkelijk geld uitgeeft. Het betreft hier een beeld dat zeer diep geworteld is bij kiezers (*tax and spend*) en mede daardoor eenvoudig kan worden opgeroepen. Het beeld is overigens niet geheel onjuist, omdat de sociaal-democratie door haar nadruk op sociale programma's en meeromvattende rol van de overheid meestal een groter beroep op de schatkist doet dan rechtse partijen die dergelijke zaken achterwege laten of fors willen inkrimpen. Daarbij is het goed als de PvdA breed denkt: sommige investeringen (bijvoorbeeld in de veiligheid van de grote steden) lijken op het eerste gezicht veel geld te kosten, maar vormen uiteindelijk een diepte-investering in vergelijking met de situatie waarin gericht beleid achterwege blijft en de problemen zich in snel tempo verergeren en de rekening exponentieel oploopt. Maar het geheel van de te plegen investeringen mag niet ten koste gaan van een gezond beheer van de overheidsfinanciën.

Waar dat toe kan leiden kunnen we dagelijks waarnemen. Vandaag de dag betaalt Nederland jaarlijks zo'n 30 miljard gulden aan rente over de staatsschuld. Met de rente die gedurende één week over de staatsschuld wordt betaald (zo'n 600 miljoen gulden) zou in één klap de door de PvdA zo vurig bepleite klassenverkleining kunnen worden gefinancierd. Een solide financieel-economisch beleid is daarom in het belang van de Partij van de Arbeid: gezonde overheidsfinanciën stellen de partij in staat om maximaal te investeren in de samenleving zonder de rekening daarvoor bij toekomstige generaties neer te leggen.

- *Nieuwe gezichten.* Ten slotte is het voor de PvdA zeer belangrijk dat zij de komende jaren geleidelijk aan meer ruimte geeft aan nieuwe mensen zodat de partij breder herkenbaar wordt. Dit alles stelt tevens zware eisen aan de recruiting. Een meer op inhoudelijke interesses toegesneden partij-organisatie zou hier verdere verbetering in kunnen brengen (zie hieronder).

Werkwijze en organisatie PvdA

- *De partij-organisatie moet 'empowerd' worden.*²⁰ Het campagne-team had een moderne, platte structuur en haar succesvolle manier van werken behoort richtinggevend te zijn voor de wijze waarop de rest van de PvdA de komende jaren aan de gang zou moeten gaan. Het team werkte zo veel mogelijk in één ruimte, waardoor de lijnen korter zijn, personeel flexibeler kan worden ingezet en meer verantwoordelijkheid kan worden gegeven. In het huidige tijdsgewricht, opgetrokken rond computernetwerken en andere informatietechnologie, fungeren leidinggevendend vooral als coaches en staat het delen van informatie centraal. Organisaties die werken met deze empowerment-benadering scheppen een klimaat waarin hun werknemers floreren en veel productiever zijn dan in traditionele hiërarchische organisaties. Voor de Partij van de Arbeid betekent dit onder andere dat de gekunstelde schotten tussen de zogeheten 'neveninstellingen' (de Wiardi Beckman Stichting, het Centrum voor Lokaal Bestuur, etc.) in de toekomst zo veel mogelijk weggenomen moeten worden, uiteraard met volledige inachtneming van de verschillende verantwoordelijkheden van elk van de betrokken instellingen.

20. Zie onder meer K. Blanchard, J.P. Carlos en A. Randolph, *De Kracht van Empowerment. Drie Sleutels tot Succes.*

- *Speciale aandacht voor binden van jonge talenten.* De PvdA zal de komende jaren wederom veel werk moeten verzetten om jonge talenten aan zich te binden. Dat kan door middel van speciale activiteiten. De 'WBS-academie' waarbij via een essaywedstrijd geselecteerde jongeren in aanraking kwamen met tal van PvdA-prominenten was hiervan een prachtig voorbeeld. Een ander voorbeeld is het door Niet Nix georganiseerde 'detective-weekend' op Texel, waarbij jongeren als 'detectives' de sociale en politieke structuur van Texel in kaart hebben gebracht. De PvdA zou moeten nagaan in hoeverre dit soort initiatieven een vastere plaats kan worden gegeven in de partij als geheel. Daarbij zou speciale aandacht uit moeten gaan naar de aan de universiteiten werkzame Assistenten-in-Opleiding (AIO's). Zij vormen een zeer helder omschreven en zeer hoog opgeleide kweekvijver van talent die bovendien eenvoudig te lokaliseren is – namelijk op de universiteiten. De PvdA is bovendien een interessante partner omdat zij tal van faciliteiten te bieden heeft waar AIO's goed gebruik van kunnen maken. Men denke alleen al aan de publicatiemogelijkheden, de mogelijkheid van samenwerking in projecten van voldoende wetenschappelijk gehalte, en het netwerk dat de PvdA biedt buiten de universiteit.

- *Een aanvullend inhoudelijk organisatie-model.* Er lopen in Nederland heel veel mensen rond die best lid van de Partij van de Arbeid zouden willen worden maar opzien tegen het bezoeken van afdelingsvergaderingen als één van de weinige manieren waarop ze in de partij kunnen participeren. De meeste mensen hebben belangstelling voor een beperkt aantal inhoudelijke terreinen (bijv. milieu, Europa, sociale zekerheid). De PvdA zou hier op in kunnen spelen door haar geografische organisatie-model aan te vullen met een inhoudelijk organisatie-model. Dergelijke inhoudelijke organisatie-modellen komen veel voor bij internationale beroepsorganisaties. Een voorbeeld is de *American Political Science Association*, waar mensen naast hun algehele lidmaatschap lid kunnen worden van enkele tientallen zogeheten 'secties' (Europese politiek, methodologie, etc.). De meeste van deze secties kennen een levendig bestaan.

Op soortgelijke wijze is het zeer goed voorstelbaar dat de PvdA binnen een jaar of vijf over pakweg vijftiengestig formele 'werkgroepen' beschikt, zoals de werkgroep Europa, de werkgroep milieu, de werkgroep minderheden, de werkgroep staatkundige vernieuwing, en zo voort. Men kan lid worden van een onbeperkt aantal werkgroepen, maar in de praktijk zijn de meeste mensen lid van twee of drie werkgroepen. Leden van de werkgroep ontvangen elk kwartaal het werkgroepblad (analoog aan het afdelingsblad), alsmede uitnodigingen voor regionale werkgroepbijeenkomsten met interessante sprekers. Veel werkgroepen ondernemen daarnaast tal van andere activiteiten, zoals gezamenlijke studieprojecten en werkbezoeken op lokatie. Denkbaar is dat elke werkgroep (geclausuleerd) stemrecht krijgt op de partijcongressen. Werkgroepen-in-oprichting dienen aan een aantal strenge criteria te voldoen (met name in termen van de geplande activiteiten) om als officiële PvdA-werkgroep te worden toegelaten. Werkgroepen-in-oprichting krijgen een startbudget en assistentie vanuit het partijbureau in Amsterdam. Bestaande netwerken (o.a. Rosa) worden zoveel mogelijk in de werkgroepen opgenomen, zodat de transparantie van de partij weer wordt hersteld.

Dat er binnen de PvdA grote kansen bestaan voor een supplementair inhoudelijk organisatie-model blijkt onder andere uit het grote enthousiasme waarmee de lokale campagneleiders samenwerken in het 'campagnenetwerk' dat speciaal ten behoeve van de campagne van 1998 werd opgezet. Zo'n inhoudelijk organisatie-model zou vanzelfsprekend nooit de geografische grondslag van de partij mogen verdringen. Bovendien is het zeer goed denkbaar dat dwarsverbanden tussen afdelingen en werkgroepen zeer positieve effecten zullen hebben: zo kan men zich eenvoudig voor-

stellen dat de afdeling Heerlen geïnteresseerd is in de ideeën en opvattingen zoals die leven bij de werkgroep 'criminaliteit en veiligheid'. Deze gedachte is bovendien niet nieuw: in een analyse van de campagne van 1994 sprak Benschop al op soortgelijke wijze over de PvdA als 'interessepartij'.²¹

Ten slotte stelt een aanvullend inhoudelijk organisatie-model de PvdA veel beter dan nu in staat om nieuwe leden te werven en te binden. Leden (en sympathisanten) vormen het kapitaal van de Partij van de Arbeid, zowel in termen van 'spelersmateriaal' (recruteringsfunctie) als in termen van financiële ondersteuning. De afgelopen jaren is veel belangrijk werk verricht om het ledenverlies te stoppen en nieuwe leden te werven. Maar een groot deel van deze inspanningen, hoe nuttig ook, blijven te veel het karakter houden van symptoombestrijding en houden te weinig rekening met de werkelijke redenen waarom mensen geen lid meer willen worden van politieke partijen.²² Of bovengenoemde structuur dat wél doet is iets dat verder onderzocht zou moeten worden en waarmee op korte termijn op bescheiden schaal zou kunnen worden geëxperimenteerd.

Met dit overzicht van de belangrijkste elementen van de 'sterk en sociaal-benadering' kom ik tot het einde van deze beschouwing. Een aantal van de hier neergelegde ideeën en aanbevelingen zal ongetwijfeld tot verdere discussie aanleiding geven. De komende jaren zullen duidelijk maken in hoeverre de PvdA erin zal slagen om het boven omschreven raamwerk verder in te vullen op een voor kiezers voldoende herkenbare en aantrekkelijke wijze. Dat alles zal naar mijn mening sterk bepalend zijn voor de mate waarin de partij er in slaagt om de hoofdopdracht – het verbreden van het vertrouwen in Wim Kok naar de Partij van de Arbeid als geheel – met succes te volbrengen.

21. D. Benschop. 1994. 'Kok en de PvdA-campagne. De Electorale Strategie van de PvdA'. *Socialisme & Democratie* 51: 474-478.

22. Empirisch onderzoek naar de beweegredenen van mensen om lid te worden van politieke partijen vormt een verbazingwekkend grote witte vlek binnen zowel de Nederlandse als de internationale politicologie. Zo ontbreekt dit onderwerp in het standaardwerk van R.S. Katz en P. Mair (red.), *How Parties*

Organize, Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies.

London: Sage, 1994. Binnen de politicologie wordt het partijlidmaatschap vooral gezien als een vorm van conventionele politieke participatie welke sterk samenhangt met het opleidingsniveau (S. Verba, N.H. Nie, en J. Kim. *Participation and Political Equality.* Cambridge: Cambridge University Press, 1978). Onderzoek naar situationele factoren is vrijwel afwezig (zie o.a. M. Kaase, 'Political Mobilization'. In:

M.K. Jennings en J.W. van Deth (red.) *Continuities in Political Action. A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies.* Berlin: De Gruyter, 1990). Een nuttig theoretisch startpunt over de beweegredenen van mensen om wel of geen lid te worden van politieke partijen is te vinden in R. Koole, *De Opkomst van de Moderne Kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990.* Utrecht: Aula, 1992, pp. 151-153.

Op woensdag 4 maart 1998 was ik zo onvoorzichtig om 's avonds naar het Amsterdamse stadhuis te gaan. Daar – in de Boekmanzaal – werd de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen gevierd. De week daarvoor had de krant waarvoor ik werk – *Vrij Nederland* – een vergelijkend warenonderzoek gedaan naar de verkiezingscampagnes in twee van de grote steden, Amsterdam en Rotterdam. Vooral de opstelling van de PvdA en de VVD (die zich tijdens de gemeenteraads campagne nogal fel tegen elkaar keerden) werd tegen het licht gehouden. Onze verslaggevers waren tot de conclusie gekomen dat de verkiezingen – afgezien van wat loze kreten – nagenoeg nergens over gingen. Nu generaliseren journalisten natuurlijk altijd, maar dit keer leek het toch een rake constatering. De PvdA waarschuwde tegen het gevaar dat de VVD de grootste partij zou worden. Dan zou het sociaal beleid, dat nu in de grote steden werd gevoerd, worden ondermijnd. Dan kon – na de landelijke verkiezingen – een tweede paars kabinet wel worden vergeten. De liberalen ontkenden daarentegen stellig dat ze van plan waren het hen toegedichte a-sociale beleid te willen voeren. Ze waren juist voor paars. Ze wilden hoogstens hier en daar een enkel accent verleggen. Ook op de verkiezingsbijeenkomsten die we bijwoonden – van het etablissement Heineken Hoek in Amsterdam tot de Rotterdamse probleemwijk Delfshaven – konden we maar niet achterhalen waarom de sociaal-democraten en liberalen zich zo over elkaar opwonden. Natuurlijk: het maakte wel enig verschil of je het gemeentelijke havenbedrijf wilde privatiseren of

HET GEHEIM VAN MODENE
VERKIEZINGSCAMPAGNES

Bericht uit de mallemolen *De PvdA en de media tijdens de campagne van 1998*



MAX VAN WEEZEL

*Politiek redacteur van
'Vrij Nederland'*

niet en welk deel van de sociale woningvoorraad je aan particulieren wilde verkopen. Ook het parkeerprobleem in de binnensteden bleek een *hot issue*. Maar totaal botsende meningen, zoals die wel in de jaren zeventig hadden bestaan, bleken nergens te signaleren. Het ging om het aantal auto's dat in de binnenstad een parkeervergunning kreeg. Om het aantal woningen dat op de markt te koop mocht worden aangeboden. Het ging niet om tegengestelde principes, maar om een onsje meer of een onsje minder. Dit weerhield de partijen er overigens niet van elkaar fors te bekladden. Want het ging natuurlijk wel om de vraag: wie wordt de winnaar, wie krijgt de macht? Het *Vrij Nederland*-artikel viel niet in goede aarde¹. Politici – vooral van sociaal-democratische huize – verweten ons dat we met deze schets van de ontideologisering van de politiek op lokaal niveau het cynisme en nihilisme voedden. Op de uitslagenavond in de Boekmanzaal beperkte de scheidende fractievoorzitter van de PvdA in de Amsterdamse gemeenteraad, Eberhard van der Laan, zich nog maar net tot verbaal geweld. Waren we soms ziende blind? Hadden we niet door dat de liberalen met hun pleidooi voor privatisering van de woningvoorraad uit waren op een apartheidsmatenschap die niet veel verschilde van het vroegere Zuid-Afrika? Want allochtonen zouden zich dan niet meer kunnen vestigen in 'gegoede buurten' als Amsterdam-Zuid. De PvdA had dat tegengehouden. Wij begrepen dat niet. We hadden ons op sleeptouw laten nemen door de *spin doctors* en PR-functionarissen van de VVD. Trillend op onze

benen besloten we nog een biertje te gaan drinken op het Thorbeckeplein.

Een paar weken later vormde de Amsterdamse PvdA een nieuwe pimpelpaarse coalitie. Met twee vvd-wethouders daarin. Alle lelijke verwijten, die tijdens de verkiezingscampagne waren gemaakt, waren weer vergeven en vergeten. De journalist, die zich net was gaan afvragen of hij zich toch niet door de liberalen had laten manipuleren, had betoerd het nakijken. Nu was het opeens weer pais en vree op het Amsterdamse stadhuis. Onze observatie over de ontidelogisering van de lokale politiek was kennelijk toch niet zo stompzinlijk geweest.

Vanwaar die verongelijkheid?

Deze kleine anecdote over de omgangsvormen tussen sociaal-democratische politici en kritisch ingestelde journalisten in campagnetijd heeft een wijdere betekenis. Ze zijn van oudere datum dan de aanvaringen tussen overenthousiaste campagnevoerders en de tot skepsis geneigde stuurder aan de wal. Het is niet nieuw dat over en weer beschuldigende vingers worden uitgestoken. De journalisten koesteren de vrees dat de politici hen met slimme en listige middelen voor hun eigen karretje proberen te spannen. De politici – en niet te vergeten: de leden van de campagne teams – nemen een verongelijke houding aan. Zo van: waarom zijn jullie journalisten altijd tegen ons? Een opmerking die dicht in de buurt komt van het 'wie niet voor honderd procent voor ons is, zal wel tegen ons zijn'. Niks nieuws onder de zon. Maar opmerkelijk is wel dat deze heftige manier van elkaar wantrouwen ook het pragmatische paarse tijdperk lijkt te hebben overleefd. Alleen zijn de redeneringen een stuk ingewikkelder geworden. Vroeger kon een PvdA, die uit de NAVO wilde uittreden en acties voerde tegen de kruisraket en de kerncentrales, nog met droge ogen volhouden dat journalisten die daar vraagtekens bij plaatsten zich aan rechtse borrelpraat overgaven. Nu het in de Nederlandse politiek niet meer om Den Uyl óf Wiegel, maar om Kok én Bolkestein gaat, valt dat natuurlijk niet langer vol te houden. Dus wordt journalisten, die iets te overrijverig paars omhelzen, verweten dat ze voor de liberalen zijn en dus tegen de PvdA. Terwijl verslaggevers, die de neo-liberale inslag van de paarse samenwerking hekelen, juist te horen krijgen: ben je soms tegen paars? De argu-

menten zijn in elk geval een stuk gezochter geworden. Vooral omdat de PvdA vervolgens gewoon met de vvd doorregeert. Maar het spanningsveld, dat altijd al bestond, is gebleven.

Soms vraag ik me af waarom een partij die zoveel succes boekt als de huidige PvdA over de bejegening door de media toch zo'n verongelijke toon aanslaat. Die verongelijkheid – die overgevoeligheid voor kritiek – moet diep zitten. Ook tijdens de campagnes voor 4 maart en 6 mei bleek dat weer enige malen. Een mooi voorbeeld is een artikel van de hand van Roos Vermeij – een van de noeste stille werkers achter de PvdA-campagne – in het blad *Lokaal bestuur* van april 1998. De PvdA, schrijft ze, wilde een inhoudelijk getinte gemeenteraads campagne voeren, maar kreeg daar van de pers nauwelijks de kans toe. Er werd geen aandacht besteed aan de verrichtingen van de plaatselijke kandidaten. De pers was alleen in de landelijke kopstukken geïnteresseerd. Niet in de alledaagse problemen van doorsnee-mensen, maar in de 'poppetjes'. Maar toen de media op hun wenken werden bediend en Kok nog tijdens de gemeenteraads campagne de machtsvraag stelde (durfde Bolkestein uit zijn hok te komen en te zeggen dat hij kandidaat voor het premierschap was of niet?) was het weer niet goed. Toen verweten de media de PvdA dat van een gemeenteraads campagne voortijdig een landelijke campagne werd gemaakt. 'Van te voren', vertelt Vermeij, 'hadden de journalisten het onze voorlichters wel duidelijk gemaakt: kijk wat moeten wij met die leuke campagnebus in Leeuwarden? Het wordt pas interessant wanneer Jacques Wallage of Ad Melkert in de buurt is. Enige argwaan was ook voelbaar over de rol van Wim Kok: doet hij deze keer nou wel mee? Goed, en toen hij eenmaal ten tonele verscheen, was de kritiek niet meer van de lucht. En de discussie over het premierschap? Al weken geleden door de vvd aangezwengeld, kon een reactie na talloze vragen ook niet uitblijven. Wat was er in hemelsnaam gebeurd wanneer Wim Kok, Jacques Wallage, Karin Adelmund en Ad Melkert niet waren opgetreden?'. De conclusie van de campagnemedewerster: 'PvdA-politici hebben het de afgelopen jaren noodgedwongen moeten leren: zelfreflectie. Die eigenschap heeft de beroepsgroep der journalisten zich nog niet eigen gemaakt'.² Steviger van leer nog trok partijvoorzitter Karin

1. Harm Ede Botje en Max van Weezel. De slag om de grote steden. *Vrij Nederland*, 28 februari 1998

2. Roos Vermeij. Zelfreflectie. *Lokaal bestuur*, jaargang 22, nummer 4, april 1998

Adelmund tijdens de slotbijeekkomst van de Tweede Kamer-campagne in het Amsterdamse West-Indisch Huis op dinsdag 5 mei 1998. Ook zij wees erop dat de PvdA een inhoudelijke campagne had gevoerd. Zo waren er nota's van zittende en kandidaat-Kamerleden uitgegeven met titels als 'Naar een Groen Poldermodel' en 'Met sneltrams de volgende eeuw in'. Toch had de pers alleen aandacht voor schandalen en incidenten gehad. Over die rapporten geen woord. Ook pogingen van de PvdA-leiding om dichterbij de burger te komen – om een *grass root-campaign* te voeren – waren in de media vrijwel onopgemerkt gebleven. Adelmund zelf had samen met vicevoorzitter Ruud Vreeman en FNV-voorman Lodewijk de Waal een tocht door Nederland bij nacht gemaakt. Om de gevolgen van de vierentwintigste eeuw te inventariseren. De keurige Wim Kok had zich tussen de gabber-meiden in Tilburg gewaagd. De nijvere Wallage had vakken bij de Edah gevuld. Het was hoogstens goed voor één foto in de krant. Er werden *phone-ins* gehouden op de lokale radio en televisie over de dagelijkse zorgen van de gewone burgers. Maar de headlines haalden alleen 'incidenten' als: stelt Bolkestein zich nu wel kandidaat voor het premierschap of niet en wil de PvdA nou wel aan de fiscale aftrek van de hypotheekrente tornen of niet. Adelmund in het West-Indisch Huis: 'Onze inhoudelijke rapporten hebben geen aandacht gekregen. Tegen de journalisten zou ik willen zeggen: schrijf er nog eens een stukje over'.

De verleiding is groot om zulke kritiek alleen maar met een jij-bak af te doen. Ik zal niet zo flauw zijn. Er schuilt namelijk ook wel degelijk een kern van waarheid in. Het valt niet te ontkennen: ook ik ontving tijdens de campagne stapels faxen van het PvdA-campagneteam. Soms tot diep in de nacht. Eén keer was het aantal faxen zo groot dat mijn machine thuis ze letterlijk niet meer kon verwerken (ik heb inmiddels een nieuw apparaat aangeschaft). De nota's, die Adelmund noemde, zaten daarbij. Ik heb er met geen woord over geschreven. Wél over de race om het premierschap, wél over de hypotheek-rente. Ik maak lang genoeg deel uit van de parlementaire pers om te weten dat er redenen zijn tot bezorgdheid over de koers die de politieke journalistiek is ingeslagen. Het televisietijdperk heeft

ook in Nederland zijn tol geëist. Bijvoorbeeld in de vorm van steeds meer aandacht voor de mens achter de politicus en zijn of haar hebbeligheden, onhebbeligheden en hobby's, en relatief minder aandacht voor de zakelijke inhoud van de politiek. De gedrukte media – die zich bedreigd voelen door de opmars van de audio-visuele – slagen er ook lang niet altijd in de druk waaraan ze bloot worden gesteld om de onderwerpen die ze behandelen 'op te leuken' (die term wordt door hoofd- en eindredacties tegenwoordig écht vaak gebezigd) te weerstaan. Zo inventariseerde het huisorgaan *EZ-Journaal* van het ministerie van Economische Zaken een paar jaar geleden de verzoeken om interviews die aan de bewindslieden Wijers en Van Dok-van Weele werden gedaan. Van de minister wilden de media onder meer weten: 'hoeveel organen staat u af?', 'voor welke tentamens bent u in uw studietijd gezakt?', 'maakt u zich geen zorgen over uw aanleg tot corpulentie?', 'doet u wel eens boodschappen?' en: 'kookt u zelf wel eens als uw vrouw geen tijd heeft?'. Aan de staatssecretaris werd voorgelegd: 'waaruit bestaat uw garderobe?', 'is geel uw lievelingskleur?', 'koopt u als u op reis gaat veel tax-free-artikelen op Schiphol?', 'gooit u al uw charmes in de strijd om uw doel te bereiken?' en 'wie geeft de plantjes water als u in het buitenland vertoeft?'³. De verzoeken kwamen niet alleen van de redacties van de roddelbladen, maar ook van serieuze instanties als de parlementaire redactie van *de Volkskrant* die bijvoorbeeld wilde weten welke hoed de staatssecretaris op Prinsjesdag droeg. Tot ergernis van de directeur voorlichting van het ministerie van Economische Zaken, Richard Matthijssse die later vertelde: 'Vlak vóór Prinsjesdag 1995 kreeg staatssecretaris Van Dok het verzoek om mee te werken aan een artikel over de hoeden die de vrouwelijke bewindslieden in de Ridderzaal zouden dragen. Dit verzoek kwam niet van de 'Privé' of de 'Story', maar van *de Volkskrant*. Ik heb de staatssecretaris geadviseerd van medewerking af te zien, maar de meeste vrouwelijke bewindslieden deden wel mee'⁴.

De Haagse nieuwsfabriek

De onderlinge concurrentie tussen de media is toegenomen. Niet alleen tussen de audiovisuele en de gedrukte media, ook tussen de gedrukte media

3. Geciteerd door: Leonard Ornstein en Max van Weezel. Dankwoord bij de uitreiking van de Anne Vondelingprijs, 28 juni 1995.

4. Max van Weezel. De rechterhanden van de macht. *Vrij Nederland*, 4 november 1995.

onderling. Oud-hoofddirecteur van de Rijksvoorlichtingsdienst Hans van der Voet signaleerde bij zijn afscheid van het Binnenhof in 1995: 'Er lopen hier nu zo'n honderdzeventig mannen en vrouwen van de parlementaire pers rond. Toen ik kwam waren dat er honderd minder'⁵. Rond dezelfde tijd merkte de politiek leider van de VVD, Frits Bolkestein, op: 'Tegenwoordig is het aantal bij de Tweede Kamer geaccrediteerde journalisten groter dan het aantal leden van de Kamer'⁶. Dat leidt tot veranderde vraag- en aanbodverhoudingen. Steeds meer journalisten vissen in dezelfde politiek – alleen als het even kan net iets eerder dan de anderen. Reden waarom Bolkestein ooit in de wandelgangen tegen een groepje verslaggevers uitriep: 'Komen jullie dan allemaal uit dezelfde molshoop gekropen?'. Een factor is ook de ontzuiling van de media. Vroeger onderscheidde men omroepen en kranten zich door het standpunt dat ze uitdroegen (al kwam dat wel eens op preken voor eigen parochie neer). Nu zijn alleen EO en VPRO – en in de krantenwereld *Trouw* en *De Telegraaf* – daar nog op te betrappen. De concurrentie vindt niet meer via uiteenlopende opinies plaats. Overheersend is de vraag: wie brengt het nieuws het eerst? Zoals Gerrit-Jan Wolffensperger in een speciale aflevering van *Socialisme & Democratie* over de haat/liefde-verhouding tussen de media en de politiek constateerde: 'Het evenwicht tussen betrouwbaarheid en snelheid wordt verstoord onder de druk van de concurrentie die zich – anders dan vroeger – op hetzelfde marktsegment richt'⁷. Soms is er ook gewoon sprake van gebrek aan vakmanschap. Zo vertelde Cees Gravendaal, oud-directeur voorlichting van het ministerie van Landbouw, me een keer dat het voorkwam dat door haast gedreven verslaggevers hem vroegen: 'Jij bent zelf journalist geweest. Weet jij wat vragen die we de minister kunnen stellen?'⁸. Op zo'n moment maakt de gelegenheid de dief. Bovendien bestaat bij veel leidinggevende functionarissen binnen de mediawereld het gevoel dat de parlementaire redacties – net als de politieke partijen –

de kloof met de doorsnee-burger moeten zien te overwinnen. En dat dat alleen maar kan door meer human interest-verhalen te schrijven en meer infotainment te bieden. Elke Haagse journalist die ik ken, klaagt over de hijgerige toon waarop eindredacties tot meer *scoops* en meer incidenten-journalistiek oproepen ('Heb je vanochtend die primeur van het *Algemeen Dagblad* gezien? Waarom hebben wij die gemist? Hebben jullie soms zitten slapen?')⁹.

Als journalist voel je jezelf vaak een radertje van een Haagse nieuwsfabriek waarin aan de commerciële wereld ontvlende termen als 'het marktsegment moet worden vergroot' en 'de doelgroep moet worden bediend' opgeld doen. De *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, het oprukken van het marktdenken en de commercialisering van de mediawereld, die de Duitse socioloog Jürgen Habermas in de jaren zestig voorspelde, is inmiddels werkelijkheid geworden¹⁰. Ook als je daar niet gelukkig mee bent, kun je je als journalist daar toch niet eenvoudig aan onttrekken. Je kunt uit de mallemlen van de haastige en jachtige journalistiek stappen, maar je paard wordt dan wel meteen door een ander bezet. En het vlees is nu eenmaal zwak.

De pot en de ketel

De media zijn zonder twijfel teveel de nadruk gaan leggen op de speurtocht naar spanning en sensatie, ophef en vertier. Dat is niet bevorderlijk voor grondige en solide berichtgeving over de inhoud van de politiek. Maar dat geeft de politieke partijen nog niet het recht om de schuld van die een-dimensionalisering van de berichtgeving uitsluitend in de schoenen van de journalisten te schuiven. De partijen zijn daar zelf net zo goed de oorzaak van. Het zwartepieten in de trant van 'jullie manipuleren ons' versus 'dat klopt, maar jullie vragen er zelf om' zou beter kunnen wijken voor het besef dat politici, campagne-medewerkers en journalisten alle drie deel uitmaken van het samenspel van krachten dat door de huidige D66-staatsraad Jan Vis (met een knipoog naar het 'militair-industriële complex') het

5. *Nieuwspoor-Nieuws*, 33e jaargang nr. 6, augustus 1995.

6. Toespraak ter gelegenheid van het afscheid van Max de Bok als parlementair redacteur van *De Gelderlander*. Opgenomen in de bundel 'Afstand en engagement'. *De Gelderlander*, 1995.

7. S & D, 52e jaargang, nr. 7/8, 1995, pg. 315.

8. *Vrij Nederland*, 10 april 1993.

9. Vgl. een column van Hans Goslinga, politiek commentator van *Trouw*, in *De Journalist* van 24 februari 1995. Ook hij beklagt zich over de druk van de 'moe-

derredacties': 'Als de concurrentie een vraaggesprek met minister X publiceert, is de geheide redactie: waarom hebben wij dat niet?'

10. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Neuwied, 1962.

'politiek-publicitaire complex' is gedoopt¹¹. Want alle verwijten, die de partijen tijdens de campagne de media hebben gemaakt, slaan als een boemerang op de politieke partijen zelf terug. Ze hebben een hoog 'de pot en de ketel'-gehalte.

De PvdA schoof bij de verkiezingen van 6 mei 1998 de persoon van Wim Kok niet naar voren omdat de journalisten daarom vroegen, maar omdat de partij uit verkiezingsonderzoek wist dat haar lijsttrekker zelfs onder liberale stemmers en bij ondernemers meer krediet als kandidaat-premier had dan zijn rivalen Bolkestein, Borst en De Hoop Scheffer. Daarom probeerde de PvdA van verkiezingen voor de Tweede Kamer – en zelfs van gemeenteraadsverkiezingen – een race om het Catshuis te maken.

Inclusief radiospotjes waarin Kok de luisteraars voorhield dat ze – als ze wilden dat hij zijn werk afmaakte – wél op hem moesten nemen. De hele naam PvdA viel daarbij niet. De in mannetjesmakerij geïnteresseerde media verleenden de partij bij die race om het Catshuis misschien hand- en spandiensten. Maar het was de PvdA zelf die er uit electorale overwegingen de voorkeur aan gaf zich tijdelijk om te vormen tot de 'Kiesvereniging Kok'¹². Zoals de PvdA ook zélf besloot een aantal inhoudelijke thema's, die na de verkiezingen wel een grote rol bij de kabinetsformatie zouden gaan spelen, buiten de campagne te houden. Omdat een breed maatschappelijk debat daarover de vorming van een tweede paarse coalitie kon bemoeilijken. Of omdat de standpunten van de PvdA daarover volgens de verkiezingsonderzoekers niet goed bij de achterban lagen. De lijst van die onderwerpen is lang: van het debat over de tweede nationale luchthaven dat 'over de verkiezingen heen werd getild' tot het debat over de besteding van de zogenaamde 'ICES-gelden': zou de nadruk op de uitbreiding van het wegennet of op de introductie van zweefreinen en een stelsel van

light rail worden gelegd? Geen kiezer die er achter kwam. Het debat over de belastinghervorming werd alleen tot de franje beperkt: als de PvdA van de vvd niet aan de fiscale aftrek van de hypotheekrente mocht morrelen, eiste de PvdA van de vvd dat er een hogere belasting op vermogenswinsten kwam. Over de – nivellerende of denivellerende – uitwerking van die belastinghervorming zelf geen woord. Van de discussie over het rapport van de commissie-Van Thijn over het minderhedenbeleid werd vroegtijdig besloten dat die pas na 6 mei binnen de partij mocht worden gevoerd. Want tijdens de campagne zou de vvd daar maar garen bij kunnen spinnen. Over de reorganisatie van het politiebestedel en de crisis tussen het departement van Justitie en het Openbaar Ministerie werd vóór de verkiezingen ook met geen woord gerept. Want D66 moest worden ontzien. Wél werd er gesproken over onderwerpen als het onderwijs, de gezondheidszorg en de veiligheid op straat. Want die lagen wél goed. De politieke elite van Nederland wilde liever niet al te grondig bespreken wat ze na 6 mei in alle rust wilde regelen, constateerde WBS-directeur Paul Kalma in het *PvdA-Vlugschrift*. Het bracht hem tot de verzuchting: 'Het lijkt af en toe de jaren vijftig wel'¹³.

Volgens oud-PvdA-campagnemanager Jacques Monasch is hier zelfs sprake van een structurele ontwikkeling. Hij stelt dat de Amerikanisering van de politiek (steeds meer nadruk op de lijsttrekker, steeds minder op het program van diens partij) niet alleen zal optreden in landen met een tweepartijstelsel als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Ook in een meerpartijstelsel, zoals we dat in Nederland kennen, draaien verkiezingscampagnes in toenemende mate om het veroveren van het politieke midden. In een situatie waarin polarisatie heeft plaatsgemaakt voor ontideologisering lenen issues als het onderwijs en de gezondheidszorg zich wel voor een verkiezingscampagne, en onderwerpen als

11. Jan Vis, 'Parlementaire pretenties, praktijken en problemen'. In: Hans Daalder (red.), *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland*, Alphen aan den Rijn, 1975. Vis beschrijft hoe politiek via stuntwerk in de publiciteit proberen te komen. De media, die het publiek niet met al te gecompliceerde onderwerpen willen vervelen, bieden hun een platform daarvoor. Zo komt de nadruk te liggen op incidenten en niet op structurele ontwikkelingen. Die stelling is verder uitgewerkt door Joop van den Berg in 'Parlementaire pers reduceert Den Haag

tot een soort Dallas', in *de Volkskrant*, 26 oktober 1991, en: 'Politiek en media, toespraak voor de Stichting Machiavelli', Den Haag, 7 december 1992. Mark Kranenburg, commentator van *NRC-Handelsblad*, riep bij het in ontvangst nemen van de Anne Vondelingprijs in 1996 pers en politiek ertoe op 'de spiraal van trivialiteit te doorbreken' (*NRC-Handelsblad*, 27 juni 1996). De laatste jaren is ook internationaal veel over het samenspel tussen politiek en media gepubliceerd. Zie onder meer: Howard Kurtz, *Media Circus. The trouble with*

America's newspapers, New York, 1993; Nicholas Jones, *Soundbites and spin doctors. How politicians manipulate the media – and vice versa*, Londen, 1995; James Fellows, *Breaking the news. How the media undermine American democracy*, New York, 1996; Shanto Iyengar en Richard Reeves (red.), *Do the media govern? Politicians, voters and reporters in America*, New York, 1997.

12. Hans Ree, *NRC-Handelsblad*, 5 mei 1998.

13. Paul Kalma, *Consensus*. In: *PvdA-Vlugschrift* nr. 112, 25 april 1998.

de EMU, de infrastructuur en de toekomst van de NAVO niet. Ook al zijn die wel van belang voor het te voeren kabinetsbeleid. Maar ze doen teveel stof opwaaien. Aangezien de burgers niet van schermutelingen houden, proberen de politieke leiders in verkiezingstijd conflicten over zulke onderwerpen te voorkomen. De eigen boodschap wordt voortdurend herhaald, risico's worden vermeden, elke zin die wordt uitgesproken is vantevoren aan uitvoerig onderzoek onderworpen. Monasch: 'De vierjaarlijkse confrontatie met de kiezers ontwikkelt zich daardoor in toenemende mate in de richting van een gewiekste politieke marketing-operatie'¹⁴. Een voor democraten, die aan het debat gehecht zijn, gruwelijk vooruitzicht.

Een zwarte bladzijde: de campagne van 1994

De media kan worden verweten dat ze zich te makkelijk bij deze kunstmatige versmalling van de politieke agenda hebben neergelegd. Maar de partijen kunnen de media op dit punt moeilijk van gebrek aan inhoud beschuldigen. Dat is de wereld op zijn kop zetten.

Nog zo eentje: het valt niet moeilijk te bewijzen dat de serieuze media – zowel de kranten als bijvoorbeeld de Hilversumse omroepen – zich dit keer hebben ingespannen om meer op de bal en minder op de man te spelen dan bij de verkiezingen van 1994 gebeurde. Toen was inderdaad op grote schaal van 'incidenten-journalistiek' sprake. Al gaven de gebeurtenissen daar ook wel aanleiding toe: Lubbers liet zijn opvolger Brinkman vallen en kondigde aan dat hij zijn stem op de nummer drie van de CDA-lijst, minister Hirsch Ballin van Justitie, zou uitbrengen ('Dat zal Elco me niet kwalijk nemen'). Hirsch Ballin en zijn PvdA-collega Van Thijn van Binnenlandse Zaken raakten openlijk slaags over de IRT-affaire en over het droevige lot dat geestelijk gehandicapte kinderen volgens de CDA-minister van Justitie onder een paars bewind zou wachten. De media bestookten elke politicus die in het wild rondliep, met maar één vraag: wat vonden ze van Lubbers? Wat vonden ze van Brinkman? Wat vonden ze van de broedermoord binnen het CDA?¹⁵. Maar bij de evaluaties besloten de meeste redacties

dat het in de toekomst niet meer zo persoonsgericht mocht toegaan als toen. De verkiezingscampagne van 1994 werd toch een beetje als een zwarte bladzijde beschouwd. De meeste journaals en actualiteitenrubrieken hebben zich ook aan dat voornemen gehouden.

Zo verscheen er – bijvoorbeeld – een interne notitie van het Radio 1 Journaal over 'toon en klank in de campagne'. Daarin wordt een lans gebroken voor een inhoudelijke en niet-populistische benadering van de verkiezingscampagne: 'We worden niet brutaal, onbeleefd of popi, politici zijn voor ons geen zakkenvullers en paars negeert wat ons betreft niet per definitie de armoede, zulke oordelen komen Jan Marijnissen en niet het Radio 1 Journaal toe'. Wel wordt gewaarschuwd tegen een te 'gouvernementele' en 'bestuurlijke' benadering. Zo wordt geconstateerd dat de grootste schandvlek op het blazoën van het eerste paarse kabinet – Srebrenica – door de politici zelf tijdens de campagne niet ter sprake zal worden gebracht. Dus moeten de programmamakers, interviewers en verslaggevers dat wel doen. 'Wij moeten dat, gezien de ernst van het onderwerp, hoog opnemen. Dat versterkt onze uitstraling van onafhankelijkheid en eigenzinnigheid'¹⁶. Het is – mag je zeggen – een hoogst serieuze benadering. Zoals ook daadwerkelijk bleek uit de vele uren radio die door de gezamenlijke omroepen aan de verkiezingen werden besteed. Met dagelijkse thema-discussies over onderwerpen als normen en waarden, criminaliteit, onderwijs en gezondheidszorg, vreemdelingenbeleid, ruimtelijke ordening en milieu. Met persoonlijke en politiek getinte interviews met alle ministers uit het paarse kabinet. Met aandacht voor de verkiezingsprogramma's, gezien door de ogen van maatschappelijke organisaties als de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, de Stichting Kritisch Faunabeheer, de NOVIB, de Nederlandse Gezinsraad en de Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen. Ook het NOS-Journaal op de televisie koos bewust voor een meer inhoudelijke aanpak dan vier jaar geleden. Net als programma's als 'Nova'. De AVRO-NCRV-KRO-co-productie 'Netwerk' hield met zijn journalistenpanel en optredens van de meidengroep Mrs.

14. Jacques Monasch, 'Political campaigns beyond Clinton and Blair'. In: René Cuperus en Johannes Kandel (red.), *European Social Democracy. Transformation in Progress*. Bonn/Amsterdam, 1998.

15. De politieke verhoudingen anno 1994 staan beschreven in: Kees Brants en Philip van Praag jr., *Verkoop van de politiek. De verkiezingscampagne van 1994*, Amsterdam, 1995 en in Lennart van der Meulen e.a., *D66 staat voor niets. De slag*

om de kiezer: campagne '94, Den Haag, 1994.

16. Rudi Boon, 'Toon en klank in de campagne. Notitie voor de Haagse redactie'. Hilversum, 20 november 1997.

Einstein het midden tussen ernst en luim. Maar er waren meer dan voldoende mogelijkheden voor serieuze vraaggesprekken en debatten.

Politici: tweederangs soapacteurs?

Het is dan ook de beslissing van de politici zelf dat ze bij de verkiezingen veelvuldig hun toevlucht namen tot *late night shows* als die van Paul de Leeuw, reality-programma's als 'Het hart van Nederland' op SBS 6 en talkshows als 'Koffietijd' en 'De Vijf Uur Show' op RTL 4. Die beslissing valt electoraal heel goed te begrijpen. De Hilversumse omroepen bereiken in de regel nu eenmaal alleen een bepaald segment van het kijkerspubliek (in verkiezingstijd 'een bepaald segment van het electoraat' genoemd): de mensen met een hogere opleiding, de beter betaalden, vaak ook nog van middelbare leeftijd. Wie de bejaarden, de huisvrouwen, de lager betaalden, de jongeren en andere *floating voters* wilde bereiken, moest zijn heil elders zoeken. Bij de *talkshows* – bij de commerciële zenders. Als politicus moet je dan op de koop toemen dat je popi vragen moet beantwoorden bij SBS 6 (zo moest Wijers bij die omroep raden wat pubers bedoelen met de termen 'clubvaantje' en 'zeiksel-tje'; het goede antwoord was respectievelijk piemel en biertje) en gesprekken over koetjes en kalfjes moet voeren met RTL 4.

Aangezien ik noch preuts noch calvinistisch ben, maak ik niemand daarover verwijten. Het zal mij werkelijk worst zijn of Rita Kok een keer optreedt als hoofdredacteur van het damesblad Margriet. Zo weet ik nu dat Wim en zij in het weekend graag samen uit wandelen gaan in de Kennemerduinen (zonder GSM, zodat ze niet gestoord kunnen worden) en dat hun dochter Carla combinatie-pakken ontwerpt. Ook zie ik Karin Adelmund graag uitleggen bij 'Koffietijd' hoe ze haar drukke leven als partijvoorzitter, campagneleider en Tweede Kamerlid met het moederschap van twee kinderen weet te verenigen. Zelfs als ze stemmen denkt te werven met de opmerking dat haar dochter veel van de Spice Girls houdt. Geeft niets. Doet mijn dochter ook. Zelfs als Jacques Wallage nog dezelfde dag óók op RTL 4 verschijnt (maar dan bij een ander programma: de Vijf Uur Show) blijf ik dat met veel belangstelling volgen. Alleen: kom achteraf niet kla-

gen dat de media zich alleen voor de persoonlijke zielsroerselen van de politici interesseren en niet voor de inhoud van de politiek. Hoezo, de media? De politici besloten zelf een tweesporen-strategie te volgen. Ze wilden zich buiten de serieuze informatieve programma's om ook een weg naar het hart van de kiezers via de talkshows banen. Met alle gevolgen vandien. Tot hen zou ik willen zeggen: julie zaten er zelf bij. Politici doen er beter aan zich niet tot tweederangs soap-acteurs te laten degraderen¹⁷.

Het 'je zat er zelf bij' geldt evenzeer voor de politieke incidenten die door de pers zouden zijn overbelicht. Zo kwam het op mij sympathiek over dat Karin Adelmund in een interview met *Hervormd Nederland*¹⁸ nog eens herinnerde aan het congresbesluit dat excessief gebruik van de hypotheek-aftrek in de toekomst misschien ooit aan banden moest worden gelegd. Want veel meer beweerde ze niet. Maar ze had natuurlijk kunnen weten dat de VVD haar uitspraak meteen tegen het standpunt van Kok ('handen af van de hypotheek-rente') zou uitspelen. Daar hadden de liberalen geen journalist voor nodig. Ook hiervoor geldt dat het geen pas geeft de pers vervolgens 'incidenten-journalistiek' te verwijten. Dat is *unfair*.

Grosso modo hebben de media (ik heb het nu even niet over de talkshow-hosts) de verkiezingscampagne serieuzer en op een meer ingetogen manier verslagen dan vier jaar geleden. Zoals de politicologen J. Kleinnijenhuis, D. Oegema, J.A. de Ridder en P.C. Ruigrok ook constateerden: 'Campagne heeft meer inhoud dan die van 1994'¹⁹.

Wat de verkiezingscampagne overigens op de tegenovergestelde kritiek kwam te staan als die van vier jaar geleden. 'Dat we een matte, vaak oer-velende verkiezingscampagne beleven, staat eigenlijk wel vast', schreef Paul Kalma²⁰ en velen velden het zelfde oordeel. 'Campagne 1998: bleek, braaf en berekend', vond *Trouw*. 'Campagne wel héél erg beschaafd', schreef het *Algemeen Dagblad*. 'Campagne ontbeerde thema', kopte de *Volkskrant*. Het Britse blad *The Economist* commentarieerde de Nederlandse verhoudingen met: 'En de winnaar is...de knusse consensus'.²¹

Voor een groot deel vind ik die kritiek gezocht.

17. Zie voor de rol van de (commerciële) media in de verkiezingscampagne van 1998: Bas Soetenhorst, Politicus op schoot. *Het Parool*, 21 februari 1998; Hans Nijenhuis, Zappende kiezer goed bediend.

NRC Handelsblad, 2 mei 1998; Max van Weezel, Kiezen tussen het huwelijksleven van Bolkestein en de kerkgang van De Hoop Scheffer. *Vrij Nederland*, 9 mei 1998.
18. *Hervormd Nederland*, 25 april 1998.

19. *NRC-Handelsblad*, 1 mei 1998.
20. *PvdA-Vlugschrift*, 25 april 1998.
21. *Trouw*, 5 mei 1998; *AD*, 1 mei 1998; *de Volkskrant*, 5 mei 1998; *The Economist*, 2 mei 1998.

Decennia lang riepen de woordvoerders van welkend en verlicht Nederland om een kabinet zonder het CDA. Nu maakten zowel PvdA, VVD als D66 de paarse coalitie tot inzet van de verkiezingen. Decennia lang werd de regerende partijen verweten dat ze vóór de verkiezingen duidelijkheid weigerden te verschaffen over de vraag welke coalitie na de uitspraak van de kiezers hun voorkeur had. In 1977 sprak de PvdA zich voor een tweede kabinet-Den Uyl uit ('Kies de minister-president'), maar de confessionele regeringspartners KVP en ARP hielden de kerk in het midden. Alleen in 1986 schaarden CDA en VVD zich allebei achter de leus: 'Laat Lubbers z'n karwei afmaken'. Nu riepen drie regeringspartijen op tot continuering van de coalitie. Dat is voor Nederlandse verhoudingen zo goed als een unicum. Zelfs over de kandidaat-premier waren ze het verregaand eens. PvdA en D66 zeiden hardop dat ze Kok wilden houden. De VVD sprak dat alleen aarzelend tegen. In die zin waren dit de verkiezingen van de status quo. Natuurlijk maakte dat de campagne er niet enerverender op, maar dat lijkt me de prijs die moet worden betaald voor de politieke duidelijkheid waarnaar zo lang werd verlangd en die nu werd gegeven. Bovendien brengt een inhoudelijke en ingetogen campagne nu eenmaal niet veel spektakelwerk met zich mee.

Wél *to the point* lijkt me de kritiek, zoals die werd verwoord door Trouw: 'Een verkiezingscampagne die fungeert als een soort nationale arena voor een spetterend politiek debat is het niet geworden'²². Terwijl daar gezien de te verwachten besluiten over de luchtvaart, de infrastructuur, het belastingstelsel en het vreemdelingenbeleid wel alle redenen toe was. In die zin heeft paars een aantal belangrijke geschilpunten aan de democratische controle door de kiezers onttrokken. Dat doet inderdaad aan de jaren vijftig denken. Dat is regentesk gedrag.

Heeft de PvdA tijdens deze campagne te klagen gehad over de media? Het tegendeel is het geval. Als één partij reden heeft zich *unfair* behandeld te voelen, dan is het wel het CDA. De christen-democraten voerden een arbeidsintensieve campagne. De Hoop Scheffer sleepte zich van braderie naar braderie. Toch besteedden de media nauwelijks aandacht aan de inhoudelijke standpunten die werden uitgedragen over bijvoorbeeld de vierentwintiguursec-

nomie en het gezin. Het CDA zat nu eenmaal in de oppositie. De belangstelling van de media gaat vooral naar regeringspartijen uit. Het lijkt me een van de redenen waarom D66 – ondanks een gevoelig verlies – toch graag wilde doorregeren. Aan het begin van de campagne rekende *NRC Handelsblad* uit hoeveel aandacht de verschillende politieke partijen tussen oktober 1997 en januari 1998 van de media hadden gekregen. Zevenentachtig procent van de berichtgeving ging over de paarse regeringspartijen. De christen-democraten bleven daar met zes procent sterk bij achter: 'Als oppositiepartij heeft het CDA veel moeite om de krant te halen'. De kleinere partijen werden door de media overwegend genegeerd. Ze waren samen goed voor maar acht procent van de berichtgeving²³. In de loop van de campagne zal dat beeld enigszins zijn veranderd. Zo kwam er in de slotfase meer aandacht voor een partij als GroenLinks. Maar dat gebeurde pas toen duidelijk was dat Rosenmöller en de zijnen – anders dan in 1994 – écht zetels zouden gaan winnen. De pers durfde lange tijd niet op die winst vooruit te lopen. Zieners zijn we niet. Overigens gaat het uiteraard niet alleen om de kwantitatieve aandacht die door de media aan partijen wordt besteed. Zeker zo belangrijk is of de berichtgeving positief of negatief uitvalt. D66 trok veel publiciteit naar zich toe – maar vooral over het falen van minister Sorgdrager van Justitie en over de vraag of Els Borst nu wel de meest geschikte lijsttrekker was. De VVD had aanvankelijk een goede pers, maar dat nam af na de gemeenteraadsverkiezingen. Daarna werd vooral veel geschreven over de affaire-Van Baalen, Bolkesteins plotselinge spijt over de treintunnel door het groene hart van Holland, zijn niet door iedereen gewaardeerde motie over de benoeming van Duisenberg tot president van de Europese Centrale Bank en zijn gearzel over zijn eigen kandidatuur voor het premierschap. Kok had vlak vóór de gemeenteraadsverkiezingen een slechte pers gekregen. De kranten verweten de premier dat hij bij kwesties als de tegenvallende loonstrookjes, de benoeming van prins Willem Alexander bij het IOC, het conflict tussen Sorgdrager en Docters van Leeuwen en het sturen van een fregat naar de Perzische Golf de 'regie' niet strak genoeg in de hand had gehouden²⁴. Maar na de gemeenteraadsverkiezingen was er eigenlijk alleen het relletje over

22. Trouw, 5 mei 1998.

23. J. Kleinnijenhuis, D. Oegema en J.A. de Ridder, 'De verkiezingscampag-

ne in cijfers', *NRC-Handelsblad* 6 februari 1998.

24. Zie onder meer *Vrij Nederland*, 21 februari 1998.

de hypotheekrente. Kok leek – ook voor de pers – de logische kandidaat-premier te zijn. Dat was de meest aangename vorm van media-attentie die een partij zich kon wensen. Zelfs *De Telegraaf* noemde Kok 'de meest sympathieke, meest betrouwbare, meest deskundige, meest besluitvaardige en meest sociaal bewogen politicus van Nederland'²⁵. Wie had dat tijdens de WAO-crisis van 1991 kunnen denken? Toen werd de PvdA door *de Volkskrant* de Partij van de Aftocht' genoemd. Dat zou geen commentator nu in zijn hoofd hebben gehaald. Toen Kok vice-premier en minister van Financiën in het derde kabinet-Lubbers was, dachten weinigen binnen de PvdA dat de oud-vakbondsman het predikaat 'verrader van de arbeiders' en 'dief van de zieken' (opgedaan tijdens de WAO-crisis) ooit nog zou kwijtraken. Destijds was ik bij toeval aanwezig bij een discussie tussen een aantal topadviseurs van Kok. Het onderwerp was de campagne voor de verkiezingen van 1994. Globaal vielen er twee stromingen te onderscheiden: de ene huldigde de opinie dat de lijsttrekker het best kon wijzen op de ijzersterke positie die hij buiten Nederland innam. Zo was hij kort daarvoor nog op reis door de Oekraïne geweest. Dat had hij glansvol doorstaan. Anderen voerden daartegen aan dat de kiezers in de oude wijken niet op zulke mondiale succesverhalen zaten te wachten. Zij waren vooral geïnteresseerd in de lonen, de huren en de veiligheid op straat. De mannen achter Kok trokken maar op één punt dezelfde lijn: de kandidaat deed er goed aan zich tijdig voor de verkiezingen te distantieëren van het regeerakkoord met het CDA waarin harder op de noodzaak van verlaging van het financieringstekort werd gehamerd dan op de leuke dingen voor de linkse mensen. Als Kok daartoe overging, kwam hij meteen een stuk minder kil, een stuk warmer over. Ook dat advies volgde Kok overigens maar zeer gedeeltelijk op. Hij liet zich door zijn campagne-managers vermurwen tot interviews over zijn jeugd als timmermanszoon tijdens de hongervinter (warm! sociaal!) Maar hij bleef ook de mening toegedaan dat verkiezingen alleen konden worden gewonnen als je stond voor wat je in het kabinet had gedaan. De verkiezingsuitslag gaf hem in zekere zin gelijk: de PvdA werd de grootste partij. Al kwam dat vooral doordat het CDA nog meer verloor²⁶.

25. *De Telegraaf*, 28 maart 1998.

26. Zie voor een uitgebreidere beschrijving: Max van Weezel, 'De PvdA en 't

The winner takes it all

Overigens is de lof, die de PvdA en haar lijsttrekker nu werd toegezwaaid, van weinig voorspellende waarde voor de toekomst. Als er één vorm van zinnige kritiek op de parlementaire pers valt te uiten, dan is het wel dat de meeste vertegenwoordigers ervan zich laten leiden door het opportunistische beginsel dat succesvolle politici ook de meeste steun krijgen. Lubbers werd in de jaren tachtig uitvoerig bewierookt. Er verschenen portretten van hem onder Byzantijnse titels als 'De stijl van de leider' en 'Der Macher'. Pas toen hij binnen het CDA al van zijn voetstuk was gestoten, herinnerde de pers zich collectief dat de premier toch ook wel een 'koele en berekenende man', een 'geboren manipulator' en een 'warrige denker' was geweest. Zo'n lot kan ook Kok (over wie nu door journalisten alleen onderling wordt gemopperd dat hij wel erg saai en langdradig kan zijn) ooit treffen. Net als Bolkestein, die nu door de pers als 'nationale discussieleider' wordt gevierd. Maar voorlopig geldt voor Kok: *success breeds success*. Zoals de Zweedse popgroep Abba in de jaren zeventig zong: *The winner takes it all*. Het zou de pers sieren als het omgekeerd was. Als de pers likte naar beneden en trapte naar boven. Maar dat is niet het geval.

Zit de PvdA daarmee voorgoed op rozen bij de media? Nee. Ten eerste zal Kok zijn verkiezingsbelofte ('sterk én sociaal') moeten inlossen. Ook in 1994 legde de PvdA vlak vóór de verkiezingen de nadruk op haar 'warme uitstraling'. Toch werd er vervolgens een regeerakkoord gesloten waarop de liberalen hun stempel konden drukken: achttien miljard gulden aan lastenverlichting, meer marktwerking, privatisering van de uitvoering van de sociale verzekeringswetten. Zo'n manoeuvre leent zich niet voor herhaling. Dan komt de geloofwaardigheid van de PvdA en van Kok op het spel te staan. Het oude adagium zegt het al: *you can cheat all the people some of the time, you can cheat some of the people all the time, but you can't cheat all the people alle the time*.

Bovendien ligt er het probleem dat de bewondering zich nu vooral tot de persoon van Wim Kok beperkt. De relatie tussen de media en de PvdA als geheel lijkt me nog steeds geen gezonde. Dat zou pas zo zijn als er een eind werd gemaakt aan de 'als

oog van de naald'. In: Taco Anema en Bert Verhoeff, *De rode loper*. Eindhoven/Amsterdam, 1994.

je niet voor ons bent, dan ben je tegen ons'-houding die door PvdA-politici vaak tegenover de pers wordt aangenomen. Daarin is nog steeds te weinig verandering gekomen – ondanks alle luiken die werden opengezet, ondanks alle vernieuwingsoperaties onder de partijvoorzitters Rottenberg, Vreeman en Adelmund.

Pers en sociaal-democratie

Heeft de politieke pers iets tegen de sociaal-democratie als beweging? Het omgekeerde is waar. Uit elk onderzoek, dat tot nu toe is gehouden, bleek dat parlementaire journalisten als burgers in overwegende mate sympathie voor de PvdA koesteren. In haar proefschrift *Haagse journalistiek* kwam de politcoloog Addy Kaiser in 1982 tot de ontdekking dat 59 procent van de parlementaire journalisten bij verkiezingen op de PvdA stemde²⁷. In 1997 deed *Volkskrant*-redactrice Milja de Zwart dat onderzoek nog eens dunnetjes over. 'De PvdA', schrijft ze in haar boek *Binnenhof voor buitenlui*, 'is nog steeds de grote favoriet'. Van de respondenten bleek 45% op de PvdA te stemmen. Het is veel meer dan het landelijke gemiddelde²⁸.

Toch is er in de dagelijkse omgang op zijn best sprake van een haat-liefde-relatie tussen de pers en de PvdA. De verhoudingen zijn nogal verkrampd. Dat dateert niet van vandaag of gisteren. Al vóór de Tweede Wereldoorlog viel de partijdiscipline die de SDAP betrachtte (vanuit een instelling van: schouder aan schouder strijden voor een betere wereld) moeilijk te rijmen met de kritisch-gedistantieerde houding van de pers. Ook de na-oorlogse geschiedenis van de PvdA geeft veel voorbeelden te zien van conflicten – zoals die van begin jaren zestig tussen de parlementaire redactie van *Het Parool* en de toenmalige fractieleider Jaap Burger²⁹. Zelf kan ik het pas sinds de tweede helft van de jaren zeventig beoordelen, toen ik als verslaggever van *Vrij Nederland* in Den Haag begon. Mij staat bij dat de tolerantie tegenover afwijkende meningen ook toen niet groot was. Zeker niet als het om journalisten ging die werkten voor media die door de PvdA tot haar 'achtertuin' werden gerekend: de *Volkskrant*, de

VARA, VN. Daarvan werd nog minder door de vingers gezien dan van vertegenwoordigers van de 'rechtse' pers. 'Linkse' journalisten hoorden loyaal aan de partij te zijn. Anders zwaaide er wat. Een partijleider als Joop den Uyl kon behoorlijk achterdochtig zijn. Zelf heb ik wel eens een sessie op zijn werkkamer meegemaakt waarbij hij voornamelijk vragen stelde als: weet jij wat die en die collega in zijn schild voert? Zoals hij bij anderen wel weer naar mijn motieven en drijfveren zal hebben geïnterformeerd. Den Uyl wilde dat allemaal weten.

Nou waren dat de hoogtijdagen van de ideologisch bevlogen politiek en van de geëngageerde journalistiek. Inmiddels is de PvdA een pragmatische partij geworden en leven ook de journalisten in het postgeëngageerde tijdperk. Desondanks zijn de verhoudingen tussen de PvdA en de parlementaire pers niet veel relaxerder te noemen dan toen.

Aan de ene kant zijn er de klachten van de – sociaal-democratische – politici zoals die in 1995 werden verwoord door de huidige fractieleider Jacques Wallage. Hij stoorde zich vooral aan de verklarende tussenzinnetjes die journalisten soms de interviews, die ze hem hadden afgenomen, binnensmokkelden. Wallage: 'Met sommige van zulke vrienden heb je geen vijand meer nodig. Dat schrijft maar. Het ergste zijn de wijsneuzen die eerst netjes opschrijven wat je gezegd hebt om er vervolgens aan toe te voegen: 'Dit zegt hij nu wel, maar eigenlijk vindt hij zus of zo...' (...) Het is een vorm van journalistiek waar de politicus machteloos tegenover staat (...) Te veel journalisten houden zich bezig met meningen in plaats van ontwikkelingen (...) Zelf blij ik een dubbelganger te hebben die ook Wallage heet en die – ongciteerd – van alles denkt en voelt wat aan mij wordt toegeschreven. Hij heeft vele strategische overwegingen, zit in zijn maag met van alles en nog wat. Nu eens blijkt hij een moeizame relatie met Wim Kok te hebben, dan weer haalt hij Adelmund door de wringer, kortom, altijd wat. Ik hoop hem nog eens te kunnen ontmoeten, die dubbelganger waarover journalisten zo stellig weten wat hij voelt en denkt'³⁰.

Ik kan me die verzuuching van Wallage ergens

27. Addy Kaiser, *Haagse journalistiek. Een empirisch onderzoek naar de relatie tussen journalisten en parlementariërs*. Amsterdam 1985.

28. Milja de Zwart, *Binnenhof voor buitenlui*. Breda, 1998.

29. *Het Parool* bekritiseerde in 1962 het functioneren van Burger als fractievoorzit-

ter in de Tweede Kamer. Hij zelf schreef vervolgens een brief aan het partijbestuur waarin hij stelde dat de Amsterdamse krant 'zijn zogezegd socialistische instelling en partijcontacten' misbruikte om 'de positie van de politiek eerst verantwoordelijke figuur – en daarmee de beweging – te ondermijnen'. Het blad moest voor de

keus 'erin of eruit!' worden gesteld. 'Erin' had de consequentie dat de krant 'in alle onafhankelijkheid' solidair met de partij diende te zijn. Zie: Chris van Esterik en Joop van Tijn, *Jaap Burger. Een leven lang dwars*, Amsterdam, 1984.

30. *Socialisme & Democratie*, 52e jaargang, nr. 7/8, 1995, pg. 351.

wel voorstellen. Het komt voor dat journalisten niet met open vizier strijden, tijdens een interview alleen brave toelichtende vragen stellen en pas achter hun *personal computer* door dapperheid bevangen worden en dan een stellige mening hebben. Het komt ook voor dat journalisten vervolgens tegen de geïnterviewde politicus zeggen: daar kun je niets meer in veranderen, dat is mijn tekst. De politicus in kwestie heeft dan het nakijken. Maar uit de opmerking van Wallage spreekt wel een heftig vijandbeeld. Dat door de pers dan weer met even zwaar geschut beantwoord wordt. Dan is het: *à la guerre comme à la guerre*. Politici die te wantrouwend opereren, te veel willen dicteren, te veel contrôle willen uitoefenen op artikelen die aan hen zijn gewijd, vragen daarom – vinden de meeste journalisten. En die neiging tot controle bestaat bij de PvdA – meer dan bij andere partijen.

Zo is het mijzelf eens overkomen dat een afspraak voor een interview met Wallage door zijn medewerkers werd afgezegd omdat ik een artikel in *Vrij Nederland* had geschreven waarin Paul Kalma's nota over de 'wonderbaarlijke terugkeer van de solidariteit' werd verdedigd. Het is een paar jaar geleden en nu zou die nota geen enkel probleem meer vormen. Ze preludeerde op de slogan 'sterk en sociaal' die door de PvdA bij deze verkiezingscampagne werd gehanteerd. Maar toen werd het geschrift als een aanval op het te neo-liberale, technocratische en boekhoudkundige beleid van het paarse kabinet en de fractieleiding gezien. En werd tegenover een journalist het adagium 'de vriend van mijn vijand is mijn vijand' van toepassing verklaard. Het vraaggesprek met Wallage ging op een later tijdstip overigens gewoon door. Wallage en ik hebben de strijdbijl al lang weer begraven. Maar deze *petite histoire* zegt iets over de weinig ontspannen verhoudingen binnen de partijgelederen en tegenover derden – in dit geval journalisten – die min of meer per ongeluk bij zulke twisten betrokken raken. En dan in een soort tweekampenoerlog

terecht komen. Wat dat betreft mag de PvdA de hand in eigen boezem steken. Want het is voor een partij niet per se nodig om permanent op voet van oorlog met de pers te staan. *War is over if you want it*.

Dan nog één opmerking: de laatste keer dat ik Joop den Uyl sprak was in 1987. Kok had hem inmiddels als partijleider opgevolgd. Den Uyl zat op de kamer van de afdeling voorlichting van de PvdA-fractie. Hij nam computeruitdraaien door waarop de laatste opiniecijfers stonden. Hij maakte een bezorgde indruk. De partij – begreep ik – was aan het verliezen in de universiteitssteden. In Nijmegen. In Wageningen. Den Uyl zag dat als een teken aan de wand. De PvdA was bezig zijn aantrekkingskracht op de linkse intellectuelen te verliezen. Dat kwam door de technocratische koers die de partij na hem was ingeslagen. Vandaag zou Den Uyl waarschijnlijk een trots man zijn. Trots op zijn opvolger Kok die na al die jaren de verkiezingen won. Trots op het feit dat er nu wel een tweede kabinet-Kok is gekomen. Maar toch zal ik die laatste herinnering aan Den Uyl niet gauw vergeten. De PvdA won op 6 mei bijna overal, maar sprak onvoldoende tot de verbeelding van de intellectuelen. De Amsterdamse grachtengordel stemde niet op de PvdA, maar op D66. GroenLinks recruteerde uit PvdA-kring nieuwe Kamerleden als Femke Halsema. De PvdA wordt door veel mensen, die ik ken, gezien als een geoliede machine, maar ook als een beheerspartij die te veel verkleefd is geraakt met de macht. Den Uyl was op het laatst van zijn leven bang voor een technocratisering van de politiek – ook van de PvdA zelf. Ondanks de electorale successen van nu lijkt die kritiek me nog steeds actueel. De PvdA mag wel uitkijken dat ze de fantasie, de verbeeldingskracht niet totaal uitbant. Dat ze de band met mensen die nog dromen hebben niet doorknipt. Als de PvdA zich alleen maar gouvernementeel opstelt, zou de overwinningsroes wel eens zelfbedrog kunnen zijn.

De dag voor de verkiezingen wisten verschillende media al te melden dat de verkiezingsstrijd nergens over was gegaan: het was een saaie campagne geweest waarbij de mannetjes centraal hadden gestaan, met name Kok en Bolkestein.

Het was niet de eerste keer dat deze geluiden te horen waren. De campagnes van 1994 en 1989 konden evenmin op veel waardering rekenen in de media. Een vrij breed gedragen opvatting luidt dat sinds de televisie het dominante campagne medium is geworden, de politieke strijd in toenemende mate een strijd tussen personen is geworden. De televisiedemocratie heeft de politiek gereduceerd tot een platvloerse strijd tussen mannetjes (en een enkel meisje). Daarnaast heeft het verval van de verschillende partijideologieën de campagne van het laatste stukje inhoud beroofd.

Deze pessimistische oordelen over de moderne campagne zijn vaak gebaseerd op een sterk geïdealiseerd beeld van het verleden. De tijd dat de verkiezingsstrijd nog niet via de televisie werd uitgevochten. Toen zou er nog een inhoudelijke debat zijn gevoerd tussen partijen met duidelijke uiteenlopende visies op belangrijke maatschappelijke vraagstukken. Toen werd de kiezer nog in staat gesteld op inhoudelijke gronden een keuze te maken.

Dat beeld lijkt plausibel maar klopt allerminst. De kritiek van journalistieke waarnemers in de jaren vijftig verschilde weinig van de hedendaagse kritiek. Zo was *Vrij Nederland* uitgesproken negatief over de campagne van 1952: 'Bij de Antirevolutionairen moest het parool 'vastheid' en bij de socialisten het beroep op het

HET GEHEIM VAN MODERNE
VERKIEZINGSCAMPAGNES

Verkiezings- campagnes van Drees tot Kok



PHILIP VAN PRAAG JR

*als politicoloog verbonden aan de
Universiteit van Amsterdam*

'vertrouwen' de kiezers verhullen dat stelliger en concreter keuzen niet gevonden kunnen worden'. Volgens het weekblad was het politieke leven vastgelopen. Een krant als de *Nieuwe Rotterdamse Courant* constateerde een gebrek aan politieke belangstelling, veroorzaakt door de politieke partijen.¹

De visie van Opland op de campagne van 1956, niet bepaald de saaieste campagne uit de Nederlandse geschiedenis, wijst evenmin op grote waardering: hij tekende een groot aantal schommelstoelen waarin de verschillende politieke leiders zitten te dommelen.

Toch hebben de media en de vele andere waarnemers die constateren dat het 'mannetjes maken' zo belangrijk is geworden niet helemaal ongelijk. Het inzetten van populaire politici om stemmen te verwerven is zeker niet nieuw, maar de wijze waarop campagnes gepersonaliseerd worden verschilt wel sterk van de praktijk uit het verzuilde verleden. Een historische analyse van de ontwikkeling van de Nederlandse verkiezingscampagnes kan het personalistische karakter van de moderne campagne in de juiste context plaatsen. Het kan ook laten zien dat er andere veranderingen optreden die minstens zo belangrijk zijn.

In deze bijdrage zal ik ingaan op drie belangrijke onderdelen van de campagnevoering:

- de wijze waarop van oudsher populaire lijsttrekkers de inzet in de campagne waren,
- de ontwikkeling van arbeidsintensieve naar kapitaalintensieve campagnes,
- de veranderende rol van de media in de campagne.

De nadruk zal daarbij liggen op de campagnevoering van de PvdA.

Personalistische campagnes

De geschiedenis van de arbeidersbeweging, en met name van de sociaal-democratie, is een geliefd studieobject. Toch worden bepaalde onderdelen van deze geschiedenis verdrongen of krijgen zelden het accent dat ze zouden dienen te krijgen, waarschijnlijk omdat veel geschiedschrijving zich richt op het doen en laten van de politieke elite binnen de sociaal-democratie: het partijbestuur, de wethouders en de ministers. Het ideologische debat en de interne politieke strijd aan de top is uitgebreid onderzocht en gedocumenteerd. Volstrekt onderbelicht is de betrokkenheid van de leden en kiezers bij de partij. Het gevolg is dat onvoldoende wordt onderkend dat aan de basis van de sociaal-democratie de persoonlijkheidscultus krachtig was ontwikkeld, misschien wel krachtiger dan bij andere zuilen. De belangrijkste politieke leiders werden op handen gedragen en waren vaak onderwerp van een soort heldenverering. Een heldenverering die in de 19-de eeuw ook al aanwezig was bij de aanhang van Domela Nieuwenhuis en ook bij de arbeidersbeweging in andere landen voorkwam. Het meest pregnant is deze verering in de Nederlandse sociaal-democratie tot uiting gekomen rond P.J. Troelstra. In de jaren twintig liet de SDAP sluitzegels maken met de beeltenis van Troelstra. Een ansichtkaart met het portret van Troelstra was tot lang na zijn dood zeer geliefd in de Rode Familie. Na zijn afscheid van de politiek in 1925 werd een bronzen plaquette van Troelstra gemaakt die door zeer veel SDAP'ers is aangeschaft en lange tijd in menig sociaal-democratisch gezin een ereplaats had, evenals zijn gedenkschriften.² Het overlijden van Troelstra maakte diepe indruk bij de achterban. In zijn rouwstoet liepen in 1930 40.000 mensen mee. Vijftig jaar na zijn dood getuigen verschillende ouderen dat het portret van Troelstra nog steeds in hun huiskamer hangt.³



De persoonlijkheidscultus kwam ook op nadere wijze tot uiting. In de rode familie kwam het verder regelmatig voor dat belangrijke leiders bij verjaardagen een zangaubade aan de voordeur ontvingen, waarbij de AJC en de Stem des Volks op volle sterkte uitrukten met trommels en vlaggen. Bij de PvdA werd die traditie van een sterke oriëntatie op de leiders met volle kracht voortgezet. Dat

kwam met name tot uiting in de vraag of de partij wel of niet met één lijsttrekker diende te werken. Aan de top van de partij werd die behoefte van de achterban aan identificatie met een sterk charismatische leider onderkend, alhoewel niet altijd gehonoreerd. Als men toch bezwaar had tegen eenhoofdig lijsttrekkerschap kwam dat vaak voort uit andere overwegingen. Pleidooien voor gedeeld leiderschap binnen het partijbestuur waren vaak gebaseerd op een politiek verschil van mening met de beoogde lijsttrekker of op het beschermen van de eigen

machtspositie. Overbodig te zeggen dat beide motieven ook vaak samen konden gaan.

Bij de voorbereiding van de campagne van 1948 kwam voor het eerst de vraag aan de orde of er met één lijsttrekker zou worden gewerkt. Het ging om vervroegde verkiezingen omdat de grondwet diende te worden gewijzigd i.v.m. de naderende onafhankelijkheid van Indonesië. Van 1946 tot 1948 was het land geregeerd door het kabinet-Beel. PvdA ministers waren o.a. W. Drees, S.L. Mansholt, P. Lieftinck. Drees was na twee jaar ministerschap van Sociale Zaken zeer bekend en populair. Het overgrote deel van het partijbestuur zag in Drees een belangrijke stemmentrekker en wilde hem als enige lijsttrekker. Tot verbazing van het partijbestuur werd het voorstel in de partijraad afgewezen, waarschijnlijk onder invloed van mensen als W. Schermerhorn, H. Vos en J.H. Scheps. Belangrijk argument van de tegenstanders was dat het brede karakter van de partij met één lijsttrekker

1. *Vrij Nederland*, 21 juni 1952; *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 17 juni 1952 (geciteerd bij P.B. van der Heiden, 'Eindelijk een doorbraak? De verkiezingen van 1952' in: *Politieke Opstellen* 17, 1997. Nijmegen: Centrum voor Parlementaire

Geschiedenis, p. 66-67).

2. Bij mijn grootouders van moederszijde (een Haarlems typografegezin) stond de plaquette van Troelstra tot ver in de jaren vijftig op de schoorsteen. Voor mijn oma (1893 - 1979) gold dat

ze drie politieke helden had die blindelings werden vertrouwd: Troelstra, Drees en in mindere mate Den Uyl.
3. *Roos in de Vuist*, speciaal Troelstra nummer, mei 1980.

onvoldoende tot uiting zou komen, het zou bovendien veel te veel de indruk versterken dat de PvdA slechts een voortzetting van de SDAP was. Als compromis werd Drees in acht in plaats van twee kieskringen lijsttrekker. Andere lijststaandevoerders waren M. van der Goes van Naters, A. M. Joekes, K. Vorrink, Lieftinck, Mansholt, Vos en Schermerhorn (vaak slechts in één kieskring). Drees was dus in 1948 niet de enige lijsttrekker, feitelijk was hij wel de belangrijkste lijsttrekker.⁴

In 1952 had de PvdA voor het eerst geen negen of acht lijsttrekkers maar slechts één: Drees. Het partijbestuur verzetten zich er lang tegen een eenhoofdige lijsttrekkerschap, maar in de partijraad drukte het kader het door. De PvdA voerde een sterk op de persoon van de minister-president gerichte verkiezingscampagne. Op het affiche vroeg een ernstig kijkende 'Vadertje' Drees, de ontwerper van de Noodwet Ouderdomsvoorziening, de sobere en onkreukbare staatsman, *uw vertrouwen voor lijst 2*. In een verkiezingsfilmje, vertoond op partijvergaderingen en in zogenaamde rijdende bioscopen, was de centrale leuze: *Kiest Drees*.

De uitslag was een succes, het eerste sinds de oprichting van de PvdA in 1946. De PvdA werd onverwachts iets groter dan de KVP. In het partijbestuur waarschuwde NVV-bestuurder Roemers voor een al te groot optimisme over de Doorbraak, 'veel kiezers hadden niet op de socialisten gestemd, maar op Drees'.⁵ Ook andere waarnemers en een krant als de *Nieuwe Rotterdamse Courant* stelden dat het niet om een overwinning van de PvdA ging maar om een persoonlijke overwinning van Drees.⁶

In 1956 twijfelde Drees of hij opnieuw lijsttrekker zou worden. Pas toen alle gewesten een beroep op hem deden zwichtte hij. De campagne van 1956 was fel, incidentrijk en bij uitstek personalistisch. In het PvdA-verkiezingsmateriaal kon de kiezer verschil-

lende foto's van *Dr W. Drees in zijn gewone doen* bewonderen: Drees werkend in zijn studeerkamer, lopend naar zijn werk en aan het strand met zijn echtgenote.

De populariteit van Drees dwong de KVP om voor het eerst ook met één lijsttrekker te gaan werken.⁷ De partij deed veel moeite om Romme de gelijke van Drees te laten zijn en de lijsttrekker tevens een menselijke uitstraling te geven. In een huis-aan-huis verspreide brochure werd hij omschreven als 'Romme, de lijsttrekker, de hemelbestormer'. Foto's met vrouw, kleinzoon en van Romme thuis de krant lezend ontbraken niet. In een verkiezingspamflet van de Protestants Christelijke Werkgemeenschap (in de PvdA) heette het: 'Voorwaarts met Drees of terug met Romme'. Het gaf scherp de hoofdtegenstelling in de campagne weer.

Opnieuw koos de PvdA in 1956 voor een niet-inhoudelijke leuze. Op de zeer massaal verspreide en opgehangen Drees-affiches luidde de tekst: *Drees, uw vertrouwen waard*. Evenals in 1952 was de aanduiding Partij van de Arbeid minuscuul klein aangebracht aan de onderrand.⁸ De PvdA schroomde er in deze jaren niet voor om Drees volledig los te maken van zijn partijpolitieke achtergrond. In 1998 heeft men dit met Kok niet aangedurfd.

Na het terugtreden van Drees kwam de PvdA in 1959 en 1963 weer met meerdere lijsttrekkers uit. Er was geen vanzelfsprekende kandidaat voor een eenhoofdige lijsttrekkerschap. Dat veranderde in 1966 met de aanwijzing van Den Uyl tot lijsttrekker. Partijbestuur en partijraad kozen principieel voor een éénhoofdige lijsttrekkerschap. Verzet tegen zijn positie kwam in 1971 en 1972 vooral uit de kring van Nieuw Links. Opnieuw werd het argument gebruikt dat een éénhoofdige lijsttrekkerschap op gespannen voet zou staan met een pluriforme



4. M. Brinkman, 'Drees en de Partij van de Arbeid' in: H. Daalder en N. Cramer (red.) *Willem Drees* Houten: De Haan 1988, p. 82-84.
5. a.w. p. 88.
6. J. van Holsteyn & G. A. Irwin 'Over Politici' in: J. van Holsteyn en G. A.

Irwin *De wilde frisheid van Limoenen, studien over politici in de ogen van kiezers*, Leiden: DSWO Press 1998, p. 21-22.

7. J. A. Bornewasser *Katholieke Volkspartij 1945-1980. Band 1 Herkomst en groei (tot 1963)* Nijmegen 1995: Valkhof Pers, p. 370-380.

8. zie D. J. Elzinga en G. Voerman *Om de stembus, verkiezingsaffiches 1918-1989*. (Den Haag, Sdu-uitgeverij 1992) voor reproducties van de affiches van 1952 en 1956.

partij. Een voorstel om weer met meerdere lijsttrekkers te gaan werken werd in 1970 echter door de partijraad massaal afgewezen.

De campagne die Den Uyl in 1977 voerde als minister-president had eveneens een sterk personalistische inslag. De verkiezingsleus *Kies de minister-president, Kies Den Uyl* werd in het partijbestuur onder andere door Van Thijn bekritiseerd vanwege het gebrek aan inhoud.⁹

Vastgesteld dient te worden dat het voeren van een sterk personalistische campagne past in een lange sociaal-democratische traditie die via Drees en Den Uyl doorloopt tot de recente campagnes van Wim Kok. Op dit punt is er eerder sprake van een opmerkelijke continuïteit dan van opvallende verandering.

Toch was de rol van de lijsttrekkers als Drees en Den Uyl een andere dan de rol van Kok in de laatste campagnes. In het verleden waren de lijsttrekkers in de eerste plaats de representanten van een brede beweging, droegen de beginselen van die beweging uit en werden door de achterban juist op dat punt vertrouwd. In 1937 formuleerde de ARP al, naar aanleiding van de personalistische campagne rond Colijn ('de leider van ons volk'), dat de partij 'zich slechts achter personen schaarde voor zover zij de dragers van beginselen zijn'. Drees en Den Uyl stonden voor de sociaal-democratische beginselen en waren als zodanig zeer herkenbaar voor de kiezers. Door de sterke verwatering van de sociaal-democratische ideologie doet een personalistische campagne rond Kok nu een sterker a-politiek beroep op het vertrouwen in de persoon. Lijsttrekkers zijn niet langer de representant van een breed gedragen beginselpartij. Veel minder dan in het verleden weet de kiezer voor welk beleid een lijsttrekker zich zal inzetten. Veel meer dan in het verleden is een partij afhankelijk van de uitstraling van zijn lijsttrekker. De personalistische campagne van de jaren negentig heeft daarmee een andere betekenis dan de personalistische cam-

pagnes uit het verleden. Niet omdat de lijsttrekkers anders geprofileerd worden maar omdat de relatie tussen kiezer en politieke partij zeer fundamenteel van karakter veranderd is.

De arbeidsintensieve campagne

Als het gaat om de wijze waarop er in het algemeen propaganda werd gemaakt, in het bijzonder voor de lijsttrekker, zijn de verschillen tussen bijvoorbeeld 1956 en 1998 zeer groot. De campagnes waren in de jaren vijftig zeer arbeidsintensief, dat betekende dat de afdelingen en de leden een cruciale rol speelden bij de voorbereiding en de uitvoering. De afdelingen dienden in een vroeg stadium te rapporteren wat er in de samenleving leefde. Het kader was daartoe redelijk goed in staat omdat de partij nog sterk geworteld was in de samenleving.

De arbeidsintensieve campagne uit het verleden had de volgende kenmerken:

1. Het belangrijkste verkiezingsmateriaal was gedrukt materiaal, zoals pamfletten, brochures en affiches.
2. Veel waarde werd gehecht aan het directe contact met de kiezers door partijactivisten, daartoe werd intensief gebruik gemaakt van het huisbezoek en het *door-to-door canvassing*.
3. Het organiseren van grote manifestaties en eventueel het houden van demonstraties en/of optochten.
4. Het opwekken van de eigen supporters op de verkiezingsdag om te gaan stemmen (*door-knocking on election day*).
5. Het gebruik van billboards, posters en krantenadvertenties om de boodschap van de partij te versterken.¹⁰

De eerste vier genoemde kenmerken zijn gebaseerd op de inzet van zeer grote groepen partijleden. Een partij die over onvoldoende actieve leden beschikte had bij deze vorm van campagnevoeren een ernstige

Kies de minister-president



Den Uyl lijst 2

PvdA

9. Ph. van Praag jr, *Strategie en Illusie, elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Amsterdam 1991: Het Spinhuis, hoofdstuk 7, m.n. p. 263.

10. D. Butler en A. Ranney (eds.)

Electioneering: A comparative study of Continuity and Change. Oxford: Oxford University Press, 1992, p. 5-6. Zie ook D. Farrel, 'Campaign Strategies and Tactics' in: L. Leduc, R.G. Niemi and

P. Norris (eds.) *Comparing Democracies; Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage, p. 160-183.

handicap. Zo kampte de pas opgerichte vvd in 1948 duidelijk met een gebrek aan menskracht. Voor het plakken van affiches werd op het laatste moment het bedrijf Publex ingehuurd omdat de leden het lieten afweten. KVP en PvdA kenden geen problemen op dit punt. In 1948 beschikte de KVP over 20.000 actieve partijleden en 500 propaganda-leiders. Hun taak was onder andere het plakken van affiches, het afleggen van huisbezoek en het verspreiden van miljoenen pamfletten en verkiezingskranten.¹¹

Aan de vooravond van de campagne van 1956 organiseerde de PvdA 'de nationale werkersdag'. Dit laatste grote appèl voordat de verkiezingsactie van start ging, bracht op hemelvaartsdag 25.000 propagandisten bij elkaar in de Amsterdamse (oude) RAI. Na toespraken van o.a. Drees en Van Wingerden, vice voorzitter van de NVV, trok men begeleid door muziekkorpsen voor de afsluiting naar het Waterlooplein.¹² De KVP beschikte in deze zeer felle en incidentrijke campagne naar eigen zeggen zelfs over 40.000 propagandisten. Het verschil met de campagne van 1998 is frappant. Bij de aanvang van de campagne waren partijen als de PvdA en het CDA dit jaar al tevreden als men enkele honderden actieve leden bij elkaar wist te brengen.

De arbeidsintensieve campagne hoorde bij de hoogtijdagen van de traditionele massapartij. In Nederland hadden met name de PvdA, de KVP en de ARP een dergelijk karakter. Deze massapartijen waren van oorsprong ook (permanente) strijdorganisaties, waarbij de betrokkenheid en de inzet van de leden bij de dagelijkse politieke strijd eerder regel dan uitzondering was. Het verdwijnen van deze massapartij, in het ene land in een wat sneller tempo dan in het andere land, is een oorzaak voor de andere wijze van campagne voeren. In het algemeen geldt echter dat de maatschappelijke randvoorwaarden voor de arbeidsintensieve campagne zijn verdwenen. Zelfs een partij als de SP, een partij die nog in staat is een relatief arbeidsintensieve campagne te voeren, kan daar niet mee volstaan. De kracht van de SP is juist dat de leden enerzijds massaal worden ingezet terwijl men anderzijds een moderne mediacampagne voert. Het tempo waarin de arbeidsintensieve campagne verdwijnt dient echter niet overschat te worden.

Zoals hieronder zal duidelijk worden zijn een aantal kenmerken van de arbeidsintensieve campagne tot ver in de jaren tachtig blijven bestaan. De doorwerking van de televisie en andere moderne media is veel trager verlopen dan vaak wordt verondersteld.

Het huisbezoek

Het partijbestuur van de PvdA deed er in deze periode alles aan om de achterban op een ontspannen manier met politiek cabaret te scholen en voor te bereiden op de campagne. De PvdA beschikte in de periode 54-56 over elf cabaretgroepen door het gehele land. Hun autonomie was uiteraard beperkt. De teksten van het cabaret werden vooraf beoordeeld door leden van het partijbestuur. In het seizoen 54-55 werden er 69 voorstellingen gegeven, goed voor circa 10.000 bezoekers. In de verkiezingsactie werden nog een aantal speciale voorstellingen verzorgd. Onder auspiciën van het partijbestuur werden er bij de voorbereiding van de campagne ook nog een aantal toneelvoorstellingen gegeven.¹³

De grote traditionele partijen als ARP, KVP en PvdA hechtten in de eerste decennia na 1945 zeer veel waarde aan het huisbezoek. De actieve leden werden op verschillend manieren geschoold voor het huisbezoek. Belangrijk waren bijvoorbeeld de handleidingen en brochures die de ARP in 1948 en later uitbracht, bijvoorbeeld *Handboekje voor het huisbezoek* (al verschijnende sinds de jaren dertig) en *Onze propaganda, Enkele richtlijnen*. In het handboek stonden een honderdtal mogelijke vragen met antwoorden. In 1956 werd het ARP boek herzien. *Daar heb je 't, politieke antwoorden voor de kamerverkiezingen van 1956* telde ondertussen wel 65 pagina's. De KVP bracht in 1948 een handleiding voor het huisbezoek uit onder de titel *'Wie A heeft gezegd moet ook B zeggen'*, in alfabetische volgorde werd de leden uitgelegd hoe ze het huisbezoek diende aan te pakken. De PvdA beschouwde in deze periode het huisbezoek eveneens als een van de belangrijkste campagnemiddelen. Nog in 1956 stelde het partijbestuur dat men liever geld investeerde in het directe contact met de kiezer dan in onpersoonlijke krantenadvertenties. Over de belangrijkste partijen werden korte scholingsboekjes uitgebracht voor de actieve leden. De KVP meldde in 1956 met huisbe-

11. H. Cruys e.a. *Van beginselpartij naar programapartij? De verkiezingscampagnes van 1948 vergeleken*. Universiteit van Amsterdam, verslag Leeronderzoek Politicolog-

gie/Nieuwste Geschiedenis, 1997, p. 28.
12. H.E. de Deugd, *Tussen doorbraak en reclame; De PvdA-verkiezingscampagnes van 1956 tot 1967*. Doctoraalscriptie

Maatschappijgeschiedenis, Erasmus Universiteit Rotterdam, z.j., p. 47.
13. De Deugd, a.w., p. 54 en p. 34.

zoek 1,5 tot 2 miljoen mensen heeft weten te bereiken. Anno 1998 willen lijsttrekkers voor het oog van de camera nog wel eens een pamflet uitdelen of ergens aanbellen maar systematisch huisbezoek komt nog slechts zeer sporadisch voor.

Gedrukt propagandamateriaal

Enorme hoeveelheden drukwerk diende er verspreid te worden door de leden. In 1948 liet de PvdA maar liefst 18 miljoen stuks drukken, bijna vier per kiesgerechtigde Nederlander.

In 1956 deed de PvdA het iets rustiger aan, slechts 14 miljoen stuks werden er gedrukt, terwijl in 1959 het nog maar om 9 miljoen ging.¹⁴ Het ging daarbij om algemeen propagandamateriaal voor huis-aan-huis verspreiding en om gericht drukwerk, voor doelgroepen. Daarnaast deelde men vaak bedrijfskranten uit aan de fabriekspoort (2 miljoen in 1956). De KVP deed het meestal iets rustiger maar liet in 1956 ook bijna tien miljoen stuks drukken.

Deze vorm van campagne voeren is met het oprukken van de televisie niet onmiddellijk verdwenen. In 1981, om een recenter voorbeeld te nemen, liet de PvdA nog altijd 15 miljoen folders drukken. Veel, maar relatief wat minder dan in de jaren vijftig gezien de sterke groei van het electoraat. Het CDA verspreidde in dat jaar nog 4.4 miljoen drukwerken. Aan PvdA-kant werd achteraf wel betwijfeld of alles wel echt verspreid was.¹⁵

Na de campagne van 1998 kan geconstateerd worden dat het massaal verspreiden van drukwerk door de grote partijen nog slechts op beperkte schaal heeft plaats gevonden. De PvdA heeft nog slechts 2 miljoen stuks laten drukken, de anderen grote partijen ongeveer even veel. Slechts de SP kiest nog overtuigd voor dit instrument en is bovendien nog in staat haar leden te motiveren op zeer ruime schaal drukwerk te verspreiden (6,5 miljoen).

Doorknocking on election day

Het persoonlijk benaderen van kiezers op verkiezingsdag met de vraag of ze al gestemd hadden, kwam in Nederland in het verleden wel voor, maar op zeer beperkte schaal. Veel belangrijker was de laatste-dag-actie, meestal in de vorm van een pamflet of een opvallende ander campagnemiddel dat in de nacht voor de verkiezingen huis-aan-huis werd verspreid.

De PvdA heeft in het verleden enkele spectaculaire

laatste dag-acties gehouden. In 1956 werd in de nacht voor de verkiezingen een visitekaartje van Drees verspreid met een volstrekt neutrale stemoproep:

'Wat ook u politieke richting is, ik verzoek u in elk geval vandaag te gaan stemmen. Het is van belang dat heel ons volk zich uitspreekt'

dr. W. Drees, minister-president.

Opmerkelijk is dat deze oproep geen verwijzing naar de PvdA bevat, het gezag en vertrouwen dat Drees als minister-president genoot werd als voldoende beschouwd om de uitslag voor de PvdA gunstig te beïnvloeden.

Dit kaartje werd in de nacht voor de verkiezingen in een oplage van 2,3 miljoen verspreid. Naar schatting zijn daar minstens 7.000 tot 10.000 leden voor nodig zijn geweest. Het idee was afkomstig van Meijer Sluysen, een veteraan die zijn sporen al in de jaren dertig al had verdiend met propaganda voor het *Plan van de Arbeid*.

De gewoonte om een verrassende laatste dag folder of pamflet huis-aan-huis te verspreiden is na de opkomst van de televisie nog lange tijd blijven bestaan. Een keer dat dat nog zeer massaal gebeurde was in 1981. Daarbij werd door de PvdA ingespeeld op een televisiegebeurtenis: het slotdebat tussen Wiegels, Van Agt en Den Uyl.

In een oplage van 2,5 miljoen werd de morgen na het debat een pamflet verspreid met de PvdA-interpretatie van het debat. De produktie en distributie van dat pamflet maakt duidelijk dat in 1981 het tempo in de campagne nog veel lager lag dan thans. Het was voor de media technisch nog niet mogelijk om dezelfde avond onderzoeksresultaten te presenteren over het debat, de ochtendkranten bespraken het debat nauwelijks. Met folders kon de PvdA nog proberen in de 24 uur na het debat een *follow up* te creëren en een bepaalde interpretatie aan het debat te geven. In de campagne van 1998 zou een dergelijke actie zinloos zijn geweest. Het ontwerpen, drukken en verspreiden van de folder in de nacht na het debat was overigens een technische prestatie van formaat.

In 1981 imiteerde Wiegels als vice-premier de PvdA actie van 1956. Wiegels liet in de laatste dagen van de campagne zijn kaartje als vice-premier in een oplage van 1,4 miljoen verspreiden. In tegenstelling

14. De Deugd, a.w., p. 51 en 75.

15. K. Brants, W. Kok, Ph. van Praag jr., *De strijd om de kiezersgunst, verkiezings-*

campagnes in Nederland, Amsterdam, Kobra 1982, p. 92

tot Drees gaf Wiegel echter wel expliciet aan tot welke partij hij behoorde.

In de recente campagne zijn de opvallende laatste-dag-acties nagenoeg verdwenen. De PvdA heeft nog in een aantal steden laatste-dag pamfletten verspreid. Slechts de SP heeft aan het slot van de campagne massaal een briefkaart rondgedeeld (1,2 miljoen). De deurhanger van D66 (1,5 miljoen) was geschikt hiervoor geweest maar is ook al eerder in de campagne verspreid. Radiospotjes (PvdA en SP) en televisiespotjes (SP) hebben deze keer aan het slot van de campagne de functie van een laatste oproep overgenomen. Het is te verwachten dat deze ontwikkeling zich in de toekomst zal doorzetten.

Betaalde publiciteit

Betaalde publiciteit biedt partijen de mogelijkheid optimale controle uit te oefenen over de inhoud. Vooral in campagnetijd kan dat belangrijk zijn. In 1948 werd door verschillende partijen (KVP, ARP en VVD) al op beperkte schaal geadverteerd. In 1948 liet de ARP een professioneel reclamebureau (Hou Maet) al een uitgebreide advertentiecampa-gne ontwerpen voor *Trouw*. De VVD had voor dit-zelfde doel in 1948 een contract afgesloten met het reclamebureau Van Alfen. Op vijf verschillende data plaatsten de liberalen in advertenties 125 dag- en weekbladen.¹⁶

In het gebruik maken van advertenties liep de PvdA lange tijd achter. Terwijl andere partijen wel adverteerden deed de PvdA dat niet. In de eigen partijkrant *Het Vrije Volk* was dat zeker niet nodig. Men zag er echter bewust van af. In 1956 stelde het partijbestuur nog dat men niet geloofde in deze vorm van ongerichte propaganda, liever investeerde men in persoonlijk contact met de kiezer, het huisbezoek.

In 1959 veranderde de PvdA van standpunt en voerde voor het eerst een uitgebreide advertentiecampa-gne in een twintigtal plaatselijke en regionale kranten. De NRC en het AD weigerden overigens deze advertenties. In 1963 kwamen beide kranten terug op hun eerdere weigering.

In de jaren zeventig en tachtig waren dag- en weekbladadvertenties een belangrijk instrument in de campagne. De grote partijen kozen vaak voor paginagrote advertenties, soms meerdere keren in een

campagne. Een substantieel deel van het campagne-budget werd hier aan besteed.

Er zijn van de kant van verschillende politieke partijen in de loop der tijd zeer creatieve advertenties verschenen. Een van de betere is de advertentie die twee dagen na de val van het kabinet-Den Uyl (maart 1977) over de grondpolitiek verscheen. Onder de kop *Wij laten ons niet in de grond stampen. Vandaag is woede een prima raadgever* werd de achtergrond van de crisis uitgelegd. Binnen twee weken werden 2500 nieuwe leden ingeschreven. In de gehele campagne ging het om totaal 5000 nieuwe leden.¹⁷

In de loop van de tijd zijn er ook beroemd geworden laatste dag-advertenties verschenen, bijvoorbeeld de aanval van de VVD in 1981 op het D66 van Jan Terlouw: *Een stem op Jan is een stem op Joop, stem Hans*. Het lijkt erop dat aan deze advertentiecultuur in 1998 een einde is gekomen. Terwijl de PvdA in 1994 nog uitgebreid adverteerde, ook bijvoorbeeld in omroep- en familiebladen, heeft men zich nu beperkt tot kleine activiteitenoverzichten in *de Volkskrant* en tot aankondigingen in regionale bladen dat Kok op bezoek zou komen. GroenLinks heeft in een aantal dagbladen *Ingezonden Mededelingen* met Paul Rosenmöller geplaatst en ook in bladen als *Opzij*, *VN*, *de Groene Amsterdammer* en die van de milieubeweging geadverteerd. In de landelijke bladen kon men nauwelijks advertenties van de partijen aantreffen. Slechts D66 adverteerde in december paginagroot met het motto *Els Borst maakt het verschil*. Een paginagrote (laatste dag) advertentie is slechts door de VVD geplaatst in *de Telegraaf*.

De betaalde publiciteit op radio en televisie heeft dit jaar voor het eerst een rol van enige importantie gespeeld in de campagne. Nadat in 1994 een aantal lokale en regionale zenders al reclamezendtijd verkochten aan politieke partijen besloten SBS6 en de STER dit jaar het verbod op politieke reclame op te heffen. Het besluit van de STER kwam onverwachts en op een laat tijdstip. Niet alle partijen konden of wilden op dat moment nog hun advertentieplanning veranderen. Op termijn zal deze nieuwe mogelijkheid om via betaalde publiciteit de kiezers te bereiken het adverteren in de gedrukte media waarschijnlijk de doodslag geven.

Het zal in de naaste toekomst van de financiële middelen van de partijen afhangen of reclamespotjes

16. H. Cruys e.a., a.w.

17. Ph. van Praag jr. *Strategie en Illusie*, Elf

jaar intern debat in de PvdA (1966-1977). Amsterdam 1991: Het Spinhuis, p. 238.

zullen veranderen van een marginaal tot een wezenlijk onderdeel van de campagnestrategie. Voorspelbaar is wel dat de druk op politieke partijen om hun campagnebudget te verhogen sterk zal groeien. Tot nu toe kent Nederland in vergelijking met andere landen zeer goedkope campagnes, die primair gefinancierd worden uit de contributies en eenmalige bijdragen van de leden. De mogelijkheden die STER en SBS geschapen hebben voor de partijen dwingt partijen tot herbezinning op hun media strategie en hun campagnemiddelen. Er is alle reden dat uiterst kritisch te volgen.¹⁸

Een ontwikkeling waarbij partijen in toenemende mate op zoek gaan naar financiële ondersteuning door het bedrijfsleven om hun televisiereclame te kunnen financieren zou onwenselijk zijn. In veel landen heeft de behoefte van partijen aan geld voor verkiezingscampagnes tot grote politieke problemen en corruptieschandalen geleid.

De campagne van 1998 kende nog een andere noviteit. Alle partijen hadden een verkiezingssite op Internet waar de kiezer verschillende soorten informatie kon raadplegen: van verkiezingsprogramma en kandidatenlijst tot recente redevoeringen van partijkopstukken. De mate van interactiviteit van de sites verschilde nogal maar alle partijen boden de mogelijkheid om lid te worden via het versturen van een simpele e-mail.¹⁹ De partijen zijn tevreden over deze eerste ervaring, gezien het aantal personen dat de sites bezocht heeft en het aantal op deze wijze geworven nieuwe leden. Bij deze tevredenheid past wel een kanttekening. Ook al bezochten duizenden kiezers een site, dan nog gaat het om een minuscuul klein deel van het electoraat. Dat aantal kan bij volgende campagnes wel groeien maar ook in de toekomst zal het om een minderheid van het electoraat gaan: namelijk de kiezers die actief op zoek zijn naar politieke informatie, naar schatting gaat het dan hooguit om zo'n 20% van het electoraat.

Een andere nieuwigheid in de campagne heeft slechts weinig aandacht gekregen. Het CDA experimenteerde met eigen teletekst pagina's bij RTL. Een relatief goedkoop medium dat veel meer beperkingen kent dan Internet, maar dat qua bereik onder de kiezers zeker niet voor Internet hoeft onder te doen.

Rol media

In het politieke en maatschappelijke krachtenveld waarbinnen partijen campagnes voeren is vooral de veranderende rol van de media van belang. Een factor die in beschouwingen over de modernisering van de campagne vaak over het hoofd wordt gezien. De veranderde relatie tussen media en politiek heeft grote invloed op de wijze waarop de laatste decennia campagne is gevoerd, een invloed die minstens zo belangrijk is geweest als de komst van de televisie. In de traditionele campagne bepaalden de politieke partijen de media-agenda en deden de journalisten verslag van het dagelijkse doen en laten van de politici in de campagne, als ze al aandacht besteedde aan de campagne. De *party logic* bepaalde de politieke onderwerpen waar de media aandacht aan besteedde en bepaalde meer in het algemeen wat de burgers van de campagne merkte. De journalist was de passieve doorgever van het campagnenieuws. Verzuilde kranten en omroepen volgden de campagne van de bevriende partij trouw en nauwgezet. De campagnes van concurrenten werden genegeerd of slechts van kritisch commentaar voorzien. De neutrale pers slaagde er in het algemeen in de aandacht voor de campagne tot een absoluut minimum beperkt te houden. Veel meer dan tegenwoordig was de campagne een zaak tussen de partijen en de burgers waar de media zich buiten hielden. In de campagnestrategie uit het verleden zal men tevergeefs zoeken naar een mediastrategie gericht op het bespelen van de vrije publiciteit. De arbeidsintensieve campagne, die in een traag tempo verliep, was mede mogelijk doordat de media geen zelfstandige factor waren in de campagne.

In de huidige campagne ziet de journalist het niet langer als zijn taak verslag te doen van de dagelijkse campagneactiviteiten van een partij. Op basis van zijn professionele autonomie maakt de journalist een selectie uit het campagnenieuws, duidt ontwikkelingen aan, interpreteert en analyseert de achtergronden en geeft kritisch commentaar. Het beeld van de campagne dat de burger elke dag voorgeschiedt krijgt komt tot stand in een intensieve interactie tussen partijen en media. De journalist is daarmee mede vormgever geworden van de campagne. Een van de belangrijkste onderdelen van de

18. Een eerste aanzet voor een discussie over de negatieve aspecten van politieke televisiereclame is door Y. Lange en H. Anker gegeven in *NRC Handelsblad* van respectievelijk 6 en 15 juni 1998.

19. Zie voor een eerste overzicht van het gebruik van *websites* door Nederlandse politieke partijen G. Voerman en J. de Graaf 'De websites van de Nederlandse politieke partijen,

1994-1998' in *Jaarboek 1997*, Documentatiecentrum Nederlandse Politieke partijen, Groningen, 1998, p. 238 - 269.

moderne campagne is de strijd die elke dag achter de schermen geleverd wordt tussen media en politiek over het campagnenieuws van de dag.²⁰ De moderne campagne organisatie met zijn *war room*, voorlichters, woordvoerders en *spindoctors* is in belangrijke mate gericht op het beïnvloeden van de berichtgeving in de media.²¹

Verdere ontwikkeling

De personalistische campagne rond Kok was niet nieuw of opzienbarend, maar past in een lange sociaal-democratische traditie. Wel is personalisering van de strijd om de kiezersgunst voor partijen van groter electoraal belang geworden door de veranderende relatie tussen partijen en kiezers. Nieuw is vooral de steeds grotere vrijheid die het campagne-team heeft om de lijsttrekker te profileren. In het verleden werd op de inhoudelijke invulling van de campagne duidelijk toegezien door het partijbestuur. Nu is de zelfstandige rol van het partijbestuur nagenoeg verdwenen. Daarnaast heeft een andere verandering in het campagne voeren zich in 1998 op een heel ander niveau voorgedaan. De PvdA heeft in 1998 vrij onopgemerkt de laatste resten van een arbeidsintensieve campagne ten grave gedragen. De

rol van het kader en de leden in de campagne is grotendeels uitgespeeld.

Campagnes zijn vaak in oorlogsmetaforen beschreven. De traditionele campagne was een strijd die gepaard ging met de inzet van veel voetvolk. De campagne van 1998 was een *high tech* campagne, geleid vanuit een centraal commando centrum, *the war room*, ondersteund door veel onderzoek en sterk gericht op de audio-visuele media. In de toekomst zal de campagne-inspanning van de PvdA en andere partijen sterk gericht zijn op het verminderen van de afhankelijkheid van de vrije publiciteit. Het gebruik van Internet en radio- en televisiespotjes zijn mede zo aantrekkelijk voor partijen omdat de intermediaire rol van de onafhankelijke journalistiek wordt uitgeschakeld. Afgewacht dient te worden of hiermee de campagnekosten in Nederland ook sterk zullen gaan stijgen. Indien dat het geval is krijgen we in Nederland kapitaalintensieve campagnes, zoals veel landen die al kennen, die veel sterker dan tot nu toe gevoerd zullen worden via de betaalde publiciteit. Of een dergelijke ontwikkeling de inhoudelijke kwaliteit van de campagnes ten goed zal komen is een geheel andere vraag.

20. zie verder Ph. van Praag jr en K. Brants, 'Media en Politiek, een verstandshuwelijk onder druk' in K. Brants en Ph. van Praag *De verkoop van de*

Politiek, De verkiezingscampagne van 1994. Amsterdam 1994: Het Spinhuis, p. 246 - 256.

21. zie J. Monasch, 'Politieke campagnes

na Clinton en Blair', in: *Socialisme & Democratie* 7/8 1997, p. 329-330, voor de recente ontwikkelingen op dit gebied in Engeland en de V.S.

Kamerlid voor de Partij van de Arbeid

Een terugblik

ARIE DE JONG

*Oud-lid van de Tweede Kamer voor de
Partij van de Arbeid*

Op 1 september 1997 werd ik tussentijds lid van de Tweede Kamer, omdat Gerda Dijkman teleurgesteld afhaakte. Ik had al eerder in de Kamer gezeten, van juli 1990 tot aan de verkiezingen van 1994, maar door de twaalf zetels verlies kwam ik terecht op een opvolgersplaats. Ik had er niet op gerekend ooit weer Kamerlid te worden, maar toen het aan de orde was ben ik er ingestapt. Al snel werd overigens duidelijk dat het doek alsnog zou vallen bij de verkiezingen van 6 mei; er bleek voor mij, tussen wal en schip bivakkerend, geen plaats op de kandidatenlijst.

In mijn korte nieuwe Kamerperiode ben ik met enthousiasme aan de slag gegaan, maar heb ik me ook steeds iemand gevoeld die participierend observeert. Als uitvloeisel hiervan kan dit artikel worden beschouwd. Wie na lezing concludeert dat ik een sombere visie op het Kamerwerk heb, vergist zich. Ik vind het helemaal niet bezwaarlijk, dat in de Nederlandse politieke cultuur de macht gaandeweg is verschoven van een evenwicht tussen volksvertegenwoordiging en regering naar dominantie van de regering. Ik neem voor lief dat daarmee het bestaan van volksvertegenwoordiger van mindere betekenis, en naar mijn gevoel vrijblijvender is geworden.

Evenzo heb ik geleerd dat in een bestuurlijk ver ontwikkeld land als Nederland het bedrijven van politiek voor meer dan 80% bestaat uit behoorlijk besturen en voor hooguit 20% uit het vormgeven aan de idealen van de politieke partij waartoe je behoort. De kwaliteit van het opereren van politieke partijen en hun representanten dient dan ook in de eerste plaats afgemeten te worden aan de mate waarin die hoofdtaak, het behoorlijk besturen, goed wordt uitgeoefend. Pas daarna is de vraag aan de orde of politieke stromingen ook kans zien hun eigen gedachten-

goed uit te dragen en in beleid om te zetten.

In het navolgende wil ik enkele aspecten behandelen van het functioneren van een Tweede Kamerlid, in het bijzonder een lid van de fractie van de Partij van de Arbeid. De lezer moet er rekening mee houden, dat het er sinds de verkiezing van een nieuwe Tweede Kamer anders aan toe kan gaan, maar erg waar-

schijnlijk is dat niet.

Macht en onmacht van het individuele Kamerlid

Wat kun je eigenlijk als individueel Kamerlid voor elkaar brengen? Ik kan natuurlijk wel obligaat opmerken, dat je deel uitmaakt van een fractie en dus als team functioneert, maar intellectueel en sociaal moet men zich daarbij niet te veel voorstellen. Het komt er vooral op neer dat bij de meningsvorming jouw geluid vermenigvuldigd wordt met de omvang van jouw fractie. Als je dan ook nog lid bent van een coalitiefractie, dan wordt daar nog eens een streep onder gezet.

Het Kamerwerk wordt beheerst door een paradox die goed tot uitdrukking kwam in de brief die Joanneke Liemburg schreef bij haar afscheid van het Kamerwerk. In het begin van de brief gaf ze aan haar in het Kamerwerk was tegengevallen. Een belangrijke factor daarbij was het volslagen gebrek aan teamwork in de PvdA-fractie. Maar aan het einde van haar brief sprak ze haar bewondering uit voor een collega, omdat deze zich aan alle gedoe van de fractie wist te onttrekken en geheel zijn eigen gang ging. Met andere woorden: ogenschijnlijk is er sprake van teamwork, omdat Kamerleden deel uitmaken van een fractie en daaraan ook hun macht ontnemen, maar in de werkelijkheid van alledag is dat teamwork weinig meer dan een taakverdeling en is

elk Kamerlid aan zichzelf overgeleverd.

In de fractie is uiteraard sprake van een zekere rangorde. Waaraan ontleen fractieleden een 'hogere' positie in die rangorde? Er zijn allerlei posities in de fractie waarvoor leden gekozen worden: fractievoorzitter, fractiesecretaris, vice-voorzitter, groepsvoorzitter (dat zijn er vijf) en financieel woordvoerder. Naar mijn waarneming is zowel de interne als externe status van een fractiefunctie laag, behalve die van fractievoorzitter. In de politiek wordt in formele zin erg gehecht aan anciënniteit, het aantal jaren dat je al meeloopt in een functie. Dat is de laatste decennia gaandeweg verwaterd. Als anciënniteit niet heeft geleid tot het vervullen van functies buiten de fractie en het opbouwen van relevante netwerken, dan heb je aan anciënniteit ook niet zoveel. Het geeft hooguit de kans bekender te zijn in en buiten de partij, en hoe vaag die notie van bekendheid ook is, het verschaft een zekere status.

Van veel meer belang zijn de woordvoerdenschappen die een Kamerlid verzamelt; die vormen het kapitaal waarmee je moet opereren. Ten dele is de *impact* voorspelbaar: een financieel woordvoerder heeft altijd gezag, maar ook woordvoerdenschappen op het terrein van sociale zaken, inkomenspolitiek, volksgezondheid en buitenlandse zaken. Soms is de betekenis meer incidenteel. Nu er een toenemende aandacht is voor het Koninklijk Huis (zoals door de huwelijksperikelen van de prinsen), krijgt dat woordvoerderschap tijdelijk een hogere status. De status wordt mede ontleend aan de publiciteitswaarde van dat woordvoerderschap, naast je deskundigheid op de betreffende terreinen en de vraag of die goed plaatsbaar zijn in je loopbaanplanning. Jarenlang werd de wao een erg technische wet gevonden, waarmee je bepaald niet in de krant kwam. Opeens was het een *hot item*.

De pikorde hangt dus af van verschillende factoren en verandert bij de dag. Daarbij komt dat fractieleden ook nog op andere manieren naar elkaar kijken: onderlinge sympathie, onderlinge concurrentie over woordvoerdenschappen, en soms zelfs gelijkgezindheid over een te volgen politieke lijn, zodat er incidentele verbonden bestaan. Als men onderzoek zou doen en bijvoorbeeld aan elk fractielid zou vragen, welke tien collega's in zijn/haar visie het meest belangrijk zijn voor de fractie, dan zou de strategische beantwoording van die vraag niet voor een betrouwbaar resultaat zorgen.

Gewapend met het kapitaal van zijn/haar woord-

voerdenschappen zoekt het individuele Kamerlid een plaats in het krachtenveld van het bestuurlijk dualisme (tussen regering en parlement) en het politieke dualisme (tussen regerings- en oppositiepartijen).

Het overgrote deel van de Kamerleden uit coalitiefracties krijgt te maken met het uitoefenen van druk door hun bewindspersonen, direct of indirect. De druk wordt vrijwel altijd uitgeoefend door de bewindspersoon uit hoofde van zijn/haar functie, en zelden op grond van een gemeenschappelijke ideologische visie. De beloning voor het Kamerlid om onder dergelijke druk te bezwijken is gering. Meestal bestaat deze uit niet veel meer dan een welwillende houding bij een motie of amendement waartegen anders meer weerstand zou zijn ontwikkeld. Daarom is het interessant om na te gaan waarom Kamerleden van coalitiefracties (en dat is onder paars niets veranderd ten opzichte van vorige coalities) zo vaak en zo gemakkelijk onder druk zijn te zetten. Heeft dat te maken met twijfel over de eigen machtspositie van het afzonderlijke Kamerlid, of met twijfel over het ingenomen standpunt, omdat je de gelegenheid niet hebt je voldoende te informeren?

Een Kamerlid behoort te weten, dat ook de druk uitoefenende bewindspersoon vaak niet in de eerste plaats inhoudelijke redenen heeft om je te beïnvloeden, maar de voorstellen verdedigt die uit het interdepartementale overleg zijn gerold, of het compromis dat met maatschappelijke organisaties is gesloten – of simpelweg omdat de betreffende bewindspersoon geen zin heeft om tijd te steken in aanpassing van de voorstellen. Je bespeurt ook snel dat, als je als Kamerlid op je standpunt blijft staan, het je meestal wel lukt om dat door te drijven. Het kost helemaal niet zoveel moeite om je te verzetten tegen de druk van bewindspersonen, al moet je daar wel in investeren. Zo gauw je merkt dat druk wordt uitgeoefend, moet je een coalitie vormen voor je standpunt, met je fractievoorzitter, met de woordvoerdere van de coalitiepartijen of met een ander betrokken bewindspersoon, en eventueel met allemaal tegelijk. Als je die coalitie weet te organiseren, dan weersta je bijna elke druk.

In de praktijk betekent een en ander dat van het bestuurlijk dualisme niet veel terecht komt en dat het politieke dualisme domineert. Daarom is het bijzonder frustrerend om lid te zijn van een oppositiefractie. Bewindspersonen zorgen ervoor over veel onderwerpen tijdig overleg te hebben met de woordvoerdere van coalitiepartijen op hun terrein.

Daardoor kunnen ze zaken 'in de week leggen' die nog in voorbereiding zijn; ze kunnen eventuele weerstanden aftasten en vooral ook nagaan om welke aspecten het de betrokken Kamerleden gaat; en ze kunnen die dan op tijd depolitiseren, of (maar dat is hogere strategie voor de zeer bekwame bestuurders) een controversieel punt inbouwen waarop een Kamerlid zijn energie kan richten - vaak met een voor beiden bevredigende uitkomst.

Ook in ander opzicht staat het bestuurlijk dualisme laag genoteerd in de Tweede Kamer. Door de meeste leden wordt weinig werk gemaakt van de controlerende taak die de Kamer heeft. Dit met uitzondering van kwesties die, meestal op de vleugels van de publiciteit, op een parlementaire enquête of een parlementair onderzoek uitlopen. Dan zijn Kamerleden opeens bereid zich vrij te maken en front te maken met de gehele Kamer tegenover de regering (soms met uitzondering van de fractie die verwant is met de bekritiseerde bewindspersoon).

De verkokering

Erik Jurgens heeft eens in de Staatscourant beschreven hoe in de Kamer de besluitvorming over het merendeel van de wetten en nota's tot stand komt. De kern van zijn waarneming was: de besluitvorming is een zaak van slechts enkele personen, die niet allemaal even bekwaam zijn en vaak onvoldoende geïnformeerd. Dit levert grote risico's op voor de kwaliteit en houdbaarheid van de besluiten die genomen worden. Jurgens sloeg daarmee de spijker op de kop. Hoe gaat het in de praktijk? In elke fractie zit een Kamerlid aan wie de behandeling van een wetsontwerp toevalt. In de meeste gevallen heeft dat Kamerlid geen last meer van de collega's uit de eigen fractie, of hooguit nog op een enkel punt. De Kamerleden bekijken in hun eentje het wetsvoorstel en noteren de vragen voor de schriftelijke inbreng, soms geholpen door belangenorganisaties, die ook al ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om hun visie en belangen in te brengen bij de departementale voorbereiding. Een deel van de Kamerleden heeft voor een eigen beoordeling van een wetsontwerp niet eens de tijd en laat dat werk over aan een medewerker. Soms komt dit ook, omdat het Kamerlid niet goed in staat is het wetsvoorstel te doorgronden. Dit gaat zeker op voor veel technische en fiscale wetsvoorstellen, maar helaas ook voor voorstellen waarvan je zou mogen verwachten dat een gemiddeld Kamerlid die aan moet kunnen.

Het echte denken begint voor velen pas als de

antwoorden binnenkomen op die vragenstellerij. Een groot deel van de debatten wordt vervolgens gevoerd door slechts vier tot zeven Kamerleden. Van dat kleine groepje hebben alleen de Kamerleden uit de coalitiefracties echte macht. Zij zoeken elkaar vóór het debat op en hebben meestal ook overleg met de betrokken bewindspersoon. In de afgelopen periode betekende dit derhalve dat vier mensen de uitkomst van het debat bepaalden. Mijn ervaring is dat als één van die vier zich echt druk maakt, deze het initiatief geheel naar zich toe kan halen. Om weerstanden te voorkomen, doe je er daarbij soms goed aan leden van coalitiefracties eerste ondertekenaar te laten zijn van enkele amendementen en moties.

De belanghebbende buitenwereld heeft dit proces meestal feilloos door. Vandaar de groei van het lobbywezen. Sleutelfiguren van belangenorganisaties of speciaal aangestelde functionarissen (zelfstandig gevestigde lobbyisten) richten zich op goed gekozen momenten tot de relevante Kamerleden. De beste momenten zijn natuurlijk als het Kamerlid nog niet echt heeft nagedacht (ter geruststelling: op enig moment gebeurt dit wel in meer of mindere mate) en zich zeker nog niet heeft vastgelegd. Dan is hij of zij te 'helpen' met zijn/haar schriftelijke inbreng of met het formuleren van amendementen. Om dit proces te bevorderen, moet ook een goede sfeer worden geschapen. De goede belanghebbende voelt aan dat je niet moet overdrijven, maar persoonlijk contact is essentieel. Voor de echt belangrijke onderwerpen kun je dus een hapje gaan eten, maar doe dit niet bij zaken van minder belang, want dan voelt het Kamerlid zich gemanipuleerd.

Wat de belanghebbende helpt is, dat een deel van de Kamerleden deze contacten graag zoekt: je hoort nog eens wat en je eet goed op kosten van een ander. Ik bewaar vreugdevolle herinneringen aan zo'n etentje, waarbij enkele hoogstaande belanghebbenden de belangrijkste woordvoerders hadden uitgenodigd voor een zeer goede maaltijd in een dure gelegenheid. Toen het bij het dessert nog niet was gelukt om hen over te halen, verzuchtte de voorzitter van het gezelschap uit de grond van zijn hart: 'waarom denkt u dat wij u deze dure maaltijd hebben aangeboden?'

De rol van de publiciteit

Tussen de volksvertegenwoordigers en het volk staan als intermediair de media. Voor de bevolking is politiek datgene waarover geschreven wordt, wat

op de televisie is te zien en wat op de radio wordt gehoord. Deze wetmatigheid geldt ook voor Tweede Kamerleden zelf, bij wie voor een groot deel het besef lijkt te ontbreken dat de besluitvorming in de Tweede Kamer een eigenstandig proces is – niet een toneelspel dat zijn betekenis slechts ontleent aan de aanwezigheid van publiek.

De media kennen, vanuit de Kamerleden gezien, een duidelijke hiërarchie. Bovenaan staat voor velen de televisie. Toppunt is het bereiken van het Journaal, mits sprekend en liefst geïnterviewd; daarna volgen Den Haag Vandaag, maar dan liefst wel als gast (als geïnterviewde in de ruimten van de Tweede Kamer gaat ook nog wel) en vervolgens andere veel bekeken programma's (als maar heel duidelijk wordt wie je bent). Bij wijze van spreken mag dat de André van Duinshow zijn.

Vervolgens komen achtereenvolgens de landelijke dagbladen, de regionale dagbladen en de regionale radio en tv. Zeer bevredigend is het als er een artikel verschijnt over 'jouw' onderwerp en de betreffende journalist schrijft dat je het initiatief hebt in het debat. Maar het allermooiste is een interview met foto. Ik herinner me de jaloerse reacties, toen een niet vaak op de voorgrond tredende collega kort na elkaar enkele malen breeduit geciteerd werd op de voorpagina van *de Telegraaf*, waarbij zelfs een foto van hem werd geplaatst; helaas wel een gedateerde foto. Maar altijd nog beter dan wat mij wel twee keer overkomen is: wel een interview, maar de foto erbij van een ander.

De verhouding tussen politici en journalisten wordt gekenmerkt door een grote mate van onderlinge afhankelijkheid. Politici willen hun boodschap kwijt, en in elk geval in beeld komen. Journalisten (tegenover één Kamerlid staat tegenwoordig bijna anderhalve parlementaire journalist) willen een produkt maken: nieuwtjes brengen, de meest rake *quote*, en in elk geval laten merken dat ze de juiste *opinion leaders* te pakken hebben gehad. Kamerleden (en voor bewindspersonen geldt dit zeker zo sterk) gaan nieuwtjes en vertrouwelijke informatie toespelen aan bevriende journalisten, die op hun beurt dat Kamerlid af en toe in het zonnetje zetten. Een enkele journalist treedt ook toe tot de huiselijke kring van sommige politici. Je kunt je afvragen of de bijbaan van procureur-generaal Steenhuis bij een adviesbureau niet een geringer vraagstuk is dan een journalist die de verjaardag bezoekt van een politicus waarover hij ook vakmatig moet schrijven.

Deerniswekkend heb ik altijd de journalisten

gevonden die in een wat slappere tijd bij de Kamerleden gaan leuren of er 'nog nieuws is'. Dit levert heel wat obligate stukjes op, maar door beiden is in elk geval weer een punt gescoord. Niet minder deerniswekkend is het als Kamerleden, of namens hen een fractiemedewerker of een voorlichtingsfunctionaris, journalisten bellen om, soms bijna smekend, te vragen om aandacht te besteden aan iets waarmee ze bezig zijn. Achter dergelijke waarnemingen doemt een fundamentele verschuiving in de parlementaire journalistiek op. Ik doel op de verschuiving van analyse en verslaggeving naar het vooraf vissen bij politici wat hun inbreng zal zijn en het vooraf proberen te voorspellen waarover het debat zal gaan en wat de uitkomst zal zijn. Vervolgens zijn de media er zelden op te betrappen dat ze na het debat nagaan of men het wel bij het juiste eind heeft gehad, en is het gênant om waar te nemen dat van de missers niet het geringste leer-effect uitgaat.

De televisie, met z'n *one liners* en z'n 'snelle' presentatie, lijkt soms wel de norm voor alle media geworden. Men concurreert met zijn product en daarbij is het vasthouden van zoveel mogelijk kijkers, luisteraars of lezers in verband met maximalisatie van reclame-inkomsten het doorslaggevende criterium. Dit vergt korte items om de aandacht vast te houden; het herleiden van onderwerpen tot personen omdat dat meer de aandacht trekt; het opzoeken van conflicten (ook als die er eigenlijk niet zijn) om het spannend te maken; en het zo snel mogelijk presenteren van de zaak om de suggestie te wekken dat je een primeur hebt. Al met al levert dit zo'n teleurstellend resultaat op, dat je extra waardering krijgt voor journalisten die zich niet in de eerste plaats laten leiden door het leveren van een ontspanningsproduct, maar die de integriteit van hun vak laten prevaleren. Voor deze meer 'ambachtelijke' vorm van journalistiek is alleen ruimte bij achtergrondprogramma's op televisie en radio en bij de schrijvende pers.

Een reguliere fractievergadering

Zoals bij elke organisatie, worden de werkwijze en cultuur van de PvdA-fractie bepaald door de omgeving waarin deze opereert, de ervaringen tot dan toe en de karakters en opvattingen van de deelnemers.

Elke zittingsperiode is daarom een tikje anders. De omgeving verandert, zij het niet fundamenteel. Ervaringen worden opgebouwd, al is mijn indruk

dat de betekenis van die ervaringen vermindert, zoals in het gehele maatschappelijk leven, als gevolg van een grotere doorstroming. De karakters en opvattingen van de deelnemers zijn moeilijker te meten, al zal het feit dat veel nieuwe Kamerleden tegenwoordig vrijwel geen eerdere bestuurlijke ervaring (in het openbaar bestuur) meebrengen en vaak niet of nauwelijks in de politieke vereniging PvdA actief zijn geweest, ongetwijfeld een rol spelen. Ook andere factoren zijn uiteraard van belang: neemt de PvdA deel aan het kabinet of niet; hoe groot is de 'bestaffing' van de fractie en van afzonderlijke leden en hoe is deze georganiseerd?

Overigens kunnen grote verschillen nog voor gelijke resultaten zorgen. Siep Posthumus, in de jaren vijftig secretaris van de fractie, maakte tijdens de fractievergaderingen aantekening van het besprokene; in de huidige situatie bestaat het verslag van de fractievergadering uit een bandopname. Gelet op de ontoegankelijkheid van het handschrift van Posthumus, is er geen sprake van voor- of achteruitgang.

Om de werkwijze en cultuur van de huidige PvdA-fractie te schetsen, wil ik het verloop van een reguliere fractievergadering weergeven: dat is immers het ultieme moment waarop de fractie ruimtelijk als eenheid optreedt resp. inhoudelijk tot eenheid tracht te komen.

De reguliere fractievergadering wordt elke dinsdagochtend gehouden, als begin van de vergaderweek. Om halfelf, het aanvangstijdstip, is er nog bijna niemand. Meer algemeen heb ik de volgende wetmatigheid ontdekt: als vergaderingen uitgaan van de Tweede Kamer, dan begint een vergadering op tijd (Kamerleden hebben dan een bewonderenswaardig vermogen precies op tijd te zijn, geen minuut te vroeg, en geen minuut te laat); als vergaderingen uitgaan van de Kamerfractie, dan geldt als aanvangstijdstip het moment waarop een personeelslid het licht aandoet, waarna de deelnemers binnendruppelen. Opeens, meestal zo'n tien minuten te laat, begint de vergadering. De fractieleden zitten in een rechthoekige opstelling, met allen een microfoon voor de neus. Er zijn geen vaste plaatsen, maar bijna iedereen kun je op een vaste stek terugvinden. Soms wordt wel een mededeling gedaan over een zieke, maar het blijft ongewis wie er aanwezig zal zijn en op welk tijdstip.

De vergadering wordt voorgezeten door de vice-fractievoorzitter als technisch voorzitter. Dat geeft de fractievoorzitter de gelegenheid daadwer-

kelijk deel te nemen aan de discussie en om politiek in te grijpen als dat nodig is, maar eventueel ook om te laat te komen of te vroeg weg te gaan. Bovendien heeft iemand die zich binnen de vergadering tekort gedaan voelt niet direct een aanvaring met de fractievoorzitter. Maar technisch voorzitter in een egalitair gezelschap als de Kamerfractie kent zijn beperkingen: iedereen krijgt het woord die daarom heeft gevraagd. Vermaningen zijn er wel (als iemand te langdradig is, als er zoveel geroezemoes is dat de bespreking niet te volgen is, of als de sprekers elkaar wel erg beginnen te herhalen), maar het moet wel heel bont worden voordat de voorzitter echt kan ingrijpen. Het is nooit helder wanneer punten aan de orde komen en hoe laat de vergadering wordt beëindigd. Het wordt als een aangename verrassing ervaren als dit laatste binnen twee uur het geval is.

Aan het begin van de vergadering is het meestal erg onrustig. De helft van de te bespreken notities wordt dan pas rondgedeeld, als er althans een notitie is gemaakt. Sommige strategisch opererende fractieleden leveren geen notitie, zodat deze ook niet besproken kan worden, en ze dus de vrije hand hebben. Kantinepersoneel schenkt koffie in en leurt met gebak en appelflappen; fractieleden die net terug zijn van een buitenlandse reis of in het week-end de publieke belangstelling hebben gewekt, worden luid toegesproken. Anekdoten worden uitgewisseld, laatkomers schuiven met een armvol papier aan en gaan op zoek naar nog gevulde koffiekannen, en ondertussen worden de actualiteiten behandeld. Dat gaat dan meestal om de mondelinge vragen die dezelfde middag zullen worden gesteld, en die er vooral toe dienen om enig podium te geven aan GroenLinks, SP en CDA. Meestal zijn deze vragen geïnspireerd door wat er dat weekend op de televisie was of wat er in de krant is opgetekend uit de mond van de een of andere minister. Zo'n actualiteit kan ook aanleiding zijn een brief te vragen, die altijd 'nog deze week' bij de Kamer moet zijn.

Over deze aangelegenheden worden afspraken gemaakt en beslissingen genomen, maar net als bij het verdere verloop van de vergadering zullen deze niet worden genoteerd en nimmer worden nagelopen of gecontroleerd. Hoezo niet? Ik zou het echt niet weten. Van fractievergaderingen bestaan geen verslagen, zelfs geen besluitenlijsten. Iedereen kan afspraken en beslissingen naar eigen inzicht interpreteren. Een enkeling maakt het daarbij wel eens te gortig, maar dat levert ten hoogste een repriman-

de op als de gevolgen al achter de rug zijn.

Na de actualiteiten komen de bespreekpunten. Meestal zijn er wel twee of drie waar wat langer over wordt doorgepraat. Waarom deze wel en andere niet? In elk geval is voor een bespreekpunt nooit dossierkennis vereist, de notitie van de woordvoerder (indien voorhanden) volstaat. Wellicht is de publiciteitswaarde maatgevend, en soms het gegeven dat er in een eerdere bespreking (bv. in de fractiegroep) tegengestelde opinies zijn waargenomen.

De meeste besprekingen hebben echter vooral rituele betekenis. De woordvoerder is het best geïnformeerd en heeft weinig weerstand te verwachten van deskundige collega's, want dat zijn fractiegroepleden die al eerder een kans hebben gehad en nu hun mond zouden moeten houden (of ze die kans ook in de groepsvergadering benut hebben, is wat anders). De meeste vragen getuigen van een behoefte aan verheldering, gaan over procedurele kwesties of betreffen de bekende weg. De woordvoerder geeft aan een enkele spreker een compliment en wekt bij de opmerkingen van sleutelfiguren (de fractievoorzitter, de partijvoorzitter en de financieel woordvoerder) de indruk dat alles wel snor zit of dat hun nuttige suggesties worden overgenomen. Wie echt het debat wil aangaan, moet in de tweede termijn hardnekkig zijn, maar dat levert wel enige aversie op: het houdt de vergadering op.

Soms willen erg veel mensen wat zeggen, wat uitloopt op een 'rondje' en een lange zit. Na zes sprekers heb je dan wel het meeste gehoord, maar nooit wordt uitgeprobeerd of de woordvoerder een bevredigende tussenbalans kan maken. Latere sprekers moeten dan de aandacht trekken om nog beluisterd te kunnen worden. Ze kunnen daartoe beginnen met een grap (methode Henk Vos), opvallende wijze de controverse zoeken met de woordvoerder of een eerdere spreker, of met stemverheffing en een dwingende wijze van spreken het ingrijpen van de voorzitter voorkomen (methode Peter van Heemst). Dieptepunt van zo'n rituele ronde is de bespreking van de inbreng van de fractievoorzitter in een algemeen debat. Dat kan uren duren, omdat vrijwel alle fractieleden wat willen zeggen, wat uitmondt in het wegglijden naar een reeks van goedbedoelde opmerkingen op deelterreinen, waarvan driekwart al niet eens kan worden gebruikt vanwege de spreektijdbepanking in de Kamer. Maar wie niets zegt, wordt ook niet gehoord.

Aan het einde van de fractievergadering, waar na

anderhalf uur een toenemend verloop in valt waar te nemen, komen kleinere punten aan de orde. De fractiesecretaris doet nog enige mededelingen en tenslotte worden de stemadviezen van de woordvoerders afgehamerd. Terwijl de laatsten de vergadering verlaten, stelt een eenzame voorzitter voor de vergadering te sluiten.

Informeel lijnen

Ik kan begrijpen dat deze beschrijving van een fractievergadering niet de indruk geeft dat de besluitvorming in de PvdA-fractie op een effectieve en kwalitatief verantwoorde wijze is ingericht. Bij een dergelijke waarneming moet het ook niet blijven. In de eerste plaats dient men zich af te vragen hoe het komt dat enige tientallen volwassen en gekwalificeerde mensen zich al vele jaren lang overgeven aan deze urenlange tijdsbesteding. In de tweede plaats rijst wellicht de vraag hoe de feitelijke besluitvorming, als de fractievergadering daarvoor niet het geëigende weg is, dan wél verloopt.

Twee functies van de reguliere fractievergadering mogen niet onderschat worden. De woordvoerders oefenen voor hun optreden in de Kamer en krijgen de gelegenheid om ev. kritiek te verwerken. En daarnaast raken de fractiegenoten, zij het vaak onvolledig en oppervlakkig, op de hoogte van wat er zoal speelt. Verder vormt het deelnemen aan de fractievergadering ook een gelegenheid om fractiegenoten te ontmoeten, de sfeer op te snuiven, en enig gevoel van saamhorigheid te ontwikkelen. De fractievergadering heeft maar een beperkte rol in de besluitvorming in de fractie, al is het wel de finale plek waar de besluitvorming binnen en namens de fractie wordt gelegitimeerd.

Waar vindt de feitelijke besluitvorming dan wél plaats? De rol van het fractiebureau in deze besluitvorming is gering. Het vervult vooral een organisatorische functie. Formeel loopt het voorportaal van de fractievergadering via groepsvergaderingen. Alle leden van de fractie die lid of plaatsvervanger zijn van een Kamercommissie waarvan het werkgebied tot dat van een fractiegroep gerekend wordt, zijn lid van een groep. Op papier is dat zeker de helft van de fractie. Maar bijna elke fractiegroep kent een harde kern van een stuk of zes leden plus een stuk of wat leden die af en toe meedoen. Ook de fractiegroepen volgen de Kameragenda, als ze er al niet achteraan hijgen, en zijn vrijwel niet initiërend.

Tenslotte valt enig belang toe te dichten aan informele lijnen. Soms bestaan die uit niet meer dan

nauwe relaties tussen een senior-fractielid en een jonger Kamerlid die samen een bepaald beleidsterrein grotendeels bedienen. Soms gaat het om fractieleden die zich graag en regelmatig indekken bij de fractievoorzitter en daarbij ook onderwerpen 'insteken' voor het bewindspersonenoverleg of het overleg in het Torentje. En dan heb je het wat vage samenklonteren van gelijkgezinden. Er is - ook in de pers - wel gesuggereerd dat er in de fractie een soort 'Felix-kliek' is ontstaan. Naar mijn waarneming is dat niet juist. De nieuwkomers uit 1994 vormden geen homogeen opererende groep. Een deel stapte vrij snel in de normale tredmolen van een Kamerlid; een deel heeft zijn draai niet kunnen vinden in de Tweede Kamer; en tenslotte waren er enkele Kamerleden die probeerden om het vernieuwingsvaandel hoog te houden - waarbij zich ook een enkele oudgediende aansloot.

De laatste oprisping van deze derde groep was een interview in *de Volkskrant* voorafgaande aan het verkiezingscongres van februari 1998, en of dit een basis vormt voor meer gestructureerd handelen valt zeer te betwijfelen.

Daarmee belanden we bij de verhouding tussen fractie en partij, in het bijzonder de veranderingen die de afgelopen periode in de organisatie en cultuur van de PvdA zijn opgetreden. De vernieuwingen op dit terrein, geïnitieerd door de Commissie-Van Kemenade en later uitgewerkt en opnieuw vormgegeven door het voorzittersduo Rottenberg/Vreeman, beoogde de PvdA om te vormen tot een moderne progressieve partij, met een nieuw soort representanten, voor wie stijl minstens zo belangrijk is als inhoud; met andere methoden om de wisselwerking met de samenleving te onderhouden; en met relativering van het belang van een sterke partijorganisatie als basis voor het politiek handelen. Het zwaartepunt van de macht verschoof daarbij naar een smalle top: de partijleider, de fractievoorzitter en de partijvoorzitter. Mochten twee van deze functies in de toekomst samenvallen in één persoon, dan zou de macht zelfs bij twee mensen komen te liggen.

Deze veranderingen hebben de Tweede Kamerfractie van na 1994 getekend. De band tussen individuele Kamerleden en de partij is, zowel in vergelijking met het verre als met het meer recente verleden, op een zeer laag pitje komen te staan. De meeste Kamerleden missen elke achterban in de partij, hetzij in regionaal, hetzij in thematisch opzicht. Wat er 'leeft' in de partij is voor hen dan

ook nauwelijks meer relevant; ook het partijprogramma verliest mede tegen die achtergrond aan bindende kracht. Wat in 1994 voor de nieuwe lichten PvdA-Kamerleden gold, geldt in 1998 misschien nog sterker: ze hebben weinig politiek-bestuurlijke ervaring en missen veelal elke band met de partijorganisatie.

Het is hier niet de plaats om de pro's en contra's van deze wijze van rekruteren te evalueren. Wel kan worden geconcludeerd dat ze in de praktijk het betrekkelijke isolement waarin Kamerleden, onder de Haagse 'kaasstolp', hun werk verrichten, verder versterkt.

Een poging tot organisatorische verandering

Direct na de Tweede Kamerverkiezingen van 1994 werd door de Kamerfractie besloten tot een ingrijpende reorganisatie, op grond van twee overwegingen: de wens de fractie zo te organiseren dat deze voorop kan gaan in het maatschappelijk debat, en het opvangen van de gevolgen van de inkrimping van de fractiestaf (als gevolg van het verlies van 12 Kamerzetels). Een en ander resulteerde in de volgende beslissingen:

- de fractie heeft een fractiebestuur, bestaande uit een voorzitter, een vice-voorzitter, een secretaris en vijf groepsvoorzitters;
- de fractie-organisatie is een matrixorganisatie, waarbij de groepsvoorzitters de lijnfuncties bekleden en zg. rapporteurs een lange-termijnvisie op een bepaald beleidsterrein uitwerken;
- de basis van het fractiewerk vormt de fractiecommissie, die qua werkerterrein samenvalt met een Kamercommissie; de fractiecommissies worden 'geclusterd' in vijf groepen; woordvoerders zijn fractieleden die als eerste aanspreekbaar zijn op een onderwerp en die daartoe netwerken binnen en buiten de Kamer onderhouden.

In de uitwerking hiervan hebben de functionarissen, het fractiebestuur en de groepsvoorzitters allerhande taken toegekend gekregen, maar zonder de bijbehorende bevoegdheden - met als gevolg dat de matrixstructuur eigenlijk niet van de grond is gekomen. Het aantal strategische projecten is zeer beperkt gebleven en de enkele projecten die er waren vloeiden eerder voort uit een behoefte bij individuele Kamerleden.

Fractiecommissies op het werkerterrein van de Kamercommissies hebben bij mijn weten niet gefunctioneerd, waardoor er van teamwork vrijwel geen sprake is geweest. De fractiegroepen kwamen

elke week bijeen, maar het karakter van de vergaderingen had veel weg van die van de fractie als geheel: vrijblijvend en weinig inspirerend. De verkokering binnen de fractie is m.i. eerder toegenomen dan verminderd. Onderlinge vervanging is vaak een groot probleem, want kennis van elkaars activiteiten laat te wensen over. Het schrijven van notities die het namens de fractie ingenomen standpunt verduidelijken dan wel verder onderzoeken, wordt veelvuldig als een verplicht nummer gezien. Te vaak komt het voor, dat zo'n notitie is gemaakt door een medewerker, en dat het verantwoordelijke Kamerlid de inhoud ook zelf pas voor het eerst onder ogen krijgt.

De vergaderingen van de fractiegroepen worden onregelmatig bezocht (er zijn altijd zoveel andere afspraken), en door veel Kamerleden opgevat als, opnieuw, een 'verplicht nummer'. Wat, tenslotte, de precieze functie van het fractiebestuur is, blijft onduidelijk. Het lijkt het meest op een klankbord voor de fractievoorzitter, bedoeld om te horen wat

er in de fractie leeft en om in kleine kring enige 'terugkoppeling' te krijgen op vraagstukken die een vertrouwelijk karakter dragen. Weliswaar bestaan er verslagen van de vergaderingen van het bestuur, maar die zijn alleen te begrijpen voor wie er bij is geweest (dat laatste hoop ik tenminste).

Al met al is er van de reorganisatie niet veel terechtgekomen, gemeten naar de indertijd gestelde doelen. Wel heeft de nieuwe structuur een zekere (indirecte) invloed ten goede op de werkwijze en cultuur van de fractie gehad. Wil er op die terreinen echter werkelijk iets veranderen, dan zal de kern van de bestaande problemen onder ogen moeten worden gezien: een sfeer van vrijblijvendheid, waarin een vergaande formele gelijkheid tussen de Kamerleden onderling zeer wel samen blijkt te kunnen met vergaande, informele concentratie van macht bij zeer weinigen – zonder de *checks and balances* waarmee een meer hiërarchische structuur meestal gepaard gaat.

Bolkestein contra ex-communisten

Geen volwassen debat

VVD-leider Bolkestein is eind vorig jaar door enkele uitspraken in *Het Parool*¹ de gangmaker geweest van een wekenlang aanhoudend mediarumoer over de vraag of er van ex-communisten en hun sympathisanten in ons land rekenschap en verantwoording van hun politieke verleden moet worden verlangd.

Het meest buitenissige incident deed zich voor toen de redactie van *Het Parool* enkele pagina's vulde met namen van landgenoten die volgens de criteria van Bolkestein tot de zondaren hadden behoord — een poging de bokken van de schapen te scheiden die zich in ons land sinds de afbraak van de verzuijing niet meer had voorgedaan. De rust keerde pas weer na een theaterdiscussie in Paradiso in Amsterdam bij de presentatie van Bolkesteins boek *Onverwerkt verleden*, een bundel beschouwingen en interviews waarin degenen die door Bolkestein ter verantwoording werden geroepen, in tegenstelling tot de gewekte verwachtingen, ternauwernood ter sprake bleken te komen. Het onderwerp verdween even abrupt uit de publieke aandacht als het erin terecht was gekomen en de oogst van het debat was al even mislukt als zo vaak het geval is geweest wanneer dramatische historische thema's als de Duitse bezetting of de Indonesië-kwestie ter sprake kwamen.

Bolkestein had wel verklaard 'een volwassen debat' te willen voeren over het communisme en de rekenschap die Nederlandse ex-communisten en hun meelopers zich daarvan gaven, maar nergens maakte hij goed duidelijk waar het beoogde debat op moest zijn gericht. De manier waarop hij meende deze mensen tot verantwoording van hun politieke verleden te kunnen bewegen, bleef even vruchteloos als het geringe bescheid in de antwoorden van degenen die zich voelden aangesproken. Soms leek hij er van uit te gaan dat alle (ex-)communisten individuele verantwoordelijkheid moeten erkennen

voor de misdaden die door anderen 'in naam van het communisme' zijn begaan, soms maakte hij alleen maar ophef van incidenten

Dominant in de respons van ex-communisten op Bolkesteins uitlatingen

waren persoonlijke, veelal emotionele a-politieke reacties en uitwijkmanoeuvres in de vorm van 'de pot verwijt de ketel'-verhalen. Ze verrieden de bedenkelijke neiging anderen het recht te ontzeggen om kritische vragen en commentaar te laten horen. Men versterkte er de indruk mee niet te kunnen erkennen dat er op een aantal punten met recht en reden toelichting mag worden verlangd — een kwestie die zorgvuldig werd geformuleerd door Hermann von der Dunk: 'Het gaat niet om "excuses", die gesecculariseerde biecht die de zelfgenoegzaamheid van de gelijkhebbers streelt, maar het is een kwestie van geestelijke hygiëne dat wie in de publiciteit treedt tegenover zichzelf en de anderen rekenschap aflegt van zijn standplaats in heden en verleden. Alleen wie dat doet is geloofwaardig en innerlijk vrij'².

Al bij al is het meest onbevredigende resultaat van de korte, dankzij Bolkestein opgelaaide discussie, dat de vraag openbleef of een debat over het communisme in ons land zin zou kunnen hebben en wat daarin vooral aandacht verdient.

Bestrafen

Bolkestein maakte zowel in zijn kritiek op de bejegening van ex-communisten in Nederland in het Parool-interview, als in zijn toespraak in Paradiso³ en zijn boek een nogal wat opschudding teweegbrengende vergelijking tussen communisten en nationaal-socialisten. 'De kleine meelopers van de NSB, die verder niets hebben gedaan, hebben daar hun hele verdere leven last van gehad terwijl van de voorlieden van de CPN nooit rekenschap is gevraagd'.

GER VERRIPS

Redacteur S&D

Het enige concrete voorbeeld van zo'n meeloper dat Bolkestein in dit verband naar voren bracht, dat van de bekende dichter en kinderboekenschrijver Hans Andreus, was echter zeer gezocht en ondoordacht. Profiterend van de wending in het beleid bij de Bijzondere Rechtspleging enkele jaren na de bevrijding en van het feit dat hij bekend was onder zijn auteurspseudoniem, verzwegen Andreus en de enkele intimi die ervan op de hoogte waren, dat hij in de oorlog vrijwilliger bij de Waffen-SS was geweest en kon hem de poëzieprijs worden toegerekend die naar de verzetsman Jan Campert is vernoemd. Andreus' oorlogsverleden werd pas dertien jaar na zijn dood publiek toen een biografie van hem verscheen⁴. Aan de rel over de naamswijziging van de naar hem vernoemde openbare school die naar aanleiding van de verschijning van de biografie in Putten ontstond, zijn geen communisten of sympathisanten te pas gekomen; ze is aangesticht en doorgezet vanuit de gemeenteraadsfractie van de Staatkundig Gereformeerde Partij.

Bolkestein heeft groot gelijk wanneer hij stelt dat er in ons land ex-aanhangers van het nationaal-socialisme zijn aan wie door stigmatisering onrecht is gedaan - om maar te zwijgen van wat onschuldige kinderen uit dergelijk milieu soms hebben ondergaan. Maar als Bolkestein van mening mocht zijn dat daar iets aan had moeten worden gedaan of hij er zelf meer aan zou willen gaan doen, zou het gepaster zijn geweest er in de eerste plaats de medeverantwoordelijkheid van de VVD bij te betrekken - ook op dit punt was zij, en is ze nog steeds, invloedrijker dan de (ex-)CPN, die - dit terzijde - het partijlidmaatschap eind jaren vijftig openstelde voor oud-politieke delinquenten.

Tekenend voor Bolkesteins ondoordachte agitatie tegen ex-communisten is de opvallende wijziging die hij heeft moeten aanbrengen in zijn terminologie. In zijn eerste aanval op de ex-communisten, in *De Nieuwe Revu*, drie jaar geleden, stelde hij dat 'de voorlieden van de CPN zouden moeten worden 'gestraft'. Die gedachte heeft hij laten varen. De diverse inlichtingen-, politie- en veiligheidsdiensten in ons land hebben met een overdaad aan man-

kracht, technische en financiële middelen de kleine CPN wel decennia lang tot in detail geobserveerd en in bepaalde periodes gedesorganiseerd, maar wets-overtredingen door partijleiders die in Nederland alsnog vervolging en bestraffing rechtvaardigen, hebben zij niet ontdekt.

Ook Bolkestein - als fractieleider van de VVD tevens lid van de Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten - moet hebben beseft dat hij geen namen kan noemen van ex-CPN'ers die voor berechting in aanmerking komen. En toen hij onrecht door stigmatisering te berde bracht, zag hij wel erg gemakkelijk over het hoofd dat nogal wat radicaal links en communistisch gezinde Nederlanders in dat opzicht ook het een en ander hebben meegemaakt, ook vanuit overheidsinstanties.

Bolkestein werd in het debat in Paradiso geconfronteerd met een uiteenzetting van Tineke van de Klinkenberg, in de jaren tachtig CPN-wethouder in Amsterdam; zij stelde zich alleszins redelijk op tegenover de VVD-leider en vertelde zowel over haar drijfveren zich voor de CPN in te zetten als over de twijfel die haar in die tijd wel eens bekreep. De VVD-leider verraste de zaal door zich in zijn antwoord te laten ontvallen begrip te hebben voor haar politieke keuzes, maar bleef met de mond vol tanden zitten, toen hem werd gevraagd waar hij dit dan wel op baseerde⁵.

Na het herhalen van zijn klacht dat van CPN-leiders te weinig verantwoording werd verlangd, werd hem in Paradiso ook gevraagd wanneer hijzelf dan verantwoording aflegde voor zijn politieke keuzes. Licht verontwaardigd verwees hij, als vanzelfsprekend, naar zijn frequente optreden in de Tweede Kamer⁶. De vraag is dan echter waarom de betogen in de volksvertegenwoordiging van een VVD-aanvoerder wel en die van CPN-voorlieden als Wagenaar, De Groot, Bakker en Brouwer niet als verantwoording zouden mogen worden beschouwd. Wellicht vindt Bolkestein dat het communisten in het parlementaire debat op punten die hij belangrijk acht te gemakkelijk is gemaakt, maar dan zal hij dat toch niet de communisten

1. A. Elshout en C. Speksnijder, 'Het onverwerkte verleden van Bolkestein' (vraaggesprek met Frits Bolkestein en Ian Buruma), in: *Het Parool*, 15 november 1997.

2. H. von der Dunk, 'De ontsporing van de eeuw. Balans van verschrikking en vergissing' in: *Nexus* 1998, nr 20, p. 132.

3. F. Bolkestein, 'Ik zeg: Weg met de radicale chic, leve de bourgeoisie!'

Toespraak in Paradiso op 12 januari 1998, bekort weergegeven in *de Volkskrant*, 13 januari 1998.

4. J. van der Vegt, *Hans Andreus. Biografie*, 1995.

5. John Jansen van Galen signaleerde dit

in 'De elitaire verleiding', in: *Het Parool*, 13 januari 1998.

6. De verslaggever van *NRC Handelsblad* citeerde in zijn verslag in de krant van 13 januari 1998 in dat verband de zin van Bolkestein: 'Als volksvertegenwoordiger leg ik voortdurend verantwoording af.'

maar vooral de VVD-fractie moeten aanwrijven.

Tegen de achtergrond van de geschiedenis van de VVD krijgen Bolkesteins recente uitvallen in de richting van ex-CPN'ers iets bizars. Nederlandse liberalen hebben namelijk, anders dan vele sociaal-democraten, in de bestrijding van de Communistische Partij van Nederland in de jaren dat zij nog bestond, geen rol van belang gespeeld. Sterker nog: in feite ondervond de CPN gedurende de Koude Oorlog van geen enkele andere politieke stroming een welwillender bejegening dan van hen – zo waren liberaal gezinde omroepen bijvoorbeeld de eerste die de algemeen aangehouden boycot van communisten voor radio en televisie aan hun laars laptten.

Ook is Bolkesteins VVD in heel de vaderlandse historie de enige regeringspartij van wie de CPN in haar bijna tachtigjarige bestaan een sympathiebetuiging ontving: aan het congres van de CPN, het laatste, dat in 1991 bijeenkwam telegrafeerde de VVD-leiding onder andere: 'Van liberale zijde is uw aanwezigheid in het politieke krachtenveld in Nederland als zinvol voor de werking van de democratie ervaren'⁷.

Ravensbrück

Diverse malen beschuldigde Bolkestein het ex-Kamerlid van de CPN Ina Brouwer er honend van 'het bericht dat soldaten van het Rode Leger zich tegen het einde van de oorlog aan de net bevrijde vrouwen van Ravensbrück hadden vergrepen, de grond in te stampen. ... Blijkbaar legde het feminisme het af tegen het communisme'⁸ De historische en persoonlijke achtergronden van dit incident heeft hij steevast buiten beschouwing gelaten.

Het was in Nederland al vrij snel na de bevrijding algemeen bekend dat Sovjet-soldaten van eenheden welke in de laatste maanden van de oorlog Duits grondgebied veroverden zich schuldig hadden gemaakt aan massale seksuele geweldpleging, waar pas een eind aan kwam toen hun bevelhebbers doodstraffen tegen verkrachters metterdaad lieten doorvoeren. Dat toen ook vrouwen die uit Duitse concentratiekampen waren bevrijd slachtoffer zijn geweest van deze verwilderde troepen is in die tijd, bij mijn weten, nooit publiek gemaakt. Pas in 1982

werd het te berde gebracht in een besloten bijeenkomst van de CPN en in interne partijpublicaties.

Publieke aandacht was er pas voor in 1995, in het feministische maandblad *Opzij*, naar aanleiding van wat de historica Jolande Withuis er vijf jaar voordien over had geschreven in haar baanbrekende en breed opgezette studie van de communistische vrouwenbeweging⁹. Als Bolkestein er in zijn recente aanval op Brouwer niet op was teruggekomen, zou het, met de talloze niet of nauwelijks bekend geworden verschrikkingen aan de fronten en in de gevangenenkampen, nauwelijks een plaats in het publieke beeld van de Tweede Wereldoorlog hebben behouden.

De bron van de schokkende verhalen over verkrachting van de uit het Duitse concentratiekamp in Ravensbrück bevrijde vrouwen was Rie Lips – voor de oorlog lid van de SDAP, geroyeerd wegens samenwerking met communisten in antifascistische acties, na de oorlog lid van het partijbestuur van de CPN, Tweede Kamer-lid en voorzitter van de Nederlandse Vrouwenbeweging (NVB). In deze functies heeft Lips hetgeen zij indertijd over wangedrag van Sovjet-soldaten in Ravensbrück had begrepen nooit publiek gemaakt – ook niet nadat ze in 1958 door de CPN was geroyeerd. Maar ze had er ooit, voor 1958, wel iets van toevertrouwd aan een van haar medewerksters in de CPN en de NVB.

Toen deze vrouw er in 1982, tijdens de verhitte discussies in de CPN na de electorale ineenstorting in 1977, haar hart over luchtte, ontstonden er nieuwe spanningen in de geslonken partijgelederen. Niet iedereen was, na alle decennia waarin men er nooit iets over had vernomen, bereid om het verhaal van inmiddels bejaarde vrouwen, die zich baseerden op wat ze hadden horen zeggen, te accepteren¹⁰. Een man van Bolkesteins leeftijd en met zijn levenservaring moet zich kunnen voorstellen dat veertig jaar jongere vrouwen als de door hem beschuldigde partijvoorzitter Elli Izeboud en het Kamerlid Ina Brouwer – die er in 1982 vooral op uit waren in een nieuwe, moeizaam opererende partijleiding de boel bij elkaar te houden – op dat moment voor gevoeliger en ingewikkelder problemen waren geplaatst dan zij aankonden. Met de kwaadwillendheid waar hij het op hield, schoot hij al te kort door

7. Ger Verrips, *Dwars, duivels en dromend. De geschiedenis van de Communistische Partij van Nederland*, 1995, p. 509.

8. F. Bolkestein, *Onverwerkt verleden*, 1998, p. 269-270.

9. J. Withuis, *Opoffering en heroïek. De mentale wereld van een communistische vrouwenorganisatie in na-oorlogs Nederland*, 1946-1976, 1990.

10. *Het Parool* van 25 april 1998 bevatte

een reconstructie van redacteur Speksnijder van wat zich indertijd heeft afgespeeld in de CPN, vooral in de afdeling Hoofddorpplein in Amsterdam ('Het ravijn van de CPN').

de bocht.

Bolkestein kon zich in zijn aanvallen op ex-CPN'ers op dit punt slechts hebben gebaseerd op onderzoek van Jolande Withuis, een ex-CPN'er die niet in een schulp is gekropen maar zich aan belangrijk, gecompliceerd researchwerk met betrekking tot het communisme in Nederland heeft gewaagd; dat blijft in de betogen van de VVD-voorman echter ongenoemd. Omdat Withuis van mening is dat het waarschijnlijk niet te achterhalen zal zijn wat toentertijd in Ravensbrück precies gebeurd is, omdat haar kritiek op de CPN-leiding in de jaren tachtig het blokkeren van nader onderzoek betrof en ze Ina Brouwer er niet schuldiger aan achtte dan de andere partijbestuurders¹¹? Bolkestein volstond met de simpele kwalificatie: 'Brouwer heeft in 1983 het bericht verdonkeremaand dat de Russische bevrijders de vrouwen van Ravensbrück hebben verkracht ... Een overwinning van het dogma van het communisme op het dogma van het feminisme.'¹² Alleen een fanatieke fan van de VVD-leider zal dit misschien nog als een bijdrage willen zien aan het 'volwassen debat' waar Bolkestein voor pleitte.

Overigens kwam Ina Brouwer, ondanks de ruime tijd die ze voor een reactie nam, op een niet minder navrant niveau uit met haar poging alle militairen ter wereld op één lijn te stellen met de Sovjet-soldaten die zich in 1945 aan vrouwen vergrepen — nota bene met inbegrip van de Nederlandse soldaten in Indonesië in de jaren 1945-1950, hoewel daartoe geen enkele aanleiding is¹³.

Brouwer's reactie staat niet op zichzelf. Eigen visies op de geschiedenis van het communisme, op grond waarvan verheldering van verschillen in politieke uitgangspunten mogelijk was geweest, kwamen in de discussies van de kant van de ex-CPN'ers en hun sympathisanten niet voor. Soms werd Bolkestein door ex-communisten uit de periode van de pogingen te komen tot 'een communistische partij van een nieuw type' verweten er geen oog voor te hebben dat de CPN zich had gedistantieerd van Moskou en van de communistische onderdrukkers in Tsjecho-Slowakije.

Dit is een onjuist beeld van de internationale

opstelling van de CPN in deze jaren. De Sovjet-leiders verlangden van hun Westeuropese zusterpartijen toentertijd meer actie tegen het NAVO-besluit neutronengranaten in de bewapening op te nemen, maar de CPN was de enige die daar nog gehoor aan gaf. In dat kader werden ook de sinds de jaren zestig verbroken banden met de Sovjet-vazallen in Praag aangehaald; de lezers van *De Waarheid* kregen dan ook niet de door de vernieuwers beloofde interviews en reportages over de dissidenten van Charta 77, maar opnieuw een in de communistische pers sinds de jaren dertig vertrouwde lofzang voorgeschoteld op de nieuwe metrostations die er dankzij het socialisme in aanbouw waren. Men kan ook niet volhouden dat 'ons een rad voor de ogen werd gedraaid': het was allemaal terug te vinden in wat de eigen partijkrant *De Waarheid* berichtte.

Ook een heftig emotioneel afwijzen van vergelijkingen tussen de ideologieën en de massabewegingen van het communisme en het nationaal-socialisme hinderen ernstig te nemen bezinning op de fundamentele morele en politieke kwesties die in elke terugblik op de twintigste eeuw aan de orde komen. Zij kunnen alleen al daarom niet uitblijven omdat deze bewegingen gemeen hadden dat zij afwijzend stonden tegenover de bestaande vorm van Westerse democratie. De vergelijkingen kunnen uiteraard slechts zinvol zijn zolang verschillen in doelstelling noch overeenkomsten in de machtspolitieke methodes over het hoofd worden gezien. Op dit punt is de persoonlijke gekwettheid van sommige communisten even misplaatst als de primitieve of provocerende gelijkstelling waartegen zij zich afzetten.

Een volwassen debat begint bij het zorgvuldig weergeven van de feiten en kritisch onderzoek van de bestaande voorstelling van zaken; zolang men zich bukt naar platvloerse grijpstuivers of volhardt in het *fout* stempelen van de ander in de verwachting er zelf *goed* bij af te steken, komt er niets van terecht.

De boetedoening voorbij

Centraal in Bolkesteins uiteenzettingen stond dat het hem een raadsel was hoe intellectuelen en studenten ertoe kwamen steun te verlenen aan een

11. Herhaald in *Trouw*, 19 november 1997, en in *Het Parool*, 21 november 1997.

12. A. Elshout en C. Speksnijder, 'Het onverwerkte verleden van Bolkestein'.

13. Ina Brouwer, 'Bolkestein maakt ver-

dachtmakingen niet waar', in: *de Volkskrant*, 9 februari 1998: 'Overigens stond en staat voor mij vast dat de Russische legers zich schuldig maakten aan verkrachting, al dan niet in Ravensbrück, zoals het Amerikaanse

leger dat deed in Vietnam, het Nederlandse leger in Indonesië en alle legers dat door alle eeuwen heen hebben gedaan. Zoals vijanddenken hoort bij oorlog, zo geldt dat ook voor verkrachting.'

totalitair regime als het communistische. Het is een zinnige vraag, vooral voor de betrokkenen, maar zowel het historische als het actuele politieke belang ervan valt te betwijfelen. Zo maakt Bolkestein nergens duidelijk waarom hij zoveel betekenis toekent aan intellectuelen en studenten in een terugblik op het communisme in ons land. Binnen de CPN speelden zij alleen een belangrijke rol in de jaren voor 1930 en na 1980, de episodes waarin het gewicht van de CPN in de Nederlandse politiek vrijwel nihil was.

Los daarvan: van wie kan men een volledig bevredigend algemeen antwoord verwachten op de vraag waarom mensen communist werden? Het hangt doorgaans af van het tijdstip waarop men deze keuze maakte en het beeld van de maatschappelijke verhoudingen en de politieke situatie dat men had. Vaak hebben persoonlijke ervaringen een grote rol gespeeld. Ook in autobiografieën van op dit punt verhelderende schrijvers als André Gide, Arthur Koestler e.a. vindt men niet het antwoord dat geen vragen meer openlaat.

Daar komt bij dat Bolkestein vooral in geding brengt wat 'in naam van' het communisme is gedaan. Nu vond en vindt men zowel onder katholieke gelovigen als onder (ex-)communisten oprechte 'partijgangsters van de armen', in eigen land en op wereldschaal. Wie kan hen zonder meer als voorstanders, verdedigers of goedpratere van wreedheden en massamoorden beschouwen welke 'in naam van' hun geloof of overtuiging plaatsvonden – bij de kruistochten en de onderwerping van de oorspronkelijke bevolking van Amerika of de uitroeiing van politieke tegenstanders en de organisatie van de massale slavenarbeid onder Lenin, Stalin en Mao Ze-dong? Islamiëten beoordeelt men niet aan de hand van degenen die in Algerije kinderen de keel afsnijden, protestanten niet op basis van het doen en laten van Nederlandse politici als Colijn en De Geer en Noordierse als dominee Paisley. Onder de aanhangers van elk geloof en elke politieke wereldbeschouwing doen zich onzekerheid, twijfel en aarzeling voor – keuzen worden gemaakt op grond van wat men weet en in gegeven ogenblikken als doorslaggevend ziet. Dat ging zowel op voor communisten als voor anti-communisten en er zal nog lange tijd ruimte zijn voor discussie en heroverweging van feiten en gevolgen, alternatieven en

consequenties.

Debatten over het communisme kunnen in ons land nuttig zijn. In de eerste plaats voor begrip van de politieke en sociale nalatenschap in Oost-Europa en de situatie in grote delen van Azië. Communisten regeren niet alleen in China en in Cuba, ze maken op dit ogenblik ook in Frankrijk en Italië deel uit van regeringscoalities. Los daarvan is bezinning gewenst op het socialisme als een internationale beweging waarvan de aanhangers uit waren op humanisering van het maatschappelijk leven, op het zoeken van oplossingen voor grote politieke en sociale vraagstukken die zich op wereldschaal voordoen. Met de rampen die zich in de twintigste eeuw in het minder ontwikkelde Rusland in naam van het socialisme hebben voltrokken is heel dit gedachtegoed nog niet gediskwalificeerd – men baseert zijn oordeel over kapitalisme en liberalisme ook niet op de sociale toestanden in Latijns-Amerika of Zuid-Oost-Azië.

Een debat over het communisme is echter alleen zinvol in een ander kader dan dat van persoonlijke boetedoeningen waarin Bolkestein het tot dusver heeft geplaatst. Bezien vanuit ons land is het communisme slechts van belang als internationaal verschijnsel.

Men heeft in Nederland in de voorbije eeuw over het algemeen weinig oog gehad voor de grote keerpunten in de geschiedenis en de vraag van welke betekenis ze zijn voor de perspectieven van ons land komt ook nu zelden aan de orde. Meer dan eens misten zowel de politieke elite als de publieke opinie 'een cruciale wissel van de moderne geschiedenis van ons continent', om het beeld te gebruiken dat Maarten Brands hanteerde met betrekking tot de Eerste Wereldoorlog¹⁴. Het gaat ook op voor reacties op de ontwikkelingen in Duitsland, de dekolonisatie en de ontbinding van het internationale communisme. Contacten met de op de democratie georiënteerde stromingen in de nationale beweging in Nederlands-Indië vond men bij sociaal-democraten en vooral bij communisten. Daar had men in de jaren dertig ook scherper oog voor de gevaren van de opkomst en de machtsuitbreiding van het nationaal-socialisme in Duitsland en de noodzaak van weerwerk vanuit ons land. De CPN heeft in de Nederlandse politiek zelden gewicht in de schaal gelegd, ook niet bij de behandeling van het

14. M. C. Brands: 'The Great War die aan ons voorbijging', in: *Het belang van de Tweede Wereldoorlog*, 1998.

Correctie

Door een technische fout is de slotpassage van het artikel van Ger Verrips *Bolkestein contra ex-communisten. Geen volwassen debat* in het juli-augustusnummer onvolledig afgedrukt; ze moet luiden:

Al duidelijker daarbij werd 'de kloof tussen discussianten en de geschiedwetenschap.' Ido de Haan wees in verband met diverse controverses bij een terugblik op de jodenvervolging tijdens de Duitse bezetting op een algemener verschil in benadering tussen onderzoekers enerzijds en de politici en de

media anderzijds, toen hij constateerde: 'De geschiedwetenschappers willen het verleden laten spreken, maar beseffen dat men dan vooral meerstemmigheid, nuance en detail hoort. Aan een dergelijk meerduidig verleden valt geen pakkende boodschap te ontlenen'¹⁷. In dat laatste ligt een verklaring voor de verleiding van wat J. van Doorn ooit typeerde als 'jagen op het verkeerde verleden'.

Ook in de hier besproken initiatieven van Bolkestein valt dit patroon op. Pas in antwoord op vragen over de gang van zaken bij de recente kabinetsformatie herinnerde Bolkestein zich de uitspraak van Confucius: 'Grote mensen praten over ideeën, middelgrote mensen over gebeurtenissen, kleine mensen over personen'.¹⁸

17. I. de Haan: 'Het onbehagen van de herinnering. Drie verschrikkelijke

cliché's over de jodenvervolging', in: *De Gids*, november/december 1997.

18. *De Telegraaf*, 10 juli 1998.

regeringsbeleid inzake de dekolonisatie in de jaren 1946-1947, toen de communistische Kamerfractie over heel wat meer gezond verstand bleek te beschikken dan de liberale; bij elke terugblik valt, zowel in Nederland als in Indonesië, te betreuren dat de VVD-oppositie richting militaire agressie wél maar de steun van de CPN aan de politiek van onderhandelen géén invloed op de koers van het kabinet-Beel heeft gehad.

In de periode van de Koude Oorlog treft eerst de kritiekloze en oppervlakkige wijze waarop door de regeringspartijen in de jaren vijftig de Duitse herbe wapening werd gepropageerd – vergezeld van herhaalde pogingen 5 Mei als de nationale herdenking van de bevrijding af te schaffen. In de jaren zeventig zag men daarentegen een buitensporige kritische bemoeizucht jegens de Bondsrepubliek – vanuit de Partij van de Arbeid ook tegenover de SPD. Er deden zich, zowel in sociaal-democratische als in christen-democratische kringen in Nederland opmerkelijke verschuivingen voor van een anti-communisme dat weinig oog had voor nuances en meningsverschillen binnen het communisme naar vormen van anti-anti-communisme dat de prioriteit van de solidariteit met de democratische oppositie in Oost-Europa uit het oog verloor. De door de Sovjet-macht in het leven geroepen 'Duitse Democratische Republiek' werd soms als 'het andere, het antifascistische' Duitsland beschouwd, terwijl de Bondsrepubliek neigingen tot revanchisme werden toegeschreven. Een zorgelijke aandacht voor het gevangenisregime waaraan de BRD gearresteerde terroristen onderwierp contrasteerde met geringe belangstelling voor het algemene onrecht in de totalitaire politiestaat DDR.

De megalomane ideeën en sentimenten over terreur en tegenterreur, revolutie en verzet, welke in dit in sociaal en politiek opzicht keurigst aangehakte parkje in Europa argeloos en achteloos kwamen bovenborrelen, leven hier en daar nog steeds. *Opzij* gaf er recentelijk blijk van, toen een vrouw die tot levenslang was veroordeeld wegens haar aandeel in de moord op Aldo Moro, leider van de Italiaanse christen-democraten, werd omschreven als iemand die tot 'de verzetsbeweging van de jaren zeventig' behoorde¹⁵.

Het zijn belangrijker onderwerpen in een volwassen debat over het communisme dan een voortgaande nierenproeverij van Ina Brouwer, Marcus Bakker en andere jeugdige of bejaarde ex-communisten, waartoe Bolkestein een aanzet gaf.

'Jagen op het verkeerde verleden'

Ook de beeldvorming van het verleden maakt deel uit van de geschiedenis en ze blijkt in ons land interessant voer voor historici te zijn geworden. Het betreft dan niet slechts de kritiek op onvolkomenheden in de geschiedvorsing en gangbare mythen en legenden omtrent de rol van diverse autoriteiten en groeperingen met betrekking tot de Tweede Wereldoorlog, het voorspel en de nasleep ervan, of de gang van zaken tijdens het Indonesië-drama, maar ook de wijze waarop het publiek debat daarover tot dusver telkens weer werd gevoerd.

In dit verband zijn 'een aantal merkwaardigheden' van belang die gesignaleerd zijn door Joop de Jong¹⁶ in de discussies over de Indonesië-kwestie: 'Al deze debatten hadden hetzelfde verloop, bezaat dezelfde kenmerken', te weten 'een sterk moraliserende zwart-wit aanpak, een goed en fout-benadering en ze leverden ondanks de intensiteit van de discussies inhoudelijk niets nieuws op'. Al duidelijker daarbij werd 'de kloof tussen discussianten en de geschiedwetenschap.' Ido de Haan wees in verband met diverse controverses bij een terugblik op de jodenvervolgging tijdens de Duitse bezetting op een algemener verschil in benadering tussen onderzoekers enerzijds en de politiek en de media anderzijds, toen hij constateerde: 'De geschiedwetenschappers willen het verleden laten spreken, maar beseffen dat men dan vooral meerstemmigheid, nuance en detail hoort. Aan een dergelijk meerduidig verleden valt geen pakkende boodschap te ontlelen'¹⁷. In dat laatste ligt een verklaring voor de verleiding van wat J. van Doorn ooit typeerde als 'jagen op het verkeerde verleden'.

Ook in de hier besproken initiatieven van Bolkestein valt dit patroon op. Pas in antwoord op vragen over de gang van zaken bij de recente kabinetsformatie herinnerde Bolkestein zich de uitspraak van Confucius: 'Grote mensen praten over ideeën, middelgrote mensen over gebeurtenissen, kleine mensen over personen'.¹⁸

15. *Opzij*, *Feministisch maandblad*, 26e jaargang, juli/augustus 1998, p. 143.

16. J. de Jong: 'Een inktzwarte bladzijde in de geschiedenis. Nederland en de

Indonesische kwestie 1945-1950, in: *Achtste Jaarboek van het RIOD*, 1977.

17. I. de Haan: 'Het onbehagen van de herinnering. Drie verschrikkelijke

cliché's over de jodenvervolgging', in: *De Gids*, november/december 1997.

18. *De Telegraaf*, 10 juli 1998.



Het Pijpenkabinet, Stokiana genoemd: Prinsengracht 488 in Amsterdam.

Foto: JOHANNA SPELTIE

I N D E N V R E E M D E 7/8

ONTDEKKINGSREIS

Hij ziet bakens geblakerd en verzet,
een streep door het dal, lussen om de bergen
maar vanuit diep onder dekens geboortig,
niet tot enig verlies in staat,
draait hij zich om en wenst zich
een mengsel van mist en zon
om onder te brengen en terug.
Zover zij reiken is de aarde recht
en gaapt schitterende schade.
Vanaf een pier met porticus
over een stille zee die grenst
in kanteling en waterval
met aan de voet alle kleuren
weet hij grote verliezen te bemachtigen:
Voor hem en zijn kielzog
een iriserend rond.

PHILIP INGELSE

Een man droomt dat de aarde niet rond is, dus is hij een ontdekkingsreiziger van eeuwen geleden, de tijd waarin men een messing of koperen koker kende, die vuursteentjes en lichtontvlambare tondelzwam bewaarde... RB

Chaos en rumoer

Grepen uit de partijbladen- geschiedenis van de PvdA

ROELOF BOUWMAN

*Historicus en free-lance journalist,
was van 1994 tot 1997 als medewerker/redacteur
verbonden aan het PvdA-ledenblad PRO*

In september 1997 was het precies vijf jaar geleden dat het eerste nummer van het PvdA-ledenblad *PRO* verscheen. Een lustrumviering bleef echter achterwege.

Misschien was dat ook wel passend, want *PRO* heeft de laatste jaren een met veel conflicten gepaard gaand aftakelingsproces doorgemaakt dat weinig aanleiding geeft voor feestgedruis.

Met name die aftakeling vormt een nieuw element in de rijke bladengeschiedenis van de Nederlandse sociaal-democratie. Conflicten over de partijpers waren er daarentegen altijd al. In twee gevallen leidden ze zelfs tot een scheuring in de partij.

Zo was de oprichting in 1909 van de (later tot Communistische Partij van Nederland omgedoopte) Sociaal-Democratische Partij (SDP) een direct gevolg van Troelstra's optreden tegen orthodox-marxistische SDAP'ers die *De Nieuwe Tijd*, het officiële wetenschappelijke orgaan van de partij, en vervolgens ook het door henzelf opgerichte weekblad *De Tribune*, als podium gebruikten.

Ook de scheuring die in 1932 leidde tot de oprichting van de Onafhankelijk Socialistische Partij (OSP), had te maken met de ruimte voor discussie in de partijpers. Het conflict liep uit de hand nadat de eindredacteur van het SDAP-weekblad *De Sociaal-Democraat* tot twee maal toe bijdragen van linkse opposanten van de partijleiding had geweigerd. De dissidenten (onder wie Jacques de Kadt) richtten vervolgens een eigen blad op, maar pakten hun biezen toen bleek dat het partijbestuur en het partijcongres hun kritiek niet langer wensten te tolereren.

Eind jaren vijftig leek de geschiedenis zich nogmaals te gaan herhalen, toen de kritiek die de PvdA-

leiding te verduren kreeg in *Socialistisch Perspectief*, het huisorgaan van het in 1955 opgerichte Sociaal-Democratisch Centrum (SDC), voor partijvoorzitter Evert Vermeer aanleiding was om de linkse SDC-aanhang met 'verdelging' te bedreigen. In 1960, nadat het congres van de PvdA een resolutie had aangenomen die het partijbestuur machtigde maatregelen te treffen tegen de SDC'ers, besloot het Centrum zichzelf te

ontbinden. In 1964 stierf ook *Socialistisch Perspectief* een stille dood.¹

Pers, pluriformiteit en ontzuiling

De neiging van de SDAP- en PvdA-leiding om zeer strikte marges te hanteren inzake de pluriformiteit van de aan de partij gelieerde bladen, was tot in de jaren zestig typisch voor bijna alle uitgevers van kranten en tijdschriften. 'Partijdigheid' was destijds immers geen kenmerk van partijbladen alleen, maar van zo ongeveer alle persorganen. De meeste kranten en tijdschriften waren door organisatorische, ideologische en/of persoonlijke banden nauw verbonden aan de katholieke, socialistische, protestants-christelijke of liberale zuil en fungeerden in de praktijk vooral als 'herdershond' voor de eigen kudde. Journalistieke mores die tegenwoordig vanzelfsprekend zijn (hoor en wederhoor, streven naar een zo compleet en objectief mogelijke berichtgeving, het scheiden van feiten en opinies, het vermijden van belangenverstrengeling met politieke en maatschappelijke organisaties, kerken, het bedrijfsleven etc.), waren indertijd ondergeschikt aan de ideologische en machtspolitieke belangen van de elites die de zuilen (en de verzuilde pers) bestuurden.

De pluriformiteit van het Nederlandse media-

landschap had bijgevolg vooral een *extern* karakter, dat tot uitdrukking kwam in een verscheidenheid aan perspublicaties die *intern* uiterst homogeen (lees: eenzijdig en bevooroordeeld) waren. Wie in die dagen – om maar een voorbeeld te noemen – een enigszins compleet en objectief verslag wilde lezen van een Kamerdebat, was met een abonnement op de Handelingen doorgaans beter af dan met de verzuilde dagbladen, die niet zelden onder leiding stonden van hoofdredacteurs die tevens partijleider of fanatiek partijganger waren.²

Het ontzuilingsproces maakte – zoals bekend – aan deze situatie een einde. Vrijwel alle media hebben zich in de jaren zestig en zeventig onttrokken aan het toezicht van partijleiders, priesters en dominees. Lezers, luisteraars en kijkers werden niet langer op hun (niet meer bestaande) politiek-maatschappelijke en/of religieuze (groeps)identiteit aangesproken, maar op hun individuele interesses en nieuwsgierigheid, dan wel op een in niet-politieke termen gedefinieerd 'levensgevoel'.

De verdere volwassenwording van de media en het groeiende zelfbewustzijn van journalisten kregen vanaf de jaren zeventig een logisch vervolg door de wijd verbreide invoering van redactiestatuten, waarin de verhoudingen en bevoegdheden tussen redacties en uitgevers werden geregeld. Doorgaans voorzagen deze statuten in de vorming van een redactieraad en diverse vormen van inspraak die aan journalisten een belangrijke of zelfs doorslaggevende stem gaf bij het uitzetten van de koers van het door hen vervaardigde 'product'. De Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) speelde in dit proces een belangrijke rol: een model-redactiestatuut voor opiniebladen kwam tot stand in 1976, dat voor publiekstijdschriften een jaar later. Per uitgave diende vervolgens tussen directie (als vertegenwoordiger van de uitgever), hoofdredactie en redactie overeenstemming te worden bereikt over

de concrete inhoud van het per uitgave geldende statuut, dat, eenmaal vastgesteld, onderdeel werd van de individuele arbeidsovereenkomst.

Roos in de vuist

Vanaf het midden van de jaren zeventig werden ook in de PvdA de eerste voorzichtige initiatieven genomen om de partijpers te laten inspelen op de hierboven geschetste ontwikkelingen.

Die partijen bestond destijds in eerste instantie uit het sinds 1970 verschijnende algemene ledenblad PK, dat vooral was opgericht om de centrale ledenadministratie van de partij *up to date* te houden³ en dat inhoudelijk slechts agitprop afscheidde.

Heel anders was het gesteld met *Roos in de Vuist*, het in februari 1975 opgerichte 'opinieblad van de PvdA', dat tweewekelijks verscheen en waarop leden (en andere belangstellenden) zich apart konden abonneren. Qua opzet leek *Roos in de vuist* enigszins op *Opinie*, dat tussen 1965 en 1969 (onder leiding van Gerda Brautigam) een soortgelijke doelstelling had nagestreefd. *Opinie* was indertijd opgericht als voortzetting van het kaderblad *Paraat* en de tijdschriften van de katholieke en protestants-christelijke werkgemeenschappen binnen de PvdA, maar was ter ziele gegaan toen bleek dat het blad niet in staat was een bredere lezerskring aan te boren.

Roos in de vuist slaagde daar wel in: het eerste nummer (dat bij wijze van proef aan alle partijleden werd toegestuurd) leverde meteen al 16.000 abonnees op. Het blad nam tevens de lezerskring van *De Gemeente* over, aangezien dit orgaan voor de gemeentelijke en provinciale bestuurders van de partij bij wijze van experiment als 'Lokaal Bestuur'-katern in *Roos in de vuist* was opgegaan.

Een volwaardig redactiestatuut had *Roos in de vuist* niet: de 'algemene redactie' (het blad kende ook een 'werkredactie') was voor haar beleid ach-

1. Over de conflicten in 1909, 1932 en 1959 zie o.m. J. Perry e.a., *Honderd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam, 1991) p. 41-42, 83-85 en 201-202.

2. Ter illustratie: tot november 1967 benoemde het partijcongres van de PvdA de hoofdredacteur van *Het Vrije Volk*, destijds het grootste dagblad van Nederland. C.P.M. Romme, van 1946 tot 1961 fractieleider van de Katholieke Volkspartij, was tot 1952 tevens 'staatkundig hoofdredacteur' van de *Volkskrant*. *Trouw* had in de persoon van

J.A.H.J.S. Bruins Slot van 1945 tot 1971 een hoofdredacteur die tussen 1946 en 1963 achtereenvolgens Tweede-Kamerlid en fractievoorzitter was van de Anti-Revolutionaire Partij. A. Stempels combineerde in de jaren vijftig en zestig zijn hoofdredacteurschap van de NRC met allerlei politieke activiteiten voor de VVD. De eerste naoorlogse parlementaire redacteur van het *Algemeen Handelsblad* was tegelijkertijd hoofdredacteur van het VVD-partijblad *Vrijheid en Democratie*. Hoofdredacteur D.J. von Balluseck van het *Handelsblad*

had, in zijn hoedanigheid van adviseur van VVD-minister D.U. Stikker, zelfs een eigen kamer op het ministerie van Buitenlandse Zaken.

3. 'Om een ledenadministratie bij te houden, moeten de leden periodiek iets thuis gestuurd krijgen; anders vergeten ze om adreswijzigingen enz. te sturen, dus voor een centrale ledenadministratie is een algemeen ledenorgaan nodig!', aldus A.P. Schilthuis in het laatste nummer van *Opinie* (24 december 1969).

teraf verantwoording schuldig aan het partijbestuur. Een nogal merkwaardige constructie als bedacht wordt dat een aantal leden van het partijbestuur (onder wie partijvoorzitter Ien van den Heuvel en later ook haar opvolger Max van den Berg) zélf in die algemene redactie zitting had. In de aanloop naar de Tweede-Kamerverkiezingen van mei 1977 kwam de toch al wankel onafhankelijke status van het blad nog verder onder druk te staan toen Kees Bode, de uit de reclamewereld afkomstige campagneleider van de PvdA, zich nadrukkelijk met de inhoud van *Roos in de Vuist* ging bemoeien. Voor eindredacteur Jos Dumont, die samen met partijvoorzitter en voormalig *Hitweek*-redacteur André van der Louw een van de initiatiefnemers was geweest van het blad, was die gang van zaken mede aanleiding om in de zomer van 1976 zijn ontslag in te dienen.

Dit alles neemt echter niet weg dat raadpleging van een aantal oude jaargangen van *Roos in de vuist* de indruk wekt dat het blad als platform voor interne discussie en meningsvorming redelijk moet hebben gefunctioneerd. Los daarvan was alleen al de oprichting van *Roos in de vuist* een indicatie dat de toenmalige partijleiding het belang inzag van een partijblad dat, anders dan *PK*, niet bedoeld was om de lezer het gevoel te geven dat hij bij de juiste club was aangesloten, maar dat probeerde te fungeren als een vrijplaats voor discussies waarin niet de politieke opportuniteit maar de kwaliteit van de argumentatie doorslaggevend was.

Voorwaarts

In oktober 1980 gingen *Roos in de vuist* en *PK* op in een nieuw blad dat de (aan het PvdA-verkiezingsprogramma uit 1977 ontleende) titel *Voorwaarts* kreeg. Aanvankelijk verschenen twee versies van het blad: een 'normale' tweewekelijkse editie voor de abonnees en (gemiddeld eens per maand) een 'afgeslankte' *Voorwaarts* met minder pagina's, die bij wijze van ledenblad naar partijleden werd gestuurd die geen abonnee waren. Na verloop van tijd ging de ledeneditie op krantenformaat verschijnen; weer later verdween de titel *Voorwaarts* van de voorpagina en werd het blad als *PvdA-ledenkrant* en als *De Toekomst* voortgezet.⁴

Na de 'loskoppeling' van het ledenblad braken voor *Voorwaarts* gouden jaren aan. Als eerste partijblad in Nederland kreeg *Voorwaarts* een redactiestatuut, dat in grote lijnen overeenkwam met het modelstatuut van de NVJ voor opinietijdschriften. De tweehoofdige redactie van het blad was voortaan verantwoording schuldig aan een redactieraad, die werd voorgezeten door Felix Rottenberg. De spraakmakende artikelen, interviews en beschouwingen waarin *Voorwaarts* ging grossieren, trokken alom de aandacht⁵ en resulteerden in een betaalde oplage die opliep tot 30.000 exemplaren.

Het succes van *Voorwaarts* luidde echter ook haar ondergang in. Het partijbestuur begon spijt te krijgen van de onafhankelijke status die het blad was verleend en liet niets na om *Voorwaarts* in de mangel te nemen. Toenmalig partijsecretaris Wim van Velzen verbood de redactie gebruik te maken van het adressenbestand van de partij om nieuwe abonnees te werven. Er werden onderzoekscommissies ingesteld. Er verschenen rapporten. De full-colour-omslag moest verdwijnen. Het blad moest dunner. Het blad moest minder vaak verschijnen. Er werd, in de woorden van hoofdredacteur Oebele de Jong, 'een klassiek marxistisch model op het blad losgelaten. De kritiek werd niet over de inhoudelijke band gespeeld, maar indirect: het blad in de versukkeling brengen, op economische gronden. Niet een inhoudelijk debat, maar gezeik achteraf en je financieel-economisch in de bankschroef zetten'.⁶

In december 1989 besloten De Jong en zijn collega-redacteur Tjarda Harmsma hun biezen te pakken. De redactieraad van *Voorwaarts* had op dat moment nog maar één lid: partijvoorzitter Marjanne Sint, die, toen ze nog hoofdredacteur was van *Intermediair*, notabene zitting had gehad in een commissie van deskundigen die het toenmalige partijbestuur had geadviseerd om *Voorwaarts* een onafhankelijke redactie te geven. De Jong had zijn oordeel over Sint inmiddels bijgesteld: 'Ik ben potdorie journalist. Ik heb daar niet gezeten als beleidsmedewerker van de voorzitter. Ik ben geen partijpapa-gaai'.⁷

Vreemd genoeg werden de abonnees van *Voorwaarts* niet ingelicht over de achtergronden van het conflict tussen het partijbestuur en de redactie.

4. *De Gemeente* was al in 1979 als zelfstandig maandblad herrezen onder de naam *Lokaal Bestuur*.

5. Zie bijvoorbeeld John Jansen van Galen, 'Het lijkt wel journalistiek' in:

Haagse Post, 13 oktober 1984.

6. John Wanders, 'Het partijbestuur heeft het voor de redactie verprutst' in: *de Volkskrant*, 16 december 1989.

7. *Ibidem*. Zie ook 'PvdA neemt

Voorwaarts in de mangel' in: *De Journalist*, 23 oktober 1989 en 'Redactie Voorwaarts vertrekt' in: *De Journalist*, 18 december 1989.

Partijsecretaris Alard Beck deelde de lezers slechts mee dat er 'met wederzijds goedvinden' een einde was gekomen aan het dienstverband van De Jong en Harmsma en dat *Voorwaarts* 'vooralsnog in dezelfde formule' zou blijven verschijnen.⁸ Uit het colofon viel op te maken dat het partijbestuur geen moeite had gedaan om nieuwe redacteuren voor het blad aan te trekken en dat 'Samson ABEL business publishers', uiteraard bijgestaan door redactieraad Marjanne Sint, de leiding had overgenomen.

In juni 1990 nam de partijraad van de PvdA tenslotte het besluit om *Voorwaarts* op te heffen.⁹ Columniste Annemarie Grewel kreeg vier maanden later in de laatste *Voorwaarts* het laatste woord. 'Wat krijgen we nu?', vroeg ze zich af. 'Een partijblad met een redactieraad waarin minstens één lid van het partijbestuur, een lid van de Tweede-Kamerfractie, een lid namens de WBS, een lid namens het CLB, etc. etc.? Een onafhankelijke redactie is de voorwaarde voor het functioneren van een blad, zonder censuur. Een vazallenblad, daar heb je niks aan als partij.'¹⁰

Rood, PRO en Rottenberg

In februari 1991 kregen de leden van de PvdA een nieuw partijblad in de bus dat de titel *Rood* droeg, en dat bedoeld bleek als opvolger van zowel het opinieblad *Voorwaarts* als het ledenblad *De Toekomst*. Redacteur Aat Sliedrecht legde in de eerste *Rood* omstandig uit welke 'overtuigingen' ten grondslag hadden gelegen aan 'de integratie van de partijpers': 'Meer bedrukt papier is niet rechtevenredig aan "beter geïnformeerd". Was dat maar waar. 't Is de kwaliteit die het doen moet. (-) *Voorwaarts* en *De Toekomst* zijn verdwenen. *Rood* draagt de fakkel verder. Communicatie, echte levende communicatie, daar gaat het om. Informatie en opinie, die uitdaagt, die de verscheidenheid aan meningen in de partij recht doet. *Rood* is een blad met een hoge pretentie. Die pretentie kunnen we waarmaken als alle leden in de partij daaraan bijdragen. Beschouw de redactie van *Rood* als een instrument om uw mening te laten horen. We zitten er klaar voor. Op de weg terug naar een doeltreffende eenvoud!'¹¹

Nauwelijks vijf maanden later, in juli 1991,

presenteerde een commissie onder leiding van J.A. van Kemenade haar roemruchte rapport over partijvernieuwing *Een partij om te kiezen*. In het rapport werd voorgesteld het ledenblad van de PvdA '[om te vormen] tot een onafhankelijk maandblad voor leden en donateurs, waarin informatie wordt gegeven over de partij, over themabijeenkomsten, over relevante maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en waarin kritische reflectie wordt gegeven met betrekking tot actuele politieke thema's'.¹²

Dit niet mis te verstane pleidooi om de aan *Voorwaarts* ontnomen redactionele onafhankelijkheid in ere te herstellen, hing ten nauwste samen met de 'aanzienlijke veranderingen' die zich volgens de commissie-Van Kemenade hadden voorgedaan ten aanzien van de programmatische functie van politieke partijen. 'Ideologische onzekerheid is de horizon van de sociaal-democratie geworden. In een gedifferentieerde, snel veranderende samenleving verliezen traditionele, vastomlijnde ideologieën hun betekenis voor de politiek,' aldus het rapport. 'In die omstandigheden zijn vrije meningsvorming en ideeënontwikkeling een onmisbare voorwaarde geworden voor een bloeiende Partij van de Arbeid. Het belang van zo'n vrij debat hangt dus niet in de eerste plaats samen met de behoefte die leden daaraan hebben (hoewel dat ook het geval zal zijn), maar met de behoefte van de partij zelf. Het debat dient niet alleen om het beleid te voeden en uitgangspunten te actualiseren, maar ook om op een specifieke en relevante manier de communicatie met de samenleving te onderhouden. De vraag in welke mate het publiek debat in en rond de PvdA zal bloeien, valt niet vooraf en van bovenaf te beantwoorden. Wel kunnen betere voorwaarden worden geschapen.' De transformatie van het ledenblad tot een 'onafhankelijk periodiek, gericht op de bevordering van het vrije debat in en rond de PvdA en op het verschaffen van informatie over de diverse meningsvormende activiteiten in de partij' was volgens de commissie één van die voorwaarden.¹³

Nooit eerder was in de PvdA een zo duidelijk en goed onderbouwd pleidooi gehouden voor een onafhankelijk partijblad. Bovendien had het er aan-

8. Alard Beck, 'Mededeling aan de abonnees' in: *Voorwaarts*, 19 december 1989.

9. Over de besluitvorming op de partijraad zie Bart Tromp, 'Voorwaarts, en niet vergeten!' in: *Socialisme en Democratie*, oktober 1990.

10. Annemarie Grewel, 'Wat krijgen we nu?' in: *Voorwaarts*,

september 1990.

11. Aat Sliedrecht, 'Over de bomen en het bos' in: *Rood*, februari 1991.

12. *Een partij om te kiezen* (Amsterdam, 1991) p. 60.

13. *Ibidem*, p. 35.

vankelijk alle schijn van dat de in het rapport gedane aanbevelingen verwezenlijkt werden, want in september 1992 kreeg Rood van de pas aangetreden partijvoorzitter Felix Rottenberg - niet toevallig een van de leden van de commissie-Van Kemenade - een nieuwe naam (*PRO*) en een veelzeggende nieuwe ondertitel: 'maandblad over de Partij van de Arbeid'.

Blijkens een redactioneel in het eerste nummer van *PRO* waren de makers van het nieuwe blad van plan dat woord 'over' in de ondertitel uiterst serieus te nemen. 'PRO is het nieuwe maandblad over de Partij van de Arbeid. Over. Niet namens. Daar wil mee gezegd zijn, dat de vigerende partijkoers niet bij voorbaat gelijk kan worden gesteld aan de koers van de redactie. De PvdA heeft een politiek doel. *PRO* heeft een journalistiek doel: het geven van een zo waarheidsgetrouw mogelijk beeld van de PvdA,' zo heette het. 'Rijk is de bladengeschiedenis van de sociaal-democratie. En altijd was het dilemma: megafoon van het partijbestuur, of microfoon voor elk partijlid dat de pen ter hand neemt. Geen van beide opties leverde een bevredigend resultaat op in de vorm van een leesbaar blad. Daarom is *PRO* geen van beiden. Geen megafoon, maar het geeft wel informatie over de partijkoers. En geen microfoon in de zin van een veredelde ingezonden brievenrubriek; maar het bevat wel reportages, debatten en opiniërende columns waarin PvdA-leden aan het woord komen. (-) Als dat ergens toe kan leiden, dan is het wel tot een aardig blad'.¹⁴

Een redactiestatuut, zoals *Voorwaarts* had, kreeg *PRO* echter niet. Hoofdredacteur Folkert Catz kon in november 1993 dan ook weinig anders doen dan direct ontslag nemen, toen hij merkte dat de partijleiding, ondanks alle mooie beloften, toch weer 'een propaganda-diarree' van het blad wenste te maken. 'Ik wil een blad over de PvdA, geen door de partijtop opgelegd orgaan,' liet Catz weten. 'Dat heb ik de voorzitters Rottenberg en Vreeman een jaar geleden bij mijn aantreden ook voorgehouden. Ja, dat wilden ze ook. Maar volgens mij weet de partij niet goed wat ze wil. Het is een zootje'.¹⁵

Catz werd als hoofdredacteur opgevolgd door Evert Bosman. Onder zijn leiding werden bij *PRO* ingrijpende bezuinigingen doorgevoerd die leidden

tot een soberder lay-out, minder pagina's en inkrimping van de verschijningsfrequentie.¹⁶

Maar ook Bosman hield het bij *PRO* niet lang uit. In april 1995 legde hij zijn functie als hoofdredacteur neer vanwege 'onvrede over de wijze waarop het partijbestuur poogde invloed uit te oefenen op inhoud en vorm van het blad'.¹⁷ Om diezelfde reden stapte, tegelijk met Bosman, ook redacteur Rinke van den Brink op.

Directe aanleiding voor het conflict tussen Bosman en het partijbestuur (lees: partijvoorzitter Rottenberg) was een artikel in *PRO* van april 1995, waarin politicoloog Rudy Andeweg, de Brabantse PvdA-Statenkandidaat Jan Boelhouwer, WBS-medewerker René Cuperus en opinieonderzoeker Maurice de Hond de voor de PvdA rampzalig verlopen Provinciale Statenverkiezingen analyseerden. Met name een door Bosman op de cover gezette uitspraak van De Hond ('Misschien komt er een soort splitsing waarbij het gedeelte grachtengordel zich verenigt met D66'), bleek bij Rottenberg zeer slecht te zijn gevallen.¹⁸

Net als na het ontslag van de *Voorwaarts*-redactie in 1989, werd ook na het vertrek van Bosman en Van den Brink bij *PRO* geen sollicitatieprocedure gestart om in de ontstane vacatures te voorzien. Jan Schuurman Hess, de enige redacteur die in het conflict de kant van Rottenberg had gekozen, kreeg in de zomer van 1995 van het partijbestuur weliswaar de eindverantwoordelijkheid voor de productie van *PRO* toegewezen, maar de post van hoofdredacteur is formeel nu al meer dan drie jaar vacant. Samen met Schuurman Hess kwam een nogal wisselend gezelschap van oude en nieuwe freelance medewerkers onder het opschrift 'redactie' in het colofon te staan.

Drie nieuwe partijbladen

Temidden van deze organisatorische chaos kwam ook aan de in 1991 afgekondigde 'integratie van de partijpers' een einde. De 'doeltreffende eenvoud' werd vervangen door een geld- en energieverlindende wildgroei van partijbladen, die echter geen van alle een onafhankelijke redactie kregen.

Zo begon in februari 1995 het wekelijkse *PvdA*-

14. 'Over. Niet namens' in: *PRO*, september 1992.

15. 'Problemen bij ledenblad PvdA' in: *De Journalist*, 8 oktober 1993.

16. De drukkosten van *PRO* liepen daarvoor met meer dan een kwart terug van

fl. 417.545 (1993) naar fl. 304.117 (1994). Zie *Beleidsverslag Partij van de Arbeid 1992-1994, deel 2* (1995) p. 111 en *Beleidsverslag Partij van de Arbeid 1994-1996* (1997) p. 127.

17. Brief Evert Bosman aan de mede-

werkers van *PRO*, 27 april 1995.

18. Zie ook Joop van Tijn, 'Hoofdredacteur Evert Bosman van het PvdA-partijblad stapt op, dat moet dan maar, vindt voorzitter Rottenberg', in: *Vrij Nederland*, 29 april 1995.

Vlugschrift te verschijnen, aanvankelijk door het partijbestuur aangekondigd als een experiment, bedoeld om de communicatie van en naar de PvdA 'gerichter, actueler en compacter te maken'.¹⁹ Twee jaar later - het *Vlugschrift* had zich inmiddels met verve ontpopt als project en spreekbuis van Niet Nix - bleek het blad, volgens hetzelfde partijbestuur, opeens 'een initiatief voor en door jongeren' te zijn geweest.²⁰ Kennelijk had in de tussentijd het idee postgevat dat het oprichten van een tweede partijorgaan een nogal omslachtige methode is om informatieoverdracht compacter te maken. Eén van die 'jonge' initiatiefnemers van het *Vlugschrift* was overigens partijvoorzitter Rottenberg, die tevens enige tijd als columnist aan het blad was verbonden. Sinds zij Rottenberg als partijvoorzitter opvolgde, staat Karin Adelmund als vaste medewerker van de redactie in het colofon van het *Vlugschrift* vermeld. Daarmee werd - na bijna twintig jaar - de traditie van dubbelfuncties bij de partijpers nieuw leven ingeblazen.

Net als bij *Roos in de vuist* en *Voorwaarts* het geval was, moeten partijleden die prijs stellen op toezending van het *Vlugschrift* zich apart abonneren. Maar aangezien er voor het *Vlugschrift* veel minder belangstelling bestaat dan indertijd voor *Roos in de vuist* en *Voorwaarts*, wordt slechts zo'n twintig procent van de gemaakte kosten door de opbrengst van abonnementsgelden gedekt.²¹ Het partijbestuur zuivert het exploitatiekort echter aan uit de partijkas. Over de periode 1995-1997 ging het daarbij om een bedrag van meer dan fl. 340.000.²² Dankzij toepassing van dit omgekeerde profijtbeginsel draaien de partijleden die géén *Vlugschrift* wensen te ontvangen op voor bijna alle kosten van het blad.

De leiding van de Tweede-Kamerfractie van de PvdA nam in de zomer van 1995, na eerst de uitgave van een eigen fax-vlugschrift te hebben overwogen (de naam 'Wally-Fax' circuleerde al op het partijbureau), het initiatief tot de oprichting van *PRO-Binnenhof*, dat sindsdien als bijlage van *PRO* fungeert. De inhoud van het blad valt echter, anders dan de

titel doet vermoeden, onder de verantwoordelijkheid van de (Haagse) afdeling voorlichting van de partij en heeft bijgevolg geen uitgesproken journalistiek karakter.

De oprichting van *PRO-Binnenhof* werd in sociaal-democratische wandelgangen geïnterpreteerd als een 'tegenzet' van fractievoorzitter Jacques Wallage. Die zou uit het vertrek van Catz en Bosman bij *PRO* en de oprichting van *Vlugschrift* de conclusie hebben getrokken dat zijn 'rivaal' Rottenberg zich meester begon te maken van de partijpers en dat het dus hoog tijd werd om tegengaatregelen te treffen. Als PvdA-Tweede-Kamerlid Marjet van Zuijlen gelijk heeft met haar analyse dat er tussen Rottenberg en Wallage sprake was van 'onderling hanengedrag' waar eigenlijk 'een psycholoog aan te pas (had moeten) komen'²³, dan zou die interpretatie wel eens kunnen kloppen. Officieel heet het echter dat *PRO-Binnenhof* voorziet in de behoefte aan 'nieuws' over de activiteiten van de PvdA-Tweede-Kamerfractie.

Voorts richtte ook de PvdA-delegatie in het Europees Parlement in maart 1996 een eigen 'informatieblad' op onder de titel *RooSter*. Het blad verschijnt sindsdien drie maal per jaar en wordt kosteloos toegestuurd aan geïnteresseerden. Een initiatief van de Eerste-Kamerfractie van de PvdA om een eigen blad te beginnen, bleef - tot op heden - uit.

De aftakeling van PRO

Het voortbestaan van *PRO* kreeg ondertussen een slepend karakter. De aftakeling in kwantitatieve zin kan geen enkele lezer zijn ontgaan: van een aantrekkelijk ogend magazine met een full-colour-omslag en een omvang van 44 pagina's, is het blad de afgelopen jaren veranderd in een acht pagina's tellend periodiek op tabloid-formaat, dat door een *Vlugschrift*-redacteur al eens smalend werd vergeleken met 'het blad van de tennisvereniging'²⁴. Wat aantal pagina's, redactiebezetting en uiterlijk betreft, kan *PRO* zich inmiddels niet meer meten met de ledenbladen van de meeste andere politieke partijen, de 'kleintjes' meegerekend.²⁵ Hetgeen

19. *Ideeën, Personen en Praktijken/ Beleidsverslag partijbestuur, congresstuk 6* (1995) p. 11.

20. *Ideeën, Personen en Praktijken deel 2, congresstuk 7* (1997) p. 7.

21. Zo bedroegen de kosten van *Vlugschrift* in 1997 fl. 101.700 en werd slechts fl. 20.000 aan abonnementsgelden geïnd (cijfers uit de voorlopige jaar-

rekening 1997, aan mij verstrekt door het partijbureau).

22. In 1995 bedroeg het verschil tussen kosten en opbrengsten fl. 160.042 (zie *Beleidsverslag Partij van de Arbeid 1994-1996* (1997) p. 165), in 1996 fl.

100.122 (zie *Rapport aan het partijbestuur van de Partij van de Arbeid Amsterdam inzake de jaarrekening* (1997) uitgebracht

door Moret Ernst & Young Accountants, p. 22 en 26) en in 1997 (zie noot 21) fl. 81.700.

23. Leonard Ornstein, 'Marjet van Zuijlen. De politiek is een tijdelijke roeping' in: *Vrij Nederland*, 3 mei 1997.

24. Mirjam de Rijk, 'Brainstormen met Felix' in: *De Groene Amsterdammer*, 5 juni 1996.

extra schrijnend is als bedacht wordt dat *PRO* voor de grote groep niet-actieve partijleden het enige tastbare 'product' is dat zij in ruil voor hun goeie geld (de gemiddelde contributie die PvdA-leden betalen is, in vergelijking met andere partijen, ook nog eens relatief hoog²⁶) in handen krijgen.

Veel ernstiger nog is dat het blad de afgelopen jaren geen significante bijdrage heeft geleverd aan de door de commissie-Van Kemenade bepleite opbloei van het publieke debat in en rond de PvdA. Debet aan deze hele gang van zaken is dat er geen maatregelen werden getroffen om de kaalslag op het budget van *PRO* ongedaan te maken, de in 1995 ontstane onderbezetting van de redactie op te heffen en - belangrijker nog - dat het partijbestuur verzuimd heeft om door middel van het (opnieuw) instellen van een redactiestatuut een kader te scheppen waarbinnen het blad ruimte zou kunnen bieden aan dat debat.

Wie de handelwijze van de partijleiding op dit punt analyseert, kan niet anders dan tot de conclusie komen dan dat men van *PRO* welbewust 'een zootje' heeft gemaakt, in de wetenschap dat het recht van de sterkste in dergelijke situaties prevaleert. Wat daar de uiterste consequentie van is, werd begin vorig jaar op wel zeer pijnlijke wijze duidelijk, toen een aanvankelijk als 'bijlage' bedoelde tekst van Tweede-Kamerlid Jan van Zijl over de financiering van de AOW op het allerlaatste moment en zonder enige vorm van overleg met de redactie inte-

graal en paginagroot in *PRO* werd opgenomen.²⁷

Een paar maanden later werd de ondertitel van *PRO* gewijzigd van 'maandblad over de Partij van de Arbeid' in 'maandblad van de Partij van de Arbeid'. Daarmee werd een al langer bestaande praktijk officieel gelegaliseerd en werd ook formeel afscheid genomen van de pretentie journalistieke in plaats van politieke doelen na te streven. Zeventien jaar na de oprichting van *Voorwaarts* en zes jaar na *Een partij om te kiezen* was de partijbladengeschiedenis van de PvdA weer terug bij af.

'Het welslagen van de gekozen benadering hangt sterk af van het in de partij (doen) ontstaan van het besef, dat het niet een kwestie is van tamelijk vrijblijvend kiezen voor (gedeeltelijke) verbeteringen, maar een kwestie is van moeten en van willen,' waarschuwde de commissie-Van Kemenade in 1991. 'De partij verandert zichzelf op een wijze die oude problemen oplost en die de partij geschikt maakt voor de (naaste) toekomst op straffe van een verdere teruggang en met een interessantere en leukere organisatie als beloning.'²⁸

Wat de partijpers betreft, kan geconstateerd worden dat er in de afgelopen periode zelfs van 'tamelijk vrijblijvend kiezen voor verbeteringen' geen sprake is geweest. Dat ook de beloning in de vorm van een 'interessanter' en 'leuker' (leden)blad is uitgebleven, is, zo bezien, niet meer dan logisch.

25. De Socialistische Partij bijvoorbeeld stuurt haar leden twaalf keer per jaar een 32 full-colour-pagina's tellend magazine toe. Ook vergeleken met het uitstekend verzorgde *GroenLinks Magazine* oogt *PRO* als het blad van een noodlijdende tennisvereniging.

26. De gemiddelde contributie per partijlid bedroeg in 1995 bij de PvdA fl. 127,63, bij het CDA fl. 81,80 en bij de VVD fl. 93,46. Zie R.A. Koole, 'Ledenpartijen of staatspartijen? Financiën van Nederlandse politieke partijen in vergelijkend en historisch per-

spectief', in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1996*, (Groningen, 1997) p. 175.

27. 'Geheugensteuntje. Wat de PvdA wil' in: *PRO*, januari 1997.

28. *Een partij om te kiezen* (Amsterdam, 1991) p. 149.

B O E K E N

Het verlangen van een republiek

Margo Trappenburg bespreekt:

Sjaak Koenis, *Het verlangen naar gemeenschap. Politiek en moraal in Nederland na de verzuijing*, Amsterdam: Van Genneep, 1997.

Het politiek-filosofische tijdschrift *Krisis* wijdde onlangs een heel thema-gedeelte aan *Het verlangen naar gemeenschap* van Sjaak Koenis. Drie geleerde commentatoren discussiëren met Koenis, analyseren zijn centrale begrippen, sporen naar ambivalenties in de tekst en proberen deze te duiden in wetenschapstheoretische termen. Zo lezen we in de bijdrage van Tannelie Blom: 'Als ik *Het verlangen naar gemeenschap* in zijn geheel in ogenschouw neem, dan zie ik twee principes van theorieconstructie elkaar voor de voeten lopen: een analytische techniek die empirisch concrete fenomenen uiteenlegt in aspecten die als zodanig, in geïsoleerde vorm niet observeerbaar zijn, maar die, beschouwd als een netwerk van onderling afhankelijke variabelen een 'dieptestructuur' doen vermoeden (...) en (...) een 'realistische' of fenomenale techniek (...), een strategie van theorievorming die eraan wil vasthouden dat theoretische concepten eenduidig refereren aan op zichzelf bestaande en als zodanig ook observeerbare eenheden.' Voor iemand die een vlot geschreven essay publiceerde dat netto slechts 124 pagina's telt is al deze aandacht in *Krisis* enerzijds vleidend, maar anderzijds misschien ook een beetje teveel van het

goede. Koenis reageert op de kritiek van Blom met de verzuchting dat hij en Blom 'in twee geheel verschillende theoretische werelden leven', een verweer dat ik beslist ga onthouden voor de eerstvolgende keer dat iemand mijn werk bekritiseert in termen die er veel te ingewikkeld voor zijn.

De centrale these in *Het verlangen naar gemeenschap* is eenvoudig en door en door republikeins in de politiek-filosofische betekenis van dat woord (dat Koenis zichzelf pas na één van de in *Krisis* verschenen commentaren als republikein is gaan zien, zoals hij in zijn repliek beweert, is onbegrijpelijk). Die these luidt als volgt: politiek is een apart soort activiteit met een eigen logica, een eigen ritme en eigen onderwerpen. Van vele kanten wordt deze eigen aard van de politiek echter bedreigd. Zo bestaat er in Nederland de neiging om politiek vooral *instrumenteel* te beschouwen: men ziet politiek als een middel om de samenleving te ordenen, de sociale zekerheid op peil te houden en gezondheidszorg toe te delen aan zieken en behoeftigen. In termen van Van Gunsteren & Andeweg, die in *Het grote ongenoegen* (Aramith Uitgevers, 1994) een visie op politiek verkondigen die in hoge mate vergelijkbaar is met die van Koenis: politiek wordt gelijkgesteld met 'systeemzorg', terwijl systeemzorg slechts een bijproduct of een nevenfunctie van de politiek zou moeten zijn. Naast deze neiging om de politiek te instrumentaliseren bestaat ook de neiging haar op een verkeerde manier te moraliseren.



INHOUD

Het verlangen van een republiek

Welke schoolstrijd?

B O E K E N

Deze fout wordt gemaakt door aanhangers van de zogeheten gemeenschappelijkheidstheze.

Zij menen dat de samenleving alleen bijeen kan worden gehouden door een gemeenschappelijke publieke moraal, zij maken zich zorgen over de toenemende individualisering in de moderne maatschappij, zij pleiten voor enigerlei herstel van normen en waarden en voor nadere bezinning op 'wat ons bindt'. Aanhangers van de gemeenschappelijkheidstheze zijn volgens Koenis te vinden bij zowel het CDA, als de PvdA als de VVD, met dien verstande dat de precieze inhoud van de te herstellen normen en waarden van partij tot partij verschilt: voor de VVD gaat het vooral om burgermansfatsoen, voor het CDA om goed ouderschap, goed nabuurschap en dergelijke en voor de PvdA (door Koenis terloops tussen CDA en VVD in gesitueerd; merk op hoe de PvdA langzaam maar zeker de centrumrol in de Nederlandse coalitiepolitiek overneemt) om zaken als vriendschap en solidariteit. Anders dan de aanhangers van de gemeenschappelijkheidstheze meent Koenis dat het in de politiek juist niet moet gaan om 'wat ons bindt'. Waar moet het dan wel om gaan? Dit is een centrale vraag voor politiek-filosofische republikeinen, gemakshalve hier maar even gedefinieerd als denkers die van oordeel zijn dat politiek een waarde op zichzelf vertegenwoordigt. De republikeinse politiek-theoretica Hannah Arendt, inspiratiebron voor zowel Van Gunsteren & Andeweg als Koenis, vond dat de politiek een ruimte moest zijn waar

mensen geschiedenis konden schrijven door het verrichten van strikt politieke daden. Strikt politieke daden zijn niet privé (het verzorgen van je oude moeder is geen politiek), maar ook niet sociaal-economisch (het verhogen of verlagen van de WAO is ook geen politiek in de Arendtiaanse zin des woords).

Waar moet het in de politiek over gaan?

Strikte politiek gaat bij Arendt vooral over oorlog en vrede en om constitutievorming (haar grote politieke helden zijn de Griekse krijger Achilles en de Amerikaanse grondwet opstelden). Voor Van Gunsteren & Andeweg gaat het in de politiek om 'het vermijden van dictatuur en slavernij' en om 'het vormgeven aan lotsverbondenheid'. Koenis vindt deze beide invullingen van politiek wel aantrekkelijk, maar niet goed genoeg. Arendt's visie komt neer op een esthetisering van de politiek (*l'art pour l'art*). De visie van Van Gunsteren & Andeweg vindt Koenis teveel een helikopterperspectief. Van veraf bekeken mag het zo zijn dat de belangrijkste functie van het parlement is dat het er is, dat we het kiezen en dat we dus niet zijn overgeleverd aan willekeurige machtsuitoefening, maar in de praktijk van alledag geeft dat maar heel beperkt zicht op wat we met en in zo'n parlement zouden moeten doen.

Wat stelt Koenis hier tegenover? Dat wordt niet helemaal duidelijk. Soms lijkt hij van mening dat burgers zich in de politiek zullen manifesteren als

representanten van uiteenlopende gemeenschappen: kerken, belangengroepen, vrouwenbeweging, homobeweging (het verlangen naar gemeenschap is op zichzelf heel begrijpelijk; het mag alleen niet op de politiek geprojecteerd worden). Vertegenwoordigers van verschillende gemeenschappen kunnen in de politiek met elkaar strijden om erkenning van hun gemeenschap of over de opheffing van als onrechtvaardig ervaren verschillen tussen gemeenschappen. Politiek à la Koenis mag echter niet worden verward met de pacificatiepolitiek die we kennen uit de tijd van de verzuiling, toen de representanten van de verschillende zuilen met elkaar streden over kwesties van verdeling en erkenning. Koenis is zeer beducht voor de opsluiting van burgers in culturele stereotypen; je mag je als burger wel manifesteren als representant van een gemeenschap, maar het is zeker niet de bedoeling dat de politiek een infrastructuur aanbiedt die jou als zodanig behandelt.

Mag het in de politiek gaan over morele kwesties? Dat hangt er vanaf. Het mag in elk geval niet gaan over zogenaamde 'exclusieve normen', normen die specifiek zijn voor bepaalde gemeenschappen, die tot doel hebben onderscheid te creëren tussen wel en niet-leden van die gemeenschap. De politiek c.q. de overheid mag zich niet bemoeien met visies op 'het goede leven'; burgers mogen dergelijke visies vrij belijden en ontwikkelen in hun gemeenschappen. Daar staat tegenover dat de overheid zich wel mag bemoeien met wat

B O E K E N

Koenis de 'kwaliteit van de politieke orde' noemt en daaronder vallen 'in ieder geval voorlichting over antidiscriminatie (omdat discriminatie tegen de wet is), en over ongezond gedrag van de burgers (niet omdat de overheid een bepaalde (morele) conceptie van gezondheid heeft of zou moeten hebben, maar omdat de kosten van (vermijdbaar) ongezond gedrag en de verdeling van die kosten politieke kwesties zijn). Bij die voorlichting hoort ook natuur- en milieu-educatie (...) omdat de kosten van vervuiling en vernietiging van het milieu en in het verlengde hiervan de verdeling van de risico's die we hierdoor lopen politieke kwesties zijn (...)'. Ik moet zeggen dat ik het hier even helemaal kwijt raakte. De politiek/overheid mag zich niet bemoeien met morele visies van burgers/visies op het goede leven, o.k. Maar de overheid mag zich daar wel mee bemoeien als die visies raken aan verdelingsvraagstukken in het heden of in de toekomst? Aan vrijwel alle morele vragen zitten toch financiële aspecten? Als meer mensen overgaan tot euthanasie kan dit de kosten van de gezondheidszorg beïnvloeden; als meer vrouwen hun ongeboren kind laten onderzoeken en overgaan tot abortus als het kind een afwijking heeft evenzo. Mag de overheid, gehoord deze over-

wegingen, zich opeens wel bemoeien met bijvoorbeeld de visie op het goede leven van christenen die deze beide vormen van ingrijpen in gods raadsbesluit afwijzen? Of mag de overheid alleen neutraal uitleggen hoeveel kleiner het zorgbudget kan worden als euthanasie en selectieve abortus op grotere schaal zouden worden geïmplementeerd? Ook het eerste deel van de geciteerde passage roept vragen op. De overheid mag morele idealen propageren (voorlichting over anti-discriminatie) als dit wetsconform gedrag in de hand werkt? Dan mag de overheid toch ook preken houden over mijn en dijn als dit diefstal en vernieling kan voorkomen? Ik denk dat het, Koenis' eigen theorie volgend, zeker verdedigbaar was geweest om ongezond gedrag, discriminatie en het leefmilieu inzet te maken van politieke debatten. Antidiscriminatie-*propaganda*, gezondheidsvoorlichting en milieu-educatie lijken me echter heel slecht in te passen in zijn theorie.

Dit is een kleine misser in een overigens aardige, associatieve beschouwing die vooral duidelijk wil maken hoe weinig politiek de Nederlandse politiek is. De leukste associatie die de lezer gratis mee krijgt is een analyse van de Den Uyl-lezing van Wim Kok uit 1995. Koenis zet Kok neer als bij

uitstek een vertegenwoordiger van de apolitieke, Nederlandse bestuurscultuur: 'uit alle (...) keuzemomenten die Kok presenteert, valt niet op te maken hoe hij zelf zou kiezen. De wereld van Kok (de wereld waar Kok zelf boven staat, MT) bestaat uit belangen en verlangens, uit schuttersspuitjes van het ideologische gelijk, uit 'de heilige koe van de economie' en 'het milieu als geloofsartikel', en het is de politiek die daaruit keuzen moet maken. In zijn stuk presenteert hij verscheidene politieke keuzen, die, door zijn formulering ervan (...) direct worden gedepolitiseerd.' De verzorgingsstaat, de internationalisering, het opgaan van Nederland in de Europese Unie, de grote steden problematiek; geen van deze onderwerpen brengt Kok tot uitspraken waar een zinnig mens het ook mee *oneens* zou kunnen zijn. Je kunt dat een loffelijke vorm van conflictvermijding noemen of een talent om alle keuzen te herdefiniëren tot win-win situaties. Maar voor republikeinen als Koenis, die snakken naar een politiek debat dat eindelijk eens ergens over gaat is het de dood in de pot.

MARGO TRAPPENBURG
redacteur S&D



B O E K E N

Welke schoolstrijd?

Frans Groenendijk bespreekt:

J.F.A.Braster, *De identiteit van het openbaar onderwijs*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1996.

Decennia lang, eigenlijk al sinds eeuwen, is datgene wat kortheidshalve wordt aangeduid als 'de schoolstrijd' onderwerp van felle politieke discussie. Voor een deel lijkt die discussie achterhaald door de werkelijkheid: ondanks mijn atheïstische opvattingen zit mijn oudste dochter op een 'christelijke' middelbare school die bijvoorbeeld PvdA-senator Cohen uitnodigt voor een inleiding op een ouderavond. Dat is toch andere koek dan de verkiezingsfolder voor Romme, met tekeningen van in brand gestoken katholieke scholen, als schrikbeeld van sociaal-democratisch bewind.

Op een andere manier lijkt de positie van het openbaar onderwijs nog wel ter discussie te staan. Zo is er de relatief nieuwe ontwikkeling, dat het bestuur van de openbare school door de gemeenteraad 'op afstand' wordt gezet. Dit idee kent al langere tijd voorstanders, vooral onder liberalen, maar wordt in de tijd van paars nu ook in de praktijk gebracht. In de stad Utrecht is men daar heel ver in gegaan. Onder leiding van een D66 wethouder is het bestuur van het basisonderwijs overgeheveld naar een commissie ex artikel 82 van de gemeentewet, waarin geen enkel raadslid zitting heeft. Alle bevoegdheden zijn er naar overgeheveld, de commissie benoemt voor het merendeel

haar eigen opvolgers. De gemeenteraad vond hierna dat het openbaar onderwijs de verantwoordelijkheid is van die commissie: of het nu de huisvestingsproblemen betrof van een 'openbare' school, waar de gemeente al voor het bestaan van commissie toezeggingen aan had gedaan of de rijkpende personeelsproblematiek.

De commissie zelf stelde al kort na haar aantreden een reorganisatieplan op. In het plan leek het alsof er geen enkele relatie meer bestond met het gemeentelijk apparaat hoewel de ambtelijke ondersteuning nog bij de dienst onderwijs berustte, een dienst die B&W intussen met weinig succes probeerde te 'privatiseren'. Door de regenteske insteek van de bestuurscommissie leidden de reorganisatie-plannen bovendien tot moeizame besprekingen met de medezeggenschapsraad.

Als ouder vroeg ik de bestuurscommissie om bij de reorganisatie ook lijnen te trekken naar de *identiteit* van het openbaar basisonderwijs. Hoewel ik geen direct antwoord kreeg leek die vraag ook bij de commissie zelf te leven. Op een bijeenkomst voor alle docenten uit het openbaar basisonderwijs in 1997 werd dit onderwerp door hen expliciet op de agenda gezet. De bijdrage van de commissie zelf over dit onderwerp bleek een video te zijn waarin men vooral hoog op gaf van de eigen kwaliteiten. Daarnaast werd echter een presentatie gegeven door de heer Braster, die een dissertatie schreef over dit onderwerp. Met zeer veel interesse, maar gezien het bovenstaande ook met enige

sceptis, ben ik *De identiteit van het openbaar onderwijs* gaan lezen.

Kameleontische trekjes

Gaandeweg steeg mijn waardering. De analyse is onderbouwd met veel nuttig materiaal: na een beschouwing over het onderwijs in Nederland door de eeuwen heen, volgt een stortvloed van gekwantificeerde resultaten van onderzoeken en onderzoekjes. Dit biedt een aardige basis voor discussie over dit onderwerp.

In zijn beschrijving van de geschiedenis geeft Braster aan dat er meerdere malen van schoolstrijd sprake is geweest. Ik mis wel een poging de lijnen in die achtereenvolgende versies van de schoolstrijd nader te interpreteren.

Eens was er een schoolstrijd van de (stads)burgers tegen de oude elite (adel en geestelijkheid) om het recht toestemming te verlenen tot het oprichten van een school. Daarna wordt door ouders gestreden tegen de overheersing van het lesprogramma door kerkgezangen en dergelijke: er worden 'bijzondere' scholen opgericht. (Die dus minder kerkelijk zijn dan de 'openbare' scholen van die tijd!). Later wordt de schoolstrijd vooral een strijd *tussen* de godsdiensten. Het openbaar onderwijs is dan algemeen-christelijk respectievelijk neutraal (tussen de godsdiensten). Pas in de meer bekende schoolstrijd van eind negentiende begin twintigste eeuw wordt het confessionele tegenover het openbare onderwijs geplaatst. Na de Tweede Wereldoorlog is er sprake van ontzuiling maar in het onderwijs gaat dit, afgaande op de cijfers, traag.

B O E K E N

Op de verklaring voor dit schijnbare niet-ontzuilen duidde ik al in mijn openingszinnen en het wordt ook geschraagd door het onderzoek van Braster. Scholen gedragen zich als kameleons; ze passen zich aan hun omgeving aan. Een christelijke school in een grote stad kan meer vrijgevochten zijn dan een openbare in de regio!

Braster suggereert in zijn boek dat het vooral de openbare scholen zijn die kameleontische trekjes hebben. (op de voorpagina prijkt zelfs zo'n diertje). Dat is niet alleen vreemd omdat hij constateert dat bijzondere scholen steeds meer 'openbaar' zijn geworden maar ook om een andere reden. In zijn beschouwing over het waarom van het onderzoek staat hij stil bij het verschil in kwaliteit tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In dat kader wijst hij op interessante hypothesen: de eerste stelt dat scholen in een 'minderheidspositie' (openbare scholen in het zuiden, katholieke in christelijke bolwerken) beter presteren, de tweede dat een hechte lokale gemeenschap van belang is voor de schoolprestaties van kinderen.

Betrokkenheid ouders

Helaas gaat Braster hier niet verder op in want daarmee was het belangrijkste hiaat wellicht voorkomen: de onderbelichte rol van de ouders. Hij lijkt de invloed van ouders een storende factor te vinden; in zijn *tenslotte* stelt hij dat ook bijna letterlijk. Alle invloed van de ouders valt weg onder de kwalificatie 'kameleonisch'. Of het er nu om gaat dat de leerlingenpopulatie op een

school in een 'minderheidspositie' een selectie zal vormen van de ouders die meer dan gemiddeld nadenken over de opvoeding van hun kind of om het verband tussen de betrokkenheid van de ouders bij hun kinderen enerzijds en bij de lokale gemeenschap anderzijds.

Brasten had ook nog stil kunnen staan bij de vraag naar de *identiteit van het onderwijs* in het algemeen. Hoe verhoudt onderwijs zich tot opvoeding en wat zijn daar de ontwikkelingen in? Belangrijk daarin is mijns inziens dat op twee verschillende manieren steeds meer gevraagd wordt van het onderwijs.

Aan de ene kant zie je ouders die het materieel redelijk voor de wind gaat. Ouders met 1, 2 of hooguit 3 kinderen, die ze meer aandacht willen geven dan ze zelf kregen. Die later kinderen kregen dan hun ouders en bewuster kunnen nadenken wat ze voor hun kinderen willen. Ze werken veel buitenshuis en verlangen van de school dat deze een verlengstuk is van de opvoeding die ze thuis geven. Aan de andere kant zie je dat scholen een vangnet vormen voor kinderen van wie de ouders niet bij machte zijn hen effectief op te voeden; scholen die zelfs ontbijt voor hun leerlingen gaan verzorgen. Daarnaast wordt door de maatschappij van het onderwijs verwacht dat ze bijdragen aan preventie van criminaliteit.

Identiteit

Zijdelings gaat Braster ook in op dit soort verschillen, maar het lijkt of hij daar toe 'alleen maar' gedwongen wordt door het

materiaal. In zijn gesprekken met schooldirecteuren blijkt dat het levensbeschouwelijke aspect van marginale betekenis is in hun beschrijving van de identiteit van de school in vergelijking met het onderwijskundige aspect! De relatie tussen die beiden is niet significant, maar beslist weer wel significant is de relatie tussen de 'sociale compositie' en de onderwijskundige identiteit. Overdreven gesteld: op 'middenklasse'-scholen is er een 'kindgerichte' benadering, op zwarte scholen ligt meer nadruk op klassikaal onderwijs en discipline. Voor wat betreft verdere inrichting van de studie en de conclusies doet Braster echter niets met deze gegevens. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de hoge correlatie tussen VVD stemmen en belangstelling voor neutraal bijzonder onderwijs: geen onverwacht verband, maar ik zou naar aanleiding van deze bevindingen geneigd zijn nog wat meer te kijken naar de positie van de ouders in relatie tot de identiteit van de school.

Op het gebied van de 'gepercipieerde identiteit' levert de invalshoek 'identiteit van het openbaar onderwijs' dus weinig interessante aanknopingspunten. Maar dat geldt ook voor het terrein van de 'formele' en van de 'empirische identiteit' of het moest de conclusie zijn dat leerkrachten 'niet optimaal toegerust zijn voor hun specifieke taak in de pluriforme samenleving'. Een conclusie, die gezien de methode van dit deel van het onderzoek, terecht voorzichtig geformuleerd wordt.

Achterhaalde schoolstrijd
Brasters' onderzoek hinkt op

B O E K E N

twee gedachten: de identiteit van het openbaar onderwijs sec en als onderscheidend kenmerk ten opzichte van het bijzondere, met name confessionele onderwijs. Het lijkt of hij als vanzelfsprekend de discussie over identiteit van het openbaar onderwijs plaatst in het kader van 'de' schoolstrijd, terwijl hij nadrukkelijk die schoolstrijd niet als invalshoek kiest. Natuurlijk bestaat die oude schoolstrijd nog wel. Maar dan toch wel het sterkst in de hoofden van die linkse politici en leerkrachten die vooral terugkijken. Braster citeert smeulige verhalen uit christelijke bolwerken waar het gemeentelijk apparaat ouders die voorlichting vroegen over basisonderwijs alleen informatie gaven over christelijke scholen. En natuurlijk gaat hij in op het verhaal over de 'oneerlijke concurrentie' met het bijzonder onderwijs door de oververtegenwoordiging van allochtone leerlingen op de openbare school. De cijfers die Braster hierover geeft lijken dit te staven, maar hij gebruikt daarvoor een zeer gekunstelde manier van berekenen. Goed beschouwd zijn de verschillen niet bijzonder groot: het gaat om respectievelijk 14%, 8% en 5,5 % in het openbaar, confessioneel en algemeen-bijzonder onderwijs. De verschillen per gemeente zijn nog weer kleiner. In Utrecht bijvoorbeeld zijn de percentages ca 45 voor het openbaar en ca 40 voor het bijzonder onderwijs. De onlangs weer eens oplaaierende discussie over zwarte versus witte scholen

startte door de verklaring van een rector van een Utrechtse *confessionele* school!

Nieuwe schoolstrijd

Braster blijft naar mijn zin te veel steken in de vorige versie van de schoolstrijd die langzamerhand minder relevant wordt. Door te accepteren dat deze 'verzuilings-schoolstrijd' goeddeels slechts een echo uit het verleden is, zou een expliciete vergelijking tussen enerzijds openbaar en anderzijds neutraal bijzonder onderwijs veel interessanter worden. Om als het ware te corrigeren voor het naijlend effect van de vorige schoolstrijd. Braster behandelt het neutraal bijzonder onderwijs wel als een aparte categorie naast openbaar en confessioneel onderwijs maar de hier bedoelde vergelijking blijft uit.

Voor iedereen die zich in het onderwijs verdiept is duidelijk dat het verschil tussen scholen in achterstandswijken en elders vele malen belangrijker is dan het verschil tussen openbare en confessionele scholen. De nieuwe schoolstrijd gaat om de rol, de inhoud en het niveau van de scholen in achterstandswijken, de zwarte scholen dus vaak. Op landelijk niveau wordt er touwgetrokken over besteding van gelden voor klassenverkleining voor alle scholen ten koste van geld voor achterstandsscholen. Lokaal behoort het onderwijsbeleid 'Gemeentelijk Onderwijs Achterstandenbeleid' te zijn.

Ik heb dus nogal wat kanttekeningen bij Brasters' studie. Toch zou

het een goede zaak zijn als dit proefschrift door velen gelezen en bediscussieerd werd: het door hem gepresenteerde materiaal biedt de mogelijkheid 'de vorige schoolstrijd' beëindigd te verklaren. Dat dit nog nodig is, — zeker binnen de sociaal-democratie —, moge blijken uit een ander voorbeeld uit Utrecht: een ex-raadslid meldde bij de bespreking van het collegeprogramma het jammer te vinden dat het openbaar onderwijs weinig aandacht kreeg. En dit terwijl in de afgesloten raadsperiode dat onderwijs mede door hem op afstand was gezet, sterker nog: de instelling van de bestuurscommissie was een hamerstuk in de gemeenteraad!

Als Brasters' studie er aan zou kunnen bijdragen dat de 'verzuilings-schoolstrijd' — zeker voor de grote steden — voortaan als afgesloten wordt beschouwd, zou wat mij betreft een andere (oude) discussie weer wat meer aandacht mogen krijgen: 'verbijzondering' van het openbaar onderwijs met name in de sterkere wijken. Omdat de aandacht van de gemeenteraad en andere vormen van bevoegd gezag voor (openbaar) onderwijs (terecht) op de eerste plaats uitgaat naar scholen in achterstandswijken, ontwikkelt zich op scholen in rijkere wijken soms de praktijk dat er *de facto* geen bestuur is maar alleen een directie; een ongezonde situatie.

FRANS GROENENDIJK
lid van de ouderraad van een openbare basisschool



H O O F D E N & Z I N N E N

Symboliek van het
huwelijk ramp voor
'derde'.

'Dit is de absolute ramp', verzucht Max, een van de hoofdpersonen uit Mulisch' roman *De ontdekking van de hemel* nadat hij vernomen heeft dat Ada zwanger is en niet zeker weet of het kind van hem is, of van haar geliefde Onno. Onwillekeurig denk ik aan mijn eigen grootvader. De boodschap dat mijn grootmoeder op haar vierenveertigste opnieuw in verwachting was, moet hij tandknarsend hebben ontvangen. Niet omdat een nakomertje niet welkom zou zijn, maar omdat hij ernstig twijfelde aan zijn vaderschap. Hij wist van zijn vrouw's intieme verhouding met een psychiater. Tenzij de gelaatstrekken en temperament van mijn grootmoeders minnaar frappante gelijkenis vertoonden met die van haar wettige echtgenoot, zullen uiterlijk en karakter van mijn oom alle betrokkenen uiteindelijk hebben gerustgesteld. Er was, godzijdigeloofd, geen 'derde' in het spel. Maar zij beseften dat het huwelijk geen enkele garantie biedt dat het genetisch materiaal tot de twee echtelijke partners beperkt blijft.

Dit dilemma is ondenkbaar in een homoseksuele verhouding. Van meet af aan is immers glashelder dat er direct of indirect een derde betrokken moet zijn om een kind te verwekken. Zowel in conservatieve als in liberale kringen speelt deze 'derde partij' een belangrijke rol in de argumentatie om het huwelijk niet open te stellen voor partners van hetzelfde

de geslacht. Dorien Pessers schrijft in haar column in de *Volkskrant* getiteld 'Symboliek van het huwelijk' dat de betekenis van de verbinding in de echt dreigt onder te sneeuwen. Ze legt die betekenis in de verzoening van de fundamentele maatschappelijke tegenstellingen, tussen mannen en vrouwen, ouders en kinderen en ouderen en jongeren. 'Het huwelijk', schrijft Pessers, 'brengt die verzoening tot stand door de biologische en seksuele driften te culturaliseren. De mannelijke seksuele agressie wordt beteugeld door aan mannen verantwoordelijkheid voor hun vrouwen op te leggen. Zo zijn de biologische seksen een sociale *gender* geworden. Voorts dwingt het huwelijk mannen en vrouwen tot verantwoordelijkheid voor hun nakomelingen. Zo zijn *genitores* (verwekkers) *parentes* (ouders) geworden. Tenslotte voegt het huwelijk kinderen in twee genealogische lijnen in. Zo zijn kinderen verwanten geworden. (...) Zonder een dergelijk instituut zouden we nog volgens de wetten van de jungle leven.'

In *Liberaal Reveil* (1998/1) noemt Patrick van Schie het traditionele huwelijk eveneens bij uitstek het instituut dat de verschillen in geestelijke en lichamelijke gesteldheid doet samenvloeien. 'Daarom kunnen man en vrouw in het huwelijk één worden, waar een homopaar in bepaalde opzichten niets anders dan dubblures te zien kan geven', aldus Van Schie. 'Weliswaar zal niet elk traditioneel huwelijk tot kinderen leiden, ofwel omdat voor kinderloosheid wordt gekozen dan wel ongewild, maar in begin-



INHOUD

Huwelijkssymboliek ramp
voor 'derde'

De mens in de nieuwe
'opdringeconomie'

H O O F D E N & Z I N N E N

sel bergt het de reproductiefactor in zich die een homohuwelijk per definitie zou ontberen'. De liberaal vindt dat op het moment dat er kinderen bij betrokken worden, het samenlevingsverband niet langer meer een kwestie is van vrije keuze. Dat geldt in zijn visie ook voor adoptie. 'Een liberaal mag hier niet volstaan met het zonder meer honoreren van een kinderwens van de volwassenen (waaraan niet op natuurlijke wijze kan worden voldaan), maar dient voor ogen te houden dat de staat in zijn (huwelijks)regelgeving de meest optimale leefomgeving weet te verzekeren'. Dat het beteugelen van de mannelijke agressie door middel van een trouwverbond geenszins vanzelfsprekend is, laten Pessers en Van Schie onbesproken. Incest, verkrachting of ander mannelijk geweld uit Pessers' jungle komen toch ook voor binnen het huwelijk en het kerngezin.

De verzoenende functies van het huwelijk zijn voor veel aanstaande ouders niet langer een aansporing om zich naar het stadhuis te spoeden. In 1996 kwam een kleine 20 procent van de in Nederland geboren babies buitenechtelijk ter wereld. Een deel van deze kinderen zal opgroeien bij twee opvoeders van hetzelfde geslacht, die, ook al zouden zij dat wensen, voorlopig geen burgerlijk huwelijk kunnen sluiten. Het advies van de commissie-Kortmann, die zich in opdracht van staatssecretaris Schmitz over het homohuwelijk heeft gebogen, is opgevolgd. Pessers, lid van die commissie, deelde de minderheidsopvatting het huwe-

lijk niet voor homo's open te stellen, maar aan het geregistreerde partnerschap familie-rechtelijke gevolgen te verbinden.

De verwekker als barbaar?

De 'derde partij' wordt een plaats toegekend teneinde te voorkomen dat deze tot een *barbaarse* (terminologie van Pessers) positie van verwekker wordt gedegradeerd. De geschiedenis leert echter dat mannen met deze 'barbaarse' rol binnen of buiten het huwelijk, over het algemeen, weinig moeite hebben. Ik durf geen eed te doen op de deugzaamheid van mijn grootvader, noch op die van zijn rivaal, maar volgens Darwiniaanse principes dient De Man toch zo veel mogelijk vrouwen te bevruchten? Uit onderzoek van Baker en Bellis uit 1993¹ blijkt dat menig kind te horen krijgt dat er een derde in het spel is geweest. De resultaten wijzen uit dat maar liefst tien procent van de kinderen is verwekt door iemand anders dan de echtgenoot, terwijl deze vaders wel degelijk dachten met hun biologisch 'eigen' kroost te maken te hebben. Met nieuwe medische technieken als DNA-onderzoek zou mijn oom zijn biologische afstamming kunnen verifiëren. Wellicht zullen meer kinderen vroeger of later het 'geheim' van hun ouders ontfutselen. Zo is in Frankrijk onlangs het stoffelijk overschot van Yves Montand opgegraven omdat Aurore Broussard, dochter van een vroegere minnares van de filmster, via DNA-testen wil aantonen dat zij zijn biologische afstamming is. Wat de psycho-

logische en juridische consequenties zijn van dergelijke ontdekkingen is voorsnog niet helder. Afgezien van de biologische aspecten is het vasthouden aan de 'symboliek van het huwelijk' een morele positie die van weinig historisch perspectief getuigt. Pessers en Van Schie gaan voorbij aan de democratisering van de hedendaagse relatievormen. Ze negeren de sociaal-economische veranderingen die het gevolg zijn van de invoering van de pil, de enorme differentiatie van *life-styles* en seksuele voorkeuren, de toenemende individualisering en de liberalisering van de betrekkingen tussen mannen en vrouwen. Het donorschap van een prins Carlos Javier Bernardo, zoon van prinses Irene, is daarvan een opmerkelijk voorbeeld. Een goede vriendin van de prins kreeg in 1997 met behulp van zijn genetische bijdrage een kind. Het hedendaagse huwelijk is meer dan ooit een *keuze*, maar vaak ook een *fase* in iemands leven. We leven in een cultuur waar seriële monogamie toonaangevend is. Iemands burgerlijke staat is aan die dynamiek onderhevig. De meest optimale leefomgeving is een gezin met een vader en een moeder, meent Van Schie. Of het waar is of niet, de kans dat een vrouw in haar leven een echtscheiding zal doormaken ligt in Nederland op zo'n 33 procent, in Engeland op 44 procent en in Zweden op vijftig procent. Ruim een kwart miljoen van de Nederlandse minderjarigen woont bij een gescheiden (niet opnieuw gehuwde) ouder. Uiteraard hebben veel meer jongeren een scheiding van hun

H O O F D E N & Z I N N E N

ouders meegemaakt. Veel kinderen krijgen in hun leven te maken met een partnerwisseling van de volwassenen aan wie zij zich hebben gehecht. In die zin is er dus vaker sprake van een 'derde partij'. De nieuwkomer krijgt het nogal beladen stempel van 'stiefouder'. Brengt hij of zij eigen kroost in de relatie mee, dan hangt het van de goedkeuring van de voormalige ouder af of deze 'stiefkinderen' ge-echt kunnen worden. Worden uit zo'n volgende - of soms gelijktijdige - verbintenis opnieuw kinderen geboren, dan duidt men in Nederland de horizontale verwantschap aan met 'half-broers' of 'half-zusters'. In het Spaans wordt de verhouding met de derde gepreciseerd door te spreken over *hermanos de padre* (broers of zusters van vaderskant) of *hermanos de madre* (broers of zusters van moederskant). Een nieuw huwelijk voegt de kinderen wederom in twee genealogische lijnen in en snijdt de derde, biologische lijn juridisch door. Burgerlijke staat is geen statisch gegeven en een wisseling kan voor het leven van kinderen grote gevolgen hebben.

Iemand's seksuele voorkeur hoeft evenmin een constante te zijn. Homoseksuele of heteroseksuele verhoudingen kunnen elkaar afwisselen. Levende voorbeelden zijn bekende homo- en lesbopersoonlijkheden als Albert Mol of Nelly Frijda, die beiden kinderen hebben uit een huwelijk. Homoseksuele paren kunnen zich immers niet voortplanten en hebben dus om die reden geen huwelijk nodig, menen Pessers en Van Schie. Maar homo's,

lesbo's, travestieten en niet-geopereerde transseksuelen kunnen zich in combinatie met iemand van het andere geslacht best voortplanten (ook zonder kunstmatige voortplantingstechnieken). Hun identiteit maakt hen niet steriel. En waarom zouden de kinderen die uit een degelijke verbintenis worden geboren een andere juridische relatie met hun verzorgers krijgen dan kinderen uit een relatie waarvan de partners zich als heteroseksueel - of meestal 'gewoon' - bestempelen?

Haken en ogen van eiceldonatie

Een even interessante vraag is wat de maatschappelijke gevolgen zijn van eiceldonatie, die een volstrekt nieuwe dimensie geeft aan de 'derde partij'. Analooq aan het reproductie-argument kunnen we stellen dat vrouwen zich na de menopauze niet kunnen voortplanten, ook niet als zij getrouwd zijn, en dat het huwelijk voor vrouwen van middelbare leeftijd daarom volstrekt zinloos is. Inmiddels zijn echter door nieuwe voortplantingstechnieken sommige oude schoten tot leven gekomen. Hoe omschrijven we de familie betrekkingen tussen de ouders en tante van het kind dat met behulp van de fameuze Italiaanse dokter is geboren uit de buik van de moeder, verwekt met het zaad van diens wettig echtgenoot en het eitje van haar jongere zuster? Inmiddels heeft het kabinet besloten dat wanneer in een geregistreerd partnerschap een kind wordt geboren, beide partners automatisch het gezamenlijk gezag over een kind krijgen. Dit besluit en de opstelling van

adoptie voor homoparen vloeien logisch voort uit de maatschappelijke erkenning dat seksuele voorkeur onafhankelijk is van de wens en de bereidheid tot het opvoeden van een kind. Overigens blijken lesbische mee-moeders eerst drie jaar voor het kind van hun geliefde te moeten zorgen voordat zij het ouderlijk medegezag verwerft. Dat is merkwaardig, aangezien volgens recent psychologisch onderzoek (Brewaeys, 1997), de relatie tussen de niet biologische moeder en de kinderen over het algemeen veel hechter dan die tussen vader en kind in heteroseksuele relaties.

De wetgevers hebben ingezien dat niet zozeer de sekse of de onderlinge relatie van de verzorgers, als wel de gewenstheid van het kind en de sociaal-psychologische en financiële capaciteit om het zich te laten ontplooiën, belangrijkste pijlers zijn in de ontwikkeling tot een evenwichtige persoonlijkheid. Om die reden zou ook de mogelijkheid tot adoptie voor alleenstaanden (die later al dan niet een relatie aan kunnen gaan) zo spoedig mogelijk opengesteld moeten worden.

Het liberale argument dat de maatschappij de zwakste partij, dat wil zeggen het niet-tot-in-vrijheid-kiezen-in-staat-zijnde kind, moet beschermen, is uiterst gerechtvaardigd. Kinderen kiezen echter zelden voor hun ouders. En er is weinig reden te veronderstellen dat mensen die zoveel moeite moeten doen om het ouderschap te bemachtigen, daarmee veel slordiger omgaan dan traditioneel gehuwden. In andere landen ziet men al langer

H O O F D E N & Z I N N E N

in dat het geluk van het kind niet afhankelijk is van de huwelijkse staat van zijn ouders. Waar een-ouder-adoptie in Frankrijk, de Verenigde Staten of Zuid-Afrika geen enkel probleem oplevert, loopt Nederland nog achter. Met het automatisch toekennen van het gezamenlijk gezag over een kind dat is geboren in een geregistreerd partnerschap van twee vrouwen of twee mannen

en het openstellen van de adoptieregeling, is een precedent geschapen. In eerste instantie voor homostellen die hun gemeenschappelijke kinderwens tot nog toe geen juridische vorm konden geven. Maar het besluit zal hopelijk ook een impuls geven aan verdere gedachtenvorming binnen het volgende kabinet. Daar moet een eenduidige wetgeving worden ontwikkeld voor

de diverse leef- en relatievormen en dito opvoedingssituaties die kinderen van vandaag kunnen ervaren. Vaak is daar een 'derde' bij betrokken.

CAROLINE VAN DULLEMEN
is socioloog, werkzaam op het ministerie van
Buitenlandse Zaken en moeder van een dochter

1. zie Timothy Taylor, *The pre-history of sex*, New York 1997.



Als kikkers in de pan: de mens in de nieuwe 'opdringeeconomie'

Verwarm je kikkers langzaam in een open pan met water, dan klimmen ze er niet uit maar koken geleidelijk aan dood. Gooi je ze daarentegen in een pan met kokend water, dan springen ze er meteen weer uit. Dit beeld kan verklaren waarom we de huidige, hectisch en mondiaal geworden economie min of meer als normaal aanvaarden. Het proces van verdere arbeidsdeling, natuur-aantasting en intensivering is geleidelijk gegaan, en we zaten al eeuwen in de pan. Bovendien hebben we het veelal beter gekregen dan de kikkergeneraties voor ons. De absurditeit van de huidige productievolumes en het gesleep met goederen over de aarde zien we niet in. We zijn allemaal de gevangenen van de ontstane groeidwang. Zowel lokaal voor de kleine onderneming als mondiaal voor landen en multinationals geldt in de huidige

ratrace: iets kalmer aan doen betekent: *niet meer meetellen*.

Daarom ook de betrekkelijke kalmte in de huidige discussie over *employability*, multi-inzetbaarheid en flexibele arbeidsinzet. Na de toename van de werkloosheid gedurende de laatste decennia wordt nu laconiek aangekondigd dat baanzekerheid plaats moet maken voor werkzekerheid. Zou er, behalve in de zorg, opeens meer werk zijn? Dat zou wel eens kunnen tegenvallen, ook al scholen we ons eindeloos bij. De economie wordt almaar intensiever en mondiaal, de druk op de werkenden almaar groter. Steeds meer mensen zullen uit de boot vallen. De oververhitting van de economie en het daarmee gepaard gaande gesol met mensen heeft alles te maken met de productiefactor die in de economieer slechts als faciliterend, als volgend wordt gezien: geldkapitaal. De economieboekjes presenteren de productiefactoren – arbeid, machines, grondstoffen en kapitaal – als gelijkwaardig

maar de laatste is toch de dominerende waarmee de andere factoren gekocht kunnen worden.¹ De voortdurende herinvestering van geaccumuleerd kapitaal, door bancaire geldschepping nog eens enorm vergroot, drijft de concurrentie op en doet deze, van een macro-standpunt bezien, van heilzaam naar destructief omslaan. Een snelle machine vandaag is morgen alweer te langzaam; en de bediener ervan ook. De maar voortgaande arbeidsdeling maakt de economie ook zeer kwetsbaar; er mag niks mis gaan in de steeds langere en complexere toe- en afvoerstromen. Over jaren opgebouwde, beproefde economische en sociale structuren gaan aan stukken. Bedrijven hebben een steeds kortere levensduur. Capabele ondernemers en personeelsleden belanden veel te vroeg achter de geraniums thuis.

Groeidwang

Het grote geld eet het kleine en het hele systeem van geld-moet-groei veroorzaakt een dwang

H O O F D E N & Z I N N E N

tot groei.² Problemen worden aangepakt met technische middelen, met nieuw geproduceer, bijna nooit met kalmer of geheel anders doen of met afzien. Gevolg: nog meer milieudruk, dus nog meer problemen; als het niet hier is dan wel elders. Bedrijven moeten voortdurend en maximaal produceren. Vandaar de bouwstroom, de chemiestroom, de vervoerstream en al die andere stromen die ons steeds meer parten gaan spelen. Die productstromen moeten blijvend afgezet worden. Dit systeem van voortdurende productie is eigenlijk alleen normaal voor producten die we elke dag verbruiken zoals brood, stroom en krant. Voor alle andere spullen is het absurd! Onintelligent en uitermate schadelijk voor het aardse ecosysteem, het momenteel sterk krimpemde draagvlak van alle bedrijvigheid. Schuldige consumenten? Wij worden sterk aangezet tot verkwisting.

Maar wij kikkers in de pan laten het allemaal maar gebeuren. De heersende economische theorie praat de verkeerde weg die we gaan goed. Dankzij de veel te korte meetlatten, die talloze kosten negeren, wordt aangetoond dat we groeien. Wat een aanbods-, ja opdringeconomie is geworden wordt voorgesteld als een verzorgingseconomie. Wat een groeiproces is, wordt gevat in tendensen naar evenwicht. Geld, zo leren we, volgt slechts en drijft niet aan. De geldverschaffer is een spaarder die zo vriendelijk is niet alles te consumeren. De markt werkt zeer efficiënt. Omdat wij vragen draaien de fabrieken. We noemen ons

een consumptiemaatschappij. En onze behoeften zijn nu eenmaal oneindig. Vandaar...

Toch zouden wij kikkers er goed aan doen om eens wat verder te kijken dan onze neus lang is. We zouden de temperatuur van ons water eens kunnen vergelijken, niet met die van enkele jaren geleden maar met die van, zeg, drie decennia geleden. Wellicht gaan we dan voelen dat er iets goed fout zit. Enige dynamiek hoort bij een markteconomie, enige handel is normaal. Maar hoe gezond is eigenlijk nog de huidige mate van intensivering, automatisering, verhaasting en mondialisering? Hoog boven de nationale kikkerpannen 'stroomt het kapitaal de hele wereld over op zoek naar de hoogste opbrengst'³, zo wordt rechts en links vastgesteld. We zijn 't blijkbaar minder dan ooit 'moe naar andrer' wil te leven' (*De Internationale*).

Kapitaal immobiel

Met de factor arbeid wordt rondgesold, maar kapitaal wordt, behalve enigszins fiscaal belast, ongemoeid gelaten. Waarom de dominerende factor niet structureel aangepakt? We zijn, door ons aller toedoen maar ten onrechte, in een gevangenis beland. We proberen het onder elkaar en met de cipiërs zo goed mogelijk te regelen. Maar waarom we in de gevangenis zijn beland, de rechtsregels waarmee we onszelf de boeien aangelegd hebben, laten we buiten beschouwing. Nu het gevangenisregiem steeds harder wordt, het water in de pan steeds heter, kunnen we ons afvragen: waar-

om wel arbeid geflexibiliseerd maar kapitaal niet? Toch ligt dit voor de hand, zeker voor ondernemers die dicht bij natuurlijke grenzen opereren. Minder vis uit de zee gehaald, dan ook minder geld naar de bank die de visser zijn boot heeft helpen financieren. En zulks dan zonder dat de visserman meteen zijn boot wordt afgenomen. Maar flexibilisering ook voor, zeg, de stoelenfabrikant. Waarom de hele tijd veel stoelen gemaakt en deze vervolgens de markt en dus onze woningen en kantoren ingedrukt (mode, reclame, ingebouwde slijtage)? Waarom niet een meer flexibel werkende fabriek, afgesteld op een normale vraag? Daar zijn twee maatregelen voor nodig. Die fabriek moet niet de hele tijd z'n personeelsbestand op hetzelfde peil behoeven te houden. Dit vereist dat de werkers hun loon niet alleen uit het maken van stoelen halen maar, bij verminderde vraag naar stoelen, ook uit andere activiteiten. Welnu, deze verandering is al aan de gang op de arbeidsmarkt, zij het nog niet in de hier geschetste context.

Het zou echter ook vereisen dat die fabriek niet meteen dicht gaat als er wat minder geproduceerd wordt en minder winst wordt gemaakt. Dan zou er minder geld gaan naar de geldverschaffers – bank, vennoten, aandeelhouders – zonder dat deze hun investering (meteen) kunnen terugtrekken. Een revolutionaire, dus onzinnige gedachte? Toch sluit dit aan bij de roep om een grotere band tussen kapitaalverschaffers en bedrijf en voor een verminderde mobiliteit van kapi-

H O O F D E N & Z I N N E N

taal. Er zijn economen die, met de Noor A. Hallenstvedt, het systeem van verhandelbare aandelen de geïnstitutionaliseerde onverantwoordelijkheid van het kapitaal vinden. Ook Keynes wees al op het gevaar van de scheiding tussen eigendom en bedrijfsverantwoordelijkheid.⁴

Bevrijding

Verminderde kapitaalbeweeglijkheid zal de concurrentie niet meer zo hevig verhitten. De aldus gekalmeerde bedrijvigheid zal heilzaam gereguleerd blijven door een minder overspannen marktwerking. Slechte bedrijven en producten moeten immers uit de markt gedrukt blijven worden.⁵ De bedrijvigheid afstellen op de normale vraag betekent een transformatie van wat een (geld)verwervingseconomie is geworden naar een verzorgings-economie (de termen vinden we al bij Aristoteles). Het milieu zal weer wat op adem kunnen komen. Ondernemers zullen

weer meer rekening kunnen houden met het algemeen belang, waaronder het milieu (draagvlak van elke economie!). En de werkers zullen minder rondtollen tussen zekerheid en onzekerheid maar beschikken over min of meer vaste loonbronnen.

Het is te hopen dat politieke partijen, onze diverse sociale en economische instituten en de sociale partners, vakbonden voorop, eens de hier voorgestelde richting zouden willen verkennen. Daarbij bedenke men, met G.B. Shaw, dat nieuwe gedachten meestal hun weg beginnen als ketterij. Wij kikkers moeten onszelf en onze bedrijvigheid uit het hete water zien te bevrijden. Laten we beginnen met het ontwikkelen van een frisse kijk op economie en geldsysteem.

WILLEM HOOGENDIJK
coördinator van het project moderne economie van Stichting Aarde, Utrecht en auteur van Economie Ondersteboven.

1. Bijv. nog onlangs J.M. Dingemans van Houthoff Advocaten: "Het is overnemen of overgenomen worden. Schaalgrootte krijgen, groeien, investeren, internationalisering - het is van levensbelang." (NRC-H. 19-6-98)
2. In zijn boek *Geld und Natur* toont de Zwitserse econoom Chr. H. Binswanger aan dat in de moderne geldeconomie ook de kapitaalbezitter gedwongen is te groeien. Een gelijkblijvend inkomen leidt tot waardevermindering aan de vermogenskant, ook bij nul-inflatie.
3. Frits Bolkestein, *De Volkskrant* 21-1-84.
4. "The divorce between ownership and the real responsibility of management is serious within a country when, as a result of joint-stock enterprise, ownership is broken up between innumerable individuals who buy their interest today and sell it tomorrow and lack altogether both knowledge and responsibility towards what they momentarily own." (*National Self-Sufficiency*, 1933) Dezelfde klacht recentelijk nog uit de mond van de Britse stofzuigerfabrikant James Dyson. (NRC-H. 13-6-98)
5. Binswanger wijst er op dat de markt in een verzorgingseconomie anders van aard is dan die in een verwervingseconomie.



 P E N O P P A P I E R 

Turkije en Europa: een kwestie van culturen?

Het december 1997-nummer van *S&D* bevatte een artikel van de historicus Thomas Von der Dunk, waarin hij stelling nam tegen de vooral in socialistische kring soms geuite mening dat Turkije op termijn in de Europese Unie moet worden opgenomen¹. Von der Dunk gebruikte daarbij historische argumenten, waarin politiek en godsdienst een belangrijke rol speelden. Hij legt het begin van Europa als politieke entiteit bij Karel de Grote rond het jaar 800. Turkije, dat pas omstreeks de val van Constantinopel in 1453 als buurland verscheen, bleef voor dat Europa altijd een buitenstaander en vaak een bedreiging. In Europa steunt een meerderheid van de bevolking een scheiding van kerk en staat; en ondanks kerkelijke verdeeldheid en verregaande ontkerkelijking domineert er ook bij de nieuwe heidenen nog steeds een Christelijk waardenpatroon. In Turkije is de scheiding van kerk en staat in 1923 door Kemal Atatürk bij decreet ingevoerd, maar vijfhonderd jaar sultanaat blijken niet in enkele decaden uit te wissen; en de Islam is er een politieke factor van belang die alleen door politieke onvrijheid, in strijd met Europese principes, onder controle wordt gehouden. Von der Dunk schrijft (p. 533) over: '... de misvatting dat Turkije, als het maar economisch wat meer ontwikkeld zou zijn, en als het maar de mensenrechten

zou respecteren, en als het maar zijn seculiere staatsvorm zou behouden, evengoed in de Europese Unie zou passen als Luxemburg. Dat als we dus hetzelfde gaan verdienen, we ook hetzelfde gaan doen, en dat als we hetzelfde gaan doen we ook hetzelfde gaan denken. Daarmee miskent men de vrij autonome ontwikkeling van cultuur en mentaliteit, die zich niet in inkomensstatistieken laat vangen.' Het februari 1998-nummer van *S&D* bevatte een reactie op dit artikel door de econoom Thijs De Ruyter van Steveninck, met een korte repliek van Von der Dunk². De Ruyter van Steveninck ontkende het belang van de geschiedenis (blz. 92): 'Geschiedenis is alleen maar relevant als er nuttige lessen voor de toekomst uit getrokken kunnen worden. Dat is hier niet het geval' Wat de godsdienst betreft voerde hij aan (blz. 92): '... de verschillen tussen christenen en moslims zijn vaak kleiner dan *binnen* de totale groep Europese christenen.' Voor wat betreft de overeenkomsten en verschillen in cultuur tussen Turkije en Europese landen beriep De Ruyter van Steveninck zich op de resultaten van door mij verricht onderzoek. Uit mijn publicaties citeerde hij scores voor 14 EU-landen, (ex-)Joegoslavië en Turkije op vier waardendimensies: machtafstand, individualisme, masculiniteit en onzekerheidsvermijding³. Uit die scores concludeerde hij, dat Turkije cultureel helemaal niet zo anders is dan bepaalde landen die wél bij Europa mogen horen, zoals Griekenland en Portugal.

Het is vleiend om geciteerd te worden, maar in alle eerlijkheid geloof ik niet dat mijn dimensiescores het betoog van Von der Dunk weerleggen. Landen of regio's die op deze dimensies weinig verschillen kunnen elkaar politiek fel bestrijden (ik vond bijvoorbeeld vrijwel identieke scores voor Servië en Kroatië, en voor Vlaanderen en Wallonië); en landen of regio's die sterk verschillen kunnen complementair samenwerken (zoals Duits- en Franstalig Zwitserland). Waardendimensie-scores zeggen nog niets over gevoelens van identiteit. Daarvoor is de geschiedenis uiterst relevant – relevanter dan veel politici lief is. Is De Ruyter van Steveninck Bosnië, Kosovo en Noord-Ierland vergeten? Godsdienst is in dit verband niet zo zeer belangrijk vanwege datgene waarin de mensen geloven, maar omdat het vaak een fundament voor identiteitsgevoelens vormt. De Islam in Turkije is meer een probleem voor Europa als historisch dan als religieus verschijnsel.

De bedoeling van de landenscores in mijn publicaties is om te laten zien dat de variëteit van oplossingen voor de problemen van het samenleven die antropologen bij pre-literaire volken aantreffen, ook tussen hedendaagse naties bestaat. Alleen zijn ze minder zichtbaar in uiterlijke vormen dan in collectieve patronen van denken, voelen en handelen, in wat ik 'mentale vóórprogrammering' heb genoemd. Die wordt van ouders op kinderen overgedragen, op scholen bevestigd, in werk-organisaties gepraktiseerd, in de politiek

✍ P E N O P P A P I E R ✍

bevochten, en in ideologieën, filosofieën en religies gecanoniseerd. De diversiteit tussen EU-lidstaten die blijkt uit de cijfers die De Ruyter van Steveninck van mij citeert, geeft aan dat de huidige Unie op dit punt al zeer divers is; van een gemeenschappelijk Christelijk waardenpatroon is althans in deze scores weinig te merken. De overeenkomsten en verschillen in die cijfers maken allerlei problemen van besluitvorming binnen de EU begrijpelijk. Ze illustreren welke fundamentele waardenconflicten bij die besluitvorming meespelen. De verschillen die ik heb laten zien hebben natuurlijk ook historische wortels; de vroegere grenzen van het Romeinse Rijk zijn nog steeds in de mentale voorprogrammering van de Europese bevolkingsgroepen terug te vinden. Byzantium leeft voort bij de Grieken, Serviërs en Russen; de Hanze bij de Balten, Scandinaviërs, Noord-Duitsers en Nederlanders⁴. Op de vier of vijf waarden-dimensies die ik empirisch gevonden heb zou de diversiteit die nu al aanwezig is misschien niet zoveel groter worden als Turkije in de Europese Unie werd opgenomen. Maar ik heb nooit gesuggereerd dat daarmee alles gezegd is. Er zouden allerlei andere problemen worden bin-

nengehaald, die Von der Dunk in zijn historische beschouwing aanduidt. Ik mis daarbij overigens nog de Turkse ontkenning van de volkerenmoord op de Christelijke Armeense minderheid in 1916, die weinig hoop geeft op een realistische oplossing van de relatie met de Koerdische minderheid nu.

Een essentieel element van een Europese Unie is, dacht ik, een zeker minimum aan gedeelde Europese identiteit. Ik geloof niet dat de Unie tot gemeenschappelijke waarden zal leiden, maar een groeiende gemeenschappelijke identiteit - die veel minder diep zit dan gedeelde waarden - lijkt me een haalbaar doel⁵. Dáár nu juist zie ik de Turken niet gauw deel aan hebben, op goede historische gronden. Als die ooit blijken te vervagen is er altijd nog tijd om over aansluiting te praten. Minder gelukkig dan met Von der Dunks eerste betoog ben ik met zijn repliek op De Ruyter van Steveninck. Von der Dunk schudt het hoofd erover dat blijkbaar (blz. 96): 'hier te lande aangaande wezenlijke vraagstukken het tellen het denken vervangen heeft' In die stijl zou ik kunnen toevoegen dat hier te lande blijkbaar ook onder belijders van verschillende wetenschappelijke

disciplines de zelfgekozen onkunde het lezen over aangrenzende vakgebieden vervangen heeft. Von der Dunk vraagt zich in zijn repliek af wat machtsstand betekent en wil graag de plaats van Koeweit, Korea, Kenia en de VS op de ranglijst weten. Als hij werkelijk geïnteresseerd is kan hij die informatie in zijn publicaties opzoeken.

GEERT HOFSTEDE
Emeritus hoogleraar *Vergelijkende Cultuurstudies, Universiteit Maastricht en Fellow, CentER for Economic Research, Universiteit Tilburg*

1. Thomas H. von der Dunk, Turkije en Europa, Zin en onzin van geschiedenis en godsdienst, *Socialisme & Democratie*, december 1997, 530-535.
2. Thijs de Ruyter van Steveninck, Turkije en Europa: Breuk op lange termijn onverstandig (met een Repliek van Thomas van der Dunk), *Socialisme & Democratie*, februari 1998, 92-96.
3. De cijfers in het betoog van De Ruyter van Steveninck waren afkomstig uit mijn boek *Allemaal andersdenkenden: Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam: Uitgeverij Contact, 1991.
4. Geert Hofstede, Images of Europe, *The Netherlands Journal of Social Sciences*, Volume 30 no. 1, 1994, 63-82.
5. Geert Hofstede, *Wie is er bang voor Europa?* Zestiende Duykerlezing Universiteit van Amsterdam, Houten/Diegem, Bohn Stafleu Van Loghum 1996. Zie ook Pieter R.D. Stokvis, Nationale identiteit, beeldvorming, stereotypen en karakteristieken, in: *Theoretische Geschiedenis*, Jaargang 24 nummer 3, 1997, 279-288.



'Ons land kan de volgende eeuw met vertrouwen binnengaan', zo luidt de eerste zin van het eind juli gepresenteerde regeerakkoord. Dan volgt een lofzang op hoe we het in Nederland met elkaar geregeld hebben ('een sterke economie, een hoogwaardig sociaal stelsel en een cultuur van vrijheid, verantwoordelijkheidszin, tolerantie en solidariteit'). Enige terughoudendheid nemen de opstellers wel in acht ('de gunstige conjunctuur kan op enig moment omslaan'), maar de strekking van het stuk is toch onmiskenbaar: volle kracht vooruit.

Ruim een maand later doet zo'n passage al weer verouderd aan. Nederland zal de volgende eeuw heus wel zonder veel kleerscheuren halen. Maar de crisis in Rusland (en wat er elders in de wereld misgaat) heeft voor een omslag in het economisch klimaat gezorgd. Groeiverwachtingen worden bijgesteld. Langzaam dringt het besef door dat de economische problemen in Azië, Rusland en Latijns-Amerika ook wel eens tot het rijke Westen zouden kunnen doordringen.

Had het nieuwe kabinet deze omslag kunnen voorzien? Niet tot in de details natuurlijk. Maar het valt wel op hoe weinig er in regeerakkoord en regeringsverklaring is terug te vinden van wat er eerder (in Japan, in Indonesië) al broeide of tot uitbarsting kwam; en hoe clichématig er over de mondialisering van de economie gesproken wordt ('positief inspelen op perspectieven en uitdagingen'). Als er al over het buitenland gesproken wordt, overigens. Het algemene, inleidende hoofdstuk van het regeerakkoord bevat geen enkele passage die voorbij de Nederlandse grens reikt.

Het meest lijkt het kabinet nog geïnteresseerd in de effecten van internationale ontwikkelingen op het eigen land. Zo sprak premier Kok in de Kamer over 'de gevoelens van angst en onzekerheid' die globalisering kan oproepen. Hij bedoelde: in Nederland; geen woord over, bijvoorbeeld, de sociale ellende die het plaatselijke en internationale bankwezen inmiddels al in Indonesië heeft aangericht. De voor sociaal-democraten toch niet onzinnige vraag, hoe het beleid in Nederland resp. in Europa kan bijdragen aan meer stabiele en meer rechtvaardige verhoudingen in de wereld, komt nergens aan de orde.

Symptomatisch voor deze introverte benadering is, naast de (lichte) beperking van de ontwikkelingshulp, het concrete voornemen om op de Europese Unie te gaan bezuinigen; juist in een periode dat de uitbreiding van de Unie gestalte moet krijgen. 'Boterzacht', noemden economen deze ombuigingen. 'Gênant', zo zou men ze, in het licht van de huidige internationale situatie, ook kunnen omschrijven.

Het nieuwe kabinet werd tijdens het debat over de regeringsverklaring gebrek aan visie verweten. Het heeft, zo smaalden CDA en GroenLinks, niet eens een nieuw motto kunnen bedenken (na het 'werk, werk, en nog eens werk' van de vorige paarse coalitie). Maar wie het regeerakkoord en de regeringsverklaring goed leest, ziet achter alle meer en minder doorwrochte beleidsvoorstellen en alle clichés wel degelijk een motto opdoemen - dat overigens ook een deel van de oppositie op het lijf geschreven lijkt: 'Nederland, Nederland en nog eens Nederland'.

Hoe heette het verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid ook alweer?

Een wereld te winnen?



PAUL KALMA

*Directeur van de
Wiardi Beckman Stichting;
redacteur S&D*



Paars I was een nationaal kabinet. Zijn belangrijkste politieke prestatie was het bewijs van de overbodigheid van middenpartijen als het CDA en D66. Dat is de ultieme paradox van Van Mierlo's gelijk. Van Mierlo, daarin volop gesteund door Elco Brinkman, dwong Kok tot de paarse keuze in 1994. Het onvermijdelijke van 1994 werd in 1998 het wenselijke en de kiezers maakten het wenselijke onvermijdelijk. Met dien verstande, dat deelname van D66 aan Paars II bepaald niet geschraagd werd door electoraal enthousiasme. Maar soms telt een bord linzensoep zwaarder dan het eerstgeborenrecht op de versterking van de invloed van de kiezers. D66 nestelt zich in het bestel.

Intussen ontstaat een nieuw bestel. Het CDA is te klein om alleen met een van de andere partijen een meerderheid te vormen en de andere oppositiepartijen zijn te 'extreem' om in een coalitie op te nemen. Is er in de 21e eeuw nog wel een alternatief voor Paars? Of, anders gezegd, wordt paars het CDA van de komende eeuw? (Het CDA ontstond immers ook als noodverband van drie partijen).

In elk geval leidt voorzichtige extrapolatie van de verkiezingsuitslag tot deze vragen. Als oppositiepartij wordt Groen-Links ongetwijfeld niet minder 'extreem' en de kans op een onverwacht charismatisch leiderschap vanuit de huidige CDA-fractie mag je niet al te hoog inschatten. Dus is enige extrapolatie wel verantwoord. De belangrijkste bedoeling van deze doortrekking van de lijn is evenwel van didactische aard. Zij stelt de PvdA voor een strategische keuze. Zijn wij op weg naar Paars

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

De ideologie van Paars



THIJS WÖLTGENS

*Burgemeester van Kerkrade en
voorzitter redactieraad S&D*

III of moeten wij laten zien dat de voorraad aan gemeenschappelijkheid met de VVD (en desnoods D66) opdraakt? Dat is de kernvraag voor Ad Melkert en de nieuwe partijvoorzitter.

Ik noem hier bewust niet Wim Kok. Hij mag niet, zoals Lubbers, verdacht worden van enig dubbelspoor. Hij zal er ongetwijfeld alles aan doen om de doem op de tweede editie van hetzelfde coalitiekabinet onder onveranderde leiding te doorbreken. Maar Melkert weet, dat juist Wim Kok als geen ander voldongen feiten tot het beoogde doel weet te verheffen.

Terug naar de kernvraag: wordt de PvdA lid van de Paarse politieke beweging – een soort permanent paars stembusaccorde – of grijpt de PvdA een geschikte kans om haar eigen identiteit zichtbaar te maken? Het einde van de Koude Oorlog confronteert ons met dezelfde dilemma's als de SDAP na de Tweede Wereldoorlog. Toen zochten de sociaal-democraten naar vernieuwing door samenwerking met christenen en vrijzinnig-democraten, inclusief de latere voorman van de VVD Oud. Dat resulteerde in de oprichting van een nieuwe partij, de Partij van de Arbeid, een soort New Labour *avant la lettre*. Maar, hoezeer de ethische inspiratie van dominee Banning de vergelijking met Blair opdringt, de partijleider *avant la lettre* Drees hechtte aan de continuïteit van de band met het historisch en internationaal socialisme. Omgekeerd besloot de meerderheid van de Katholieken de roomse emancipatie te voltooien door de oprichting van de Katholieke Volks Partij met een vooruitstrevend sociaal program. Toen Oud zich later afscheidde, was de

opzet van de nieuwe partijvorming – een 'Doorbraak' – grotendeels mislukt.

Partijpolitieke hergroepering?

Na de Koude Oorlog is de situatie grondig gewijzigd. Ik ontmoet in de PvdA geen mensen die zich even onbevangen als Drees nog 'socialist' noemen. En ik ontmoet al helemaal geen mensen meer, die nog wakker liggen van de roomse emancipatie.

Voeg daaraan toe, dat de nazaten van Oud in hun programma de ononderhandelbare punten van de PvdA hebben overgenomen (handhaving van het minimumloon, hoogte en duur van uitkering en de koppeling) en niets staat een nieuwe Nederlandse Volksbeweging meer in de weg. Hier ligt een kans voor D66 – toch al een soort ideologisch daklozenberaad – om als initiatiefnemer een paarse Phoenix te laten verrijzen uit de ontploffing van het partijenstelsel.

Partijpolitieke hergroepering hangt in de lucht. In de Den Uyl-lezing zinspeelde Wim Kok daarop. De Hoop Scheffer ontwierp in het Vakbondsmuseum een nieuw partijenlandschap. De keuze van de plaatsen voor beider redevoeringen demonstreerde treffend de *renversement des alliances*, die herbezinning op het klassieke partijenstelsel noodzaakt. Terwijl de CDA-leider ons toesprak vanuit een bastion van de arbeidersbeweging, preekte Kok in een voormalige kerk. Het merkwaardige van beide toespraken was de onthechtheid van de twee partijleiders tegenover de geschetste toekomst. Het was, alsof zij zelf geen rol hadden op weg naar nieuwe partijpolitieke verhoudingen. Eindelijk eens teksten, waarbij de biografische context alleen maar voor hinderlijke verwarring zorgt. Maar misschien voltrekt de partijpolitieke vernieuwing zich ook wel zonder hen.

Partijen kunnen niet met kiezers schuiven als waren het aandelenpakketten. Zeker in ons volledig evenredig kiesstelsel is het samengaan van partijen uiterst riskant. Maar even riskant is het om uit angst zelfbehoud tegenstellingen te koesteren, die door kiezers niet meer van belang worden geacht. Uiterlijk bij Paars III geldt het gescheiden optrekken van PvdA, VVD en D66 als een vorm van institutionele traagheid ter bescherming van de positie van de partijprofessionals. Maar inhoudelijk is het niet meer te verdedigen. Zeker als je weet, dat VVD-bewindslieden de Internationale beter kennen dan hun PvdA-collega's, is het slot van een partijcongres zonder hun inbreng ondenkbaar.

Paarse common sense

Onmiskennbaar ontwikkelt zich nu al geleidelijk een gemeenschappelijke paarse ideologie. Uiteraard mag die niet de naam 'ideologie' hebben. Het is meer een *common sense*, waarover Peper, Van Boxtel, Jorritsma, Herfkens, Borst en De Grave nooit diepgaande ruzie zullen krijgen. Hoe luidt deze paarse consensus, die overigens de weerspiegeling van het vaderlandse gezonde verstand is?

De basisstelling is: de wereld is groot en is nu eenmaal zoals zij is; wij zijn klein. Deze basisstelling heeft twee verregaande gevolgen. Onze internationale politieke onmacht maakt in onze ogen onze daden minder belangrijk dan onze goede bedoelingen. En onze economische kleinheid dwingt ons de snelste aanpasser te zijn aan de eisen van de wereldmarkt. Een kleine en open economie moet flexibel zijn. Dat is een gewenste noodzaak: wereldvrijhandel is altijd goed voor ons. Stom, dat de rest van continentaal Europa dat niet begrijpt!

Op binnenlands gebied is de basisstelling: wie niet meekomt, vertoont een gebrek aan zelfredzaamheid. Armoede en langdurige werkloosheid zijn individuele problemen, die alleen door individuele trajecten ter versterking van zelfredzaamheid worden opgelost. Als je het ver geschopt hebt, mag je wijzen op je geringe komaf, maar als je arm gebleven bent, moet je niet met deze flauwe smoes komen aanzetten.

De zekerste manier om mensen ertoe te brengen om zich op de gewenste wijze te gedragen wordt ontleend aan een primitief behaviorisme. Mensen gaan alleen aan het werk, als ze er duidelijk in inkomen op vooruit gaan (– dus de meeste mensen, die tot nu toe werkten hadden een afwijking –) of als de plichten, die een uitkering met zich meebrengt, te zwaar gaan wegen. Dit calculerend mensbeeld beperkt zich gelukkig niet tot de bijstandsgerechtigden. Het geldt ook voor topambtenaren ('wij geloven pas in jouw inzet, als je er iets extra's voor krijgt') en voor de organisaties, die de sociale zekerheid moeten uitvoeren.

In het algemeen is de diagnose, dat er nog teveel collectieve arrangementen zijn en te weinig marktwerking. De anonieme solidariteit moet plaats maken voor meer eigen verantwoordelijkheid. Uiteindelijk blijft als voornaamste sociale overheidstaak over het leggen van een fatsoenlijke inkomensbasis onder het geheel. Inkomensbeleid is vooral minimum-beleid.

Toch wil Paars niet terug naar de nachtwakers-

staat. Een actieve overheid is nodig om de nationale zelfredzaamheid op de wereldmarkt te verhogen. Kapitaal en top-arbeid zijn internationaal mobiel. Wat niet mobiel is (ligging, opleiding, beroepsbevolking, fiscaal klimaat), moeten wij tot een aantrekkelijke vestingsplaats maken. En dus moeten wij investeren in infrastructuur (Nederland mainport), computers op school (Nederland brainport), en lagere tarieven voor de belastingen op hoge inkomens en grote vermogens (Nederland taxhaven).

De internationale fiscale concurrentie maakt de inkomens- en vermogensongelijkheid tot een non-thema voor de wetgever. Exhibitionistische verrijking is eerder een moreel discussie-object. De belastingheffing laat zich niet meer sturen door beginselen van verdelende rechtvaardigheid, maar de inbaarheid van de heffingen staat voorop. Het gevolg daarvan is dat de middengroepen vooral de last van collectieve uitgaven en van de resterende herverdeling gaan dragen. Zolang de inkomensgroei voldoende is voor iedereen blijft deze lastenverhuiving onopgemerkt. Als het weer eens minder gaat zal deze verschuiving de solidariteit van de middengroepen onder grote spanning zetten.

Al met al biedt het beeld van een actieve overheid, die investeert in openbare werken, onderwijs en zorg, duidelijke herkenningspunten voor de sociaal-democratie. Voeg daarbij de bekommernis om een fatsoenlijk sociaal minimum en het wordt moeilijk om de verleiding te weerstaan in Paars de moderne variant van wat eens Rood was te zien. Niet voor niets wijzen Schröder en Blair regelmatig naar Wim Kok als sociaal-democratische vernieuwer. Dat ook Kohl Kok prijst doet daaraan niets af. Het bewijst hoogstens dat er voor de aanpak van Kok geen christen-democratisch alternatief bestaat.

Wat is er eigenlijk op tegen om deze brede consensus door te laten werken in Paarse partijvorming? Toch niet nostalgische nestgeur of de angst van de apparatsjiks voor hun eigen hachje? Nee, natuurlijk niet, zal me tegengeworpen worden. Maar je mag een regeerakkoord niet verwarren met een fundamentele overeenstemming van denken tussen coalitiepartners.

Mijn stelling is echter, dat er juist op fundamenteel vlak meer overeenstemming tussen de paarse aanhangers in PvdA, VVD en D66 bestaat dan uit de toech al marginaal verschillende verkiezingsprogramma's blijkt. Paars zelf is de uitdrukking van post-moderniteit en het einde van ideologieën. Er is geen plaats meer voor grote verhalen. *Anything goes*

en *the big idea is that there is no big idea*. Sceptis en ironie zijn de antwoorden op de grote dwalingen van de aflopende eeuw. Wij moeten de wereld nemen zoals zij is. Politieke pretenties berusten op een allang ontmaskerde hybris. Gelukkig het land, waar de politiek saai is. Daarom zijn de voortdurend dalende opkomstcijfers geen bron van echte verontusting. Integendeel.

Wij sturen *spin-doctors* naar Amerika om te leren hoe wij de opkomst nog verder kunnen verlagen. Wij berusten in de politieke onmacht. De een omdat hij gelooft dat politieke interventies alleen maar ellende en verstoringen opleveren en de andere, omdat hij vreest anders de economische machten tegen zich in het harnas te jagen. Geloof en vrees leiden tot dezelfde uitkomst. Zij worden gesteund door allerlei economische theorieën, die de vergeefsheid van politiek activisme wetenschappelijk hebben bewezen. Een paars beginselprogramma is gauw geschreven. Het blijft een leeg vel. Rondom de leegte kunnen Niet-Nixers een toelichting schrijven. Waar de Verenigde Staten toch ons voorland zijn en enige filosofische onderbouwing nooit weg is, beveel ik aan om Richard Rorty – ironicus en relativist – tot geestelijk leidsman te nemen.

De politieke kracht van het Paarse programma is het ontbreken van een serieus alternatief. Ook internationaal onttrekt het beleid zich aan de klassieke links-recht-tegenstelling. In de VS regeert een Democratische President met een Republikeinse meerderheid, in Duitsland regeert de Bondskanselier met een SPD-meerderheid in de Bundesrat, in Frankrijk cohabiteert President Chirac met een Socialistische regering. Blair heeft van deze nood een deugd gemaakt. En dat is wat Paars ook kan doen.

Het meest Angelsaksische land van Europa

In elk geval lijkt mij de overeenstemming in de basis-filosofie van Paars belangrijker dan de praktische verschillen van inzicht over het tempo van de verdere reductie van het financieringstekort of de precieze hoogte van het toptarief in de inkomstenbelasting. De argumenten om Paars als post-moderne voortzetting te zien van het progressieve project zijn zeker niet zonder zin. En het zou mij niet verbazen als prominente PvdA-ers die argumenten onderschrijven.

Maar intussen is de politieke filosofie niet stil blijven staan. Ironie, sceptis, relativisering van maatschappelijke tegenstellingen en de oplossing van de

links- rechts- dichotomie in een zogenaamde Derde Weg worden geleidelijk ervaren als alibi's voor dienstbaarheid aan de nu onomstreden dominantie van het Wereldkapitalisme. Dat is niet de conclusie van verstokte Marxisten. Het is uitgerkend de conclusie van iemand als Richard Rorty. In zijn meest recente boek *Achieving our country - Leftist thought in twentieth century America* vraagt hij zijn linkse vrienden even de blik af te wenden van hun geschriften over differentie, pluraliteit, gender, identiteit enzovoort en voor de afwisseling de Amerikaanse werkelijkheid in ogenschouw te nemen. Een samenleving, waarin de afstand tussen arm en rijk astronomisch geworden is, waarin het familieleven en de sociale samenhang verloren gaan en waarin het vertrouwen in de politiek en in sociale rechtvaardigheid praktisch volledig verdwenen is. Calculerend gedrag is het meest bindende element.

Natuurlijk is Nederland geen Amerika. Maar ongetwijfeld zijn wij het meest Angelsaksische land op het Europees continent. Wat bij ons mogelijk is in de sfeer van losse arbeidsrelaties, privatisering van de uitvoering van overheidsstaken en privatisering van sociale risico's (Ziektewet) is in de omringende landen nog toekomstkakofoonie.

De top van het bedrijfsleven heeft de Angelsaksische beloningsvormen overgenomen, maar verzet zich met hand en tand tegen Angelsaksische openbaarheid en aandeelhouder-smacht. En verzet zich even sterk tegen de Angelsaksische vermogenswinstbelasting. Als het om arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en in de toekomst wellicht pensioenen gaat zijn wij het bruggenhoofd van het Anglo-Amerikanisme naar Europa. En Paars – gesteund door de modellen van het Centraal Plan Bureau – gaat daarmee krachtig door. De modellen geloven niet in een Poldermodel. Zij geloven alleen in vraag en aanbod. De kunst is het verborgen arbeidsaanbod te mobiliseren. Daarom moet de afstand tussen uitkering en het door werken verdiende inkomen groter worden.

Het toegenomen arbeidsaanbod drukt vervolgens de loonstijging. En dat is dan de veelgeroemde loonmatiging.

Paars gaat ook door met privatisering. Na de Tweede Wereldoorlog vonden overheden dat overheidsbedrijven private monopolievorming moesten voorkomen en in de markt zoiets als maatschappelijke verantwoordelijkheid moesten introduceren. Nu is de situatie omgekeerd. De overheid moet leren

van de markt. Het begrip 'maatschappelijke verantwoordelijkheid' moet vervangen worden door *shareholdersvalue*. In die omgekeerde situatie mag je niet meer trots zijn op onze gezondheidszorg, maar moet je vooral de zogenaamde onbeheersbaarheid van de kosten betreuren. En mag je niet meer constateren dat ziekenfondsen, collectieve pensioenfondsen, de Sociale Verzekeringsbank, de bedrijfsverenigingen enz. goedkopere uitvoeringsorganisaties zijn dan welke particuliere verzekeraars ook. Het wachten is op de concurrerende Belastingdienst en concurrerende rechtspraak. Hans van den Doel heeft al jaren geleden gesuggereerd om departementen te vervangen door concurrerende adviesbureaus.

Hoofdvraag: wie is het goedkoopst?

Soms laat een nog niet gekochte instelling, zoals de Algemene Rekenkamer, zien, dat goedkoop maatschappelijk duurkoop is. Zo kunnen nu al de voorbereidingen getroffen worden voor een parlementaire enquête naar de nieuwe uitvoering van de Sociale Verzekeringen. De herinnering aan de RSV-enquête zal daarbij verbleken.

De RSV-enquête was de ultieme waarschuwing tegen al te gedetailleerde overheidsbemoeienis met het bedrijfsleven. De nieuwe enquête zal hopelijk de definitieve waarschuwing zijn tegen de bemoeienis van particuliere bedrijven met wat in wezen een overheidsstaak is. De RSV-enquête bracht de erkenning, dat de overheid haar grenzen moest kennen. De nieuwe enquête zal aantonen, dat er ook grenzen moeten zijn voor de invloed van het bedrijfsleven.

Een andere Amerikaanse sociaal-democraat, Michael Walzer, heeft erop gewezen dat de domeinen van de economie, het sociale, het politieke, het culturele of het juridische, een zekere autonomie hebben.

Als de politiek de economie overheerst ontstaan er tekorten of overschotten en zwarte markten. Als de politiek het sociale overheerst ontstaat een ondergrondse civiele samenleving. Als de politiek de kunst domineert ontstaat er *samizdat*. Als de politiek het recht overheerst verliest het recht zijn band met rechtvaardigheid.

Wat voor politieke dominantie geldt, is ook waar voor economische dominantie. En die dominantie is nu actueel. De economie beheerst de politiek, vervormt menselijke betrekkingen tot ruilrelaties, zorgt voor commercialisering van de informa-

tie, reduceert kunst tot een elitaire markt voor insiders en verkoopt het recht bij opbod. Sinds bekend is dat het meest succesvolle advies aan een Amerikaanse President luidde: *'It's the economy, stupid!'* is de aanvaarding van de economische dominantie ook Paars gemeengoed geworden. Gelukkig heeft Kok nog geen knieval hoeven te maken, zoals Craxi voor Berlusconi of Blair voor Murdoch. Maar wie de wereld aanvaardt, zoals die nu eenmaal is, staat permanent voor de keuze: *if you cannot beat them, join them.*

Op een onbedoelde manier bevestigt dat de marxistische these, dat de overheid niets anders is dan het uitvoerend comité van de bezittende klasse. En tegen die these is al honderd jaar alle sociaal-democratische activiteit gericht. Het gaat juist om de bevrijding van de economische dwangmatigheid. Want die dwangmatigheid is niet door Onze Lieve Heer verordonneerd, maar een historische toevaligheid. En als politiek iets voorstelt dan is het wel niet te berusten in het historisch toeval.

Dat is de reden, waarom er geen Paarse politieke partij mag komen. En dat veroorzaakt tegelijkertijd de grootste teleurstelling over het regeerakkoord van Paars II. Het is aanpassingsbeleid en daarin zeker niet onverdienstelijk. Wij halen ons wit voetje bij de mondiale financiële beslissers en bij de wereldhandelaars. Sociale onrust wordt ruimhartig afgekocht. Maar in eigen land creëren wij een calculerende samenleving, expanderen wij het domein van de economie en de marktwerking. Onze flexibiliteit maakt ons land hoe langer hoe meer tot een micro-kosmos van de globalisering.

De teleurstelling is tweërlei. De eerste is de onvoorwaardelijke omhelzing van vrijhandel en globalisering. Zonder een regulerende wereldoverheid of vergelijkbare instituties, zonder herverdeling en ecologische en sociale minimumvoorwaarden is de wereldmarkt een darwinistische jungle. Natuurlijk ontbreekt het Nederland aan eigen mogelijkheden om de wereldmarkt te reguleren. Maar des te meer had men moeten hameren op de Europese macht om de 'terms of trade' van de mondiale handel te dicteren. En des te meer had een positieve houding tegenover de Europese Unie kunnen bijdragen tot het vertrouwen, dat Nederland zich inzet om de economische betekenis van de EU aan te wenden voor de verdediging van die typisch Europese uitvinding: de verzorgingsstaat.

In het regeerakkoord blijft van Europa niet veel meer over dan een gemeenschappelijke markt, die

wel enige coördinatie vergt, maar vooral niets mag kosten. Dus geen Europees Werkgelegenheidsbeleid, geen Europees Sociaal beleid en geen minimumtarieven tegen de interne fiscale concurrentie. Europa is kennelijk geen kans, maar een financieel probleem. Als dit kortzichtig provincialisme school maakt in Duitsland en Frankrijk, gaan wij een pax Americana tegemoet en zullen wij ons moeten instellen op de verdwijning van de Europese economische orde – exit, de sociale markteconomie.

Na het wereldbeeld van Paars II veroorzaakt het mensbeeld de tweede teleurstelling. De historische verdiensten van de sociaal-democratie bestond in de constructie van sociale klassen. Tegenstanders van de sociaal-democratie hebben die constructie bestreden, omdat zij uitmondde in de onvermijdelijke klassenstrijd. Maar diezelfde constructie legde de grondslag voor solidariteit tussen mensen, die zonder de legitimatie van de klassengemeenschap elkaars concurrenten gebleven waren. Wellicht was de sociale werkelijkheid in de vorige eeuw even gedifferentieerd als nu. Moderne sociologen zouden eerder de verschillen tussen de bomen opmerken dan tot de ontdekking komen, dat er een bos staat. Paars II ziet een verzameling van individuele bomen. Hier en daar is een gieter nodig. De sterke boom lacht de afstervende boom uit. Hij weet nog niet, dat hij het volgende slachtoffer is van de zure regen. Pas als hij beseft, dat de zure regen alle bomen bedreigt, voelt de gezonde boom zich deel van het bos. Het neo-kapitalisme is de zure regen. Maar Paars zet in op de zelfredzaamheid van de individuele boom.

Paars staat voor de individualisering van maatschappelijk succes of falen. Persoonlijke verantwoordelijkheid vervangt de lotsverbondenheid. Mislukking is miscalculatie. Geluk is eigen verdienste. Als deze individualisering al niet tot het uitlachen van mislukkingen leidt dan op zijn best tot onverschilligheid.

De calculerende burger kijkt weg bij het ongeluk van anderen. Bemoeienis kan hem duur komen te staan, de ogen sluiten is in elk geval goedkoper. Wij ontmoeten deze burger in Srebrenica en in het uitgaansleven van Leeuwarden.

Daarmee stuiten wij op grootste inconsistentie van Paars. De burger wordt gestimuleerd om zijn eigen voordeel na te streven. Dat geldt voor de bijstandsgerechtigde en voor de bijstandsuitvoerder. Het geldt voor de topambtenaar en voor de sociale verzekerde. Dat is de mentaliteit, waaruit

Nederland zijn economische kracht put. Daartegenover staat de behoefte aan sociale cohesie. Die behoefte doet juist een beroep op het vermogen van mensen om zich boven het eigen belang te stellen. Kracht en cohesie staan op gespannen voet. In die spanning kiest een sociaal-democraat blindelings voor de cohesie, de lotsverbondenheid. Maar misschien zou je nog verder mogen gaan. Niet kracht gaat voor sociale cohesie, maar sociale cohesie is de voorwaarde voor kracht. In het paarse accord staat de kracht voorop. De paradoxale strekking is: als het om het geld gaat moeten wij de solidariteit verminderen, maar als er niets te verdienen valt rekenen wij wel op solidariteit.

Wat wij missen is een nieuwe sociologische visie. Daarin zijn minima en middengroepen verbonden in hun afhankelijkheid van een hyperbourgeoisie, die zich onttrekt aan nationale spelregels. In die visie hebben minima en middengroepen er alle belang bij om de wereld te veranderen en de hyperbourgeoisie tot herverdeling te dwingen. Er is dan weer alle reden voor klassenstrijd, maar vooral voor klassensolidariteit.

In die visie is de Paarse post-moderniteit tijdelijk. Die visie verwerpt iedere gedachte aan Paarse partijvorming. En zij gaat op zoek naar andere bondgenoten om de wereld beter en de mensen gelukkiger te maken.

'Zurig beklag' mag tot de 'goede PvdA-gebruiken' worden gerekend, schreef *Elsevier*¹ naar aanleiding van de totstandkoming van het tweede Paarse kabinet. Daar zit iets in. Weliswaar had het stuk zelf een redelijk hoog zuurgehalte, de lezer werd om de oren geslagen met 'onbegrijpelijke benoemingen', 'debutantenduo's' en 'dissonantjes', maar de *pointe* was juist: voor blijdschap en optimisme in de politiek moet je niet bij de Partij van de Arbeid zijn. Waar D66 zich verkneukelde over haar drie ministers; de VVD op feestelijke wijze Frits Bolkestein uitzwaaide, dankbaar en opgelucht; bromde en klaagde de PvdA over gebrek aan jeugd en avontuur. Dat moet anders. In deze beoordeling van de passages buitenlandse politiek en defensiebeleid in regeerakkoord en regeringsverklaring van Paars II geen 'zurig beklag'. Iedere suggestie van het tegendeel berust op louter toeval.

Visie en voornemens – daar gaat het om in een regeerakkoord. Nederlandse coalitiekabinetten, waar partijen redenen hebben aan de duurzaamheid van elkaars goede bedoelingen te twijfelen en grote woorden sowieso niet serieus genomen worden, zullen over het algemeen meer gewicht hechten aan de haalbaarheid van concrete maatregelen dan aan de verbeeldingskracht van ideeën. Zo doet in ieder geval Paars II.

Reeds bij een oppervlakkige lezing van het regeerakkoord vallen twee, paradoxale zaken direct op. Ten eerste, het buitenland moet het met een minimale aandacht doen. Het regeerakkoord is 89 bladzijden dik. Hiervan zijn er nog geen zeven gewijd aan internationaal beleid en defensie. Van

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

Paars II en de buitenwereld



ANDRÉ GERRITS

Als historicus verbonden aan de universiteiten van Amsterdam en Groningen; voorzitter Alfred Mozer Stichting

deze zeven pagina's gaan er ruim drie over asielbeleid. Het toelatingsbeleid is strikt genomen een kwestie van binnenlandse politiek maar het is ook een twistappel van formaat en bovendien is afgesproken een extra deel van de kosten van opvang van vluchtelingen (125 miljoen per jaar) onder te brengen in het ODA-budget (*Official Development Assistance*, uitgaven die voldoen aan de OESO-criteria voor officiële ontwikkelingshulp) – vandaar de uitgebreide attentie die het krijgt in de paragraaf buitenland. 'Europa' wordt door het Paarse kabinet eveneens beschouwd als een onderdeel van de buitenlandse politiek. Het is niet geïntegreerd in de afzonderlijke beleidsterreinen, wat de suggestie wekt dat binnenlandse politiek en 'Europa' los van elkaar zouden staan. Dat is natuurlijk niet het geval. Gedeelde soevereiniteit is de essentie van de Europese samenwerking. Europa komt ook niet ter sprake in de 'uitgangspunten van beleid' waarmee het regeerakkoord opent. En dan te bedenken dat we in de komende regeerperiode, zoals elders reeds is opgemerkt², één van de belangrijkste stappen voorwaarts zetten in Europa sinds een hele, hele lange tijd, zowel in symbolische als in praktische zin: de inwisseling van de gulden voor de euro. Het is een opmerkelijke omissie, typerend wellicht voor het wat benauwde pragmatisme van dit kabinet.

De regeringsverklaring ademt een andere sfeer. Het zal wel het verschil zijn tussen een reeks praktische afspraken waaraan partijen worden geacht zich te houden (de functie van een regeerakkoord) en een wervende presentatie van beleid aan de buiten-

wacht (de opzet van een regeringsverklaring), maar waar vrijwel iedereen de door Wim Kok uitgesproken rede typeerde als saai en zonder visie, vallen juist de passages over 'buitenland' en 'Europa' op, in positieve zin wel te verstaan. 'Europa' krijgt tenminste de plaats die het verdient – als de 'natuurlijke omgeving waarin wij onze ambities trachten te verwezenlijken', aldus Kok.

Ten tweede belooft het regeerakkoord forse bezuinigingen op de uitgaven voor het buitenland: tot 2 miljard gulden in 2002 (waarvan 1,3 miljard op afdrachten aan de Europese Unie). Dat is meer dan op enig andere post, met uitzondering van de 2,3 miljard ombuigingen onder de noemer 'doelmatige overheid'. Tegen de kortingen op de buitenlanduitgaven zijn zowel financiële als politieke bedenkingen geuit. Getuigen de ombuigingen inderdaad van een nogal beperkte kijk op de internationale politiek – hardvochtig waar het de bezuinigingen op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden betreft en kortzichtig waar het gaat om de beperking van de bijdrage aan de begroting van de Europese Unie? In de geest van het regeerakkoord komen eerst de centen en dan de visie aan de orde.

Derde Wereld als politieke rekensom

We waren niet eerder zo rijk. Er is, zo neem ik aan, nooit meer geld te verdelen geweest dan nu, bij de vorming van het tweede Paarse kabinet. In dit licht wekken de omvang en de aard van de bezuinigingen op de buitenlanduitgaven verbazing. Tegelijkertijd echter dienen we ons te realiseren dat Nederland, in vergelijking met de overige lidstaten van de OESO, veel geld uitgeeft aan het 'buitenland'. In 1998 werden 6,2 procent van de overheidsuitgaven voor defensie en 3,7 procent voor buitenlandse zaken gereserveerd, respectievelijk 13,6 en 8,2 miljard gulden (de bruto-afdrachten aan de Europese Unie werden begroot op 5,1 procent of 11,1 miljard gulden). De vergelijking gaat misschien niet helemaal op, maar in dezelfde begroting werden verkeer en waterstaat voor 13,5 miljard (6,2 procent) en volksgezondheid voor 10,8 miljard (4,9 procent) ingeboekt. 13,9 procent van het budget ging op aan de rente op de staatsschuld (30,4 miljard).

Nederland is bovendien het enige land ter wereld, vermoed ik, dat zijn buitenlanduitgaven koppelt aan de omvang van het Bruto Nationaal

Produkt: 1,1 procent van het BNP wordt besteed in het kader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waaronder 0,8 procent 'zuivere' ontwikkelingshulp. Juist vanwege deze koppelingen, waaraan in het regeerakkoord niet wordt getornd, zijn de uitgaven 'buitenland' sterk toegenomen: de groei van de uitgaven voor HGIS in de periode 1996-2002 wordt geraamd op 40 procent, van 6.831 miljoen gulden in 1996 tot 9.516 miljoen gulden in 2002.³ Ook de 0,8 procent BNP voor ontwikkelingssamenwerking kan de toets van de internationale vergelijking, voorzover die relevant wordt geacht, glansrijk doorstaan.

De koppeling van de buitenlanduitgaven aan het BNP is een merkwaardige en unieke figuur. Ze leidt tot aanzienlijke schommelingen in de te besteden bedragen, die in wezen niets van doen hebben met de thematiek als zodanig. Dit lijkt me lastig in jaren van economische voorspoed en het lijkt me dramatisch in jaren van teruggang. Wat pleit er eigenlijk tegen ont koppeling? Krijgt de vaste norm voor ontwikkelingssamenwerking onderhand niet het karakter van een 'bewijs van goed gedrag', zoals het verkiezingsprogramma van de PvdA voorzichtig opperde? Zeker, maar toch is er reden de koppeling te handhaven: één, ze drukt een 'morele verplichting' uit (ook naar andere landen toe) en, twee, ze beschermt de 'kwetsbare' buitenlanduitgaven, zeker de bescheiden non-ODA gelden, tegen de politieke waan van de dag.

Het congres van de PvdA koos in januari jl. voor een forse stijging van de ontwikkelingshulp (ODA) naar 1 procent BNP (in het concept-verkiezingsprogramma was nog uitgegaan van 0,8 procent). De VVD bepleitte 0,7 procent 'zuivere' hulp. De onderhandelaars van Paars II kwamen uit op een voorspelbare 0,8 procent 'vervuilde' ontwikkelingshulp (inclusief de eerder genoemde 125 miljoen per jaar voor de opvang van vluchtelingen met een A-status). De PvdA reageerde afwijzend. Jan Pronk zou het 'niet meemaken' als minister van Ontwikkelingssamenwerking en de Evert Vermeer Stichting noemde de uitkomst 'miezerig' en 'teleurstellend'⁴. Die kritiek is onterecht. De uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zijn de afgelopen tijd fors gestegen en ze zullen de komende jaren verder toenemen. Van alle bezwaren die

1. Elsevier, 4 (8 augustus 1998) 32, blz. 10-11.

2. NRC Handelsblad, 17 juli 1998.

3. Ik ontleen deze cijfers aan A.T.L.M. van de Ven, 'Enkele financiële aspecten van het buitenlands beleid', in:

Internationale Spectator, LII (februari 1998) 2, blz. 102-106.

4. Persbericht van de EVS, 8 juli 1998.

tegen de paragraaf 'internationale samenwerking' van het regeerakkoord kunnen worden ingebracht, zijn die van financiële aard wel de minst overtuigende.

Dan snijden de kritische opmerkingen van Hans van der Vlist, voorzitter van diezelfde EVS, meer hout. 'Het is echt bedroevend dat ontwikkelingshulp wordt beperkt door een handjeklap tussen ontwikkelingssamenwerking en defensie', merkte hij op. 'Ontwikkelingssamenwerking moet beoordeeld worden op haar eigen merites.' Van der Vlist heeft twee keer gelijk. Net als de critici van het regeerakkoord lijken ook de opstellers ervan de hulp aan de landen van eens de Derde Wereld te hebben gereduceerd tot een politieke rekensom. Er spreekt geen enkele motivatie uit, behalve misschien de voor de VVD zo typerende zorg voor de sterken in de samenleving. Er worden zoveel criteria genoemd waaraan landen moeten voldoen die voor officiële hulp uit Nederland in aanmerking komen, dat op het zuidelijk halfrond alleen Australië en Nieuw-Zeeland zich lijken te kwalificeren. Over de zogeheten Minst-ontwikkelde Landen (MOLs), speerpunt van beleid in het PvdA-verkiezingsprogramma, wordt niet gerept. Ook hier klinkt de regeringsverklaring minder hardvochtig, minder ongemotiveerd. Economische groei wordt, hoe belangrijk ook, niet als een panacee beschouwd. Bijzonder beleid wordt voorgesteld om de ergste vormen van ongelijkheid te pogen te verminderen, om de levensomstandigheden van de allerarmsten te verlichten. De passage in het regeerakkoord die zegt dat 'de positie van de minister van Buitenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon, verantwoordelijk voor de buitenlandse politiek in het algemeen verder (wordt) versterkt', is de 'prijs' die de PvdA klaarblijkelijk heeft moeten betalen voor het behoud van een minister van Ontwikkelingssamenwerking.

Europese reserves

De politieke drukte om de uitkomst van het budget voor ontwikkelingssamenwerking, staat in schril contrast met de stilzwijgende acceptatie door de PvdA van de grootste ombuiging in de buitenlanduitgaven: de beperking van de afdrachten aan de Europese Unie tot zo'n 1,3 miljard gulden in vier

jaar. De achtergrond is bekend. Vanaf het begin van de jaren negentig zijn de Nederlandse afdrachten aan Brussel hoger dan de directe inkomsten. Ons land behoort tot de grootste netto-betalers van de Europese Unie. Het bedrag zou in 1999 kunnen oplopen tot ongeveer 6 miljard gulden. Hoewel er al ver voor Paars II politieke consensus bestond over de noodzaak iets aan deze scheefgroei te doen, duiden de relevante passages in het regeerakkoord toch op een sterke inbreng door de VVD. De 'netto-begrenzer' die wordt bepleit, behoorde al tot het repertoire van het eerste Paarse kabinet; ze stond uitdrukkelijk vermeld in het VVD-verkiezingsprogramma maar ze ontbrak in *Een wereld te winnen*.

Op het kabinetsvoornemen drastisch te bezuinigen op de afdrachten aan de Europese Unie is de nodige kritiek geleverd. Het kabinet zou zich rijk rekenen. De kortingen zijn pas mogelijk na afloop van de bestaande afspraken (in 1999) en ze vereisen de weinig waarschijnlijke unanimiteit van alle betrokken nationale overheden. Bovendien, en dat is een politieke argument, zou het voornemen van Paars II getuigen van een 'kortzichtige boekhoudersvisie'⁵, waarin zowel de allocatiefunctie van de begroting van de Europese Unie wordt miskend (inclusief de mogelijkheid om de welvaartsverschillen tussen de lidstaten, van belang voor een stabiele euro, te beperken) als de grote politieke en economische voordelen die de Europese integratie voor Nederland heeft.

Deze kritiek lijkt me terecht maar ik neem aan dat de onderhandelaars haar al voor de ondertekening van het regeerakkoord bewust waren. Het is eigenlijk net als met de afspraken over internationale samenwerking en defensie – het gaat me niet zozeer om de centen, om de ombuigingen als zodanig (die zijn over het algemeen goed te verdedigen), maar om de politieke overtuiging die eraan ten grondslag ligt, of eigenlijk, om het ontbreken ervan. Welgeteld zeventien regels worden er in het regeerakkoord gewijd aan defensie. Zeventien regels en de belofte van een in 2000 te publiceren Defensienota die een bezuiniging van honderden miljoenen gulden rechtvaardigen. Ik kan het me eigenlijk niet voorstellen van een kabinet onder aanvoering van Wim Kok, maar dat grenst toch aan politieke lichtzinnigheid? En de Europese integratie

5. Joost Lagendijk, 'Kabinet rekent zich rijk met korting op afdracht aan EU', in: *Het Parool*, 6 augustus 1998. Zie ook J.M.

Bik, 'Paars II boekt kortingen in op EU en Defensie', in: *NRC Handelsblad*, 31 juli 1998; en, al ver voor de vorming van de

nieuwe regering: *Agenda 2000: de uitbreiding en financiering van de EU*. SER Advies 98/04. Den Haag maart 1998.

tie. Hoe ziet Paars II de toekomst van ons land in 'Europa'? Is de 'nettobegrenzer' een breekijzer voor de gewenste herstructurering van de Europese financiën (de uitgaven in het bijzonder) of een door korte termijn-denken ingegeven Nederlands financieel belang? Is de wijze waarop Nederland haar ongenoegen laat blijken over de afdrachten aan de Unie een 'incident', één van de schaarse voorbeelden van serieuze dwarsliggerij in Europa, of is het de voorbode van een nieuwe, kritische(r) benadering van de Europese integratie? En waarom is er niemand in de PvdA die zich deze vragen de afgelopen weken in het openbaar heeft gesteld?

Het is niet eenvoudig om uit het ontwerp-regeerakkoord en regeringsverklaring een politieke conceptie ten aanzien van Europa te distilleren. De meeste aanwijzingen duiden op terughoudendheid, op een voor Nederland vrij opmerkelijke gereserveerdheid. Het Paarse akkoord bepleit een vorm van status quo-denken, die zich zowel onderscheidt

van het 'brede' sociaal-democratische Europa, bijna principieel interventionistisch⁶, als van het verlichte, liberale Europa, dat zich juist bewust zelfbeperkingen oplegt.⁷ Het Europa van Paars II lijkt het zuinige Europa van de VVD – weinig enthousiasme, weinig verbeeldingskracht. De dialektische wending die in de regeringsverklaring wordt gegeven aan het doeleinde van subsidiariteit (een oogmerk overigens waaraan alleen nog een enkele misdeelde bureaucraat in Brussel twijfelt) klinkt al heel anders: 'Juist door niet alle onderwerpen naar Europa te brengen, brengen wij Europa dichterbij de burger.' Hoe het ook zij, het is duidelijk welke van de drie onderhandelaars zich de meeste moeite getroost heeft zijn stempel op het buitenlandse beleid van het tweede Paarse kabinet te drukken. Zijn partij is optimaal vertegenwoordigd in de 'buitenlandhoek'. Ze levert de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Financiën. Is het toch nog bijna een 'zurig' stukje geworden.

6. B.J. van den Boomens (ongepubliceerde) notitie *De Europese integratie en de rol van de politiek*. (Tazilly, juli 1998) is hier een goed voorbeeld van. 'Het kan altijd anders en waarschijnlijk ook beter dan nu

gebeurt', schrijft hij. 'Maar de hoofdrichting: verdere integratie en meer overdracht van soevereiniteit naar Europese beslissings- en controlerende organen moet verdedigd worden.'

7. Zie bijvoorbeeld Timothy Garton Ash, 'Europe's endangered liberal order', in: *Foreign Affairs*, 77 (maart-april 1998) 2, blz. 51-65.

Volksgezondheid is een beleidsterrein waarop de verlangens van PvdA en VVD enerzijds haaks tegenover elkaar staan, maar anderzijds naadloos overeenkomen. De VVD streeft naar de uiteindelijke afschaffing van het ziekenfonds. Iedereen zou zich particulier moeten verzekeren tegen een inkomensafhankelijke premie (burgers die hierdoor echt in de problemen komen zouden recht moeten hebben op een zorgverzekeringssubsidie). De PvdA zou het ziekenfonds juist willen uitbreiden tot een sociale (dus inkomensafhankelijke) ziektekostenverzekering voor iedereen. Beide partijen lijken het er over eens dat de huidige tweedeling tussen ziekenfonds verzekerden en particulier verzekerden ongewenst is.

Die tweedeling is inderdaad buitengewoon lastig. Niet alleen om principiële of ideologische redenen, maar ook omdat na jaren tobben proefondervindelijk is komen vast te staan dat je met een dergelijk stelsel niet goed kunt bezuinigen. Redelijke motieven om de zorg in te perken ('voorziening x heb je niet nodig om goed te kunnen leven', 'medicijn y is veel te duur, gegeven—het beperkte resultaat', 'behandeling z is pure luxe') verliezen aan kracht wanneer zij, gegeven de kenmerken van het systeem, blijkbaar alleen opgaan voor ziekenfonds verzekerden. Pogingen in de jaren '80 en '90 om te komen tot één systeem voor de hele bevolking, bij wijze van compromis op privaatspublieke basis (de plannen Dekker en Simons), zijn echter jammerlijk mislukt. De enige majeure verandering die daadwerkelijk gerealiseerd is, was de zogenaamde kleine stelselwijzi-

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

Volks- gezondheid en de luxe van bestuurlijke stilstand



MARGO TRAPPENBURG

Redacteur S & D

ging, in 1986. Bij die kleine stelselwijziging werden de bejaardenverzekering en het vrijwillige ziekenfonds (dat voornamelijk bevolkt werd door personen met een slechte gezondheid en kleine zelfstandigen voor wie een particuliere verzekering te duur was) opgeheven. De doelgroepen van deze beide verzekeringen werden overgeheveld naar de particuliere verzekeringsmarkt en waren daar voortaan veelal aangewezen op een zogeheten standaardpakketpolis (ziekenfondspakket bij particuliere verzekeraar, zonder medische keuring, tegen een vrij hoge, maar niettemin niet kostendekkende premie). De standaardpakketpolis voor 'slechte risico's' wordt mede gefinancierd door wettelijke bijdragen (solidariteitsheffingen) die particulier verzekerden sinds de kleine stelselwijziging moeten betalen bovenop hun eigen verzekeringspremie.

De enige grote verandering op het terrein van de volksgezondheid die door Paars II wordt aangekondigd in het regeerakkoord lijkt neer te komen op het (gedeeltelijk) terugdraaien van de kleine stelselwijziging. Kleine zelfstandigen met een laag inkomen krijgen toegang tot het ziekenfonds en een deel van de 'nieuwe' bejaarden komt op basis van het nieuwe regeerakkoord ook weer in het ziekenfonds terecht. Paars II hoopt de in de afgelopen jaren ontstane problemen (wachlijsten, werkdruk) op te lossen door extra geld ter beschikking te stellen en men geeft aan te streven naar bestuurlijke rust.

Hoe sympathiek ik ook sta tegenover deze laatste intentieverklaring (maatschappelijke sectoren met rust laten en ophouden

met voortdurend beleid maken is een voornemen dat in veel sectoren met gejuich zal worden ontvangen, vermoed ik), ik betwijfel toch of bestuurlijke rust het beste is wat de gezondheidszorg kan overkomen. In tijden van economische voorspoed is met ons onvolmaakte stelsel redelijk te werken. Bij economische tegenwind zal het evenwel mis blijven gaan. Het veld kan in zo'n periode (zoals het deed tijdens de vorige recessie) roepen dat het de taak van de politiek is om keuzen in de zorg te maken, maar de politiek zal die taak met het huidige stelsel niet kunnen vervullen. In een betrekkelijk egalitaire samenleving als de onze kun je geen keuzen maken die alleen het minst draagkrachtige deel van de bevolking zullen treffen. En waar de politiek niet expliciet kan kiezen zal impliciet worden gekozen. We hebben dat gezien tijdens de vorige kabinetsperiode. Particuliere verzekeraars maakten reclame met 'wachtlijstbemiddeling'. Welgestelde patiënten lieten zich behandelen in privé klinieken. Werkgevers sloten deals met verzekeraars en ziekenhuizen om hun werknemers met voorrang te kunnen behandelen.

In tijden van economische groei kun je die impliciete keuzen proberen te bestrijden, zoals Paars I heeft gedaan en Paars II van plan is te gaan doen: je probeert privé klinieken zoveel mogelijk tegen te gaan. Je verbiedt de zorgsector onderscheid te maken tussen werkenden en niet werkenden. Je probeert zo min mogelijk geld uit te geven aan overheadkosten (drukwerk, kantoorartikelen, schoonmaak). Je moedigt artsen aan om protocollen op te stellen voor doelmatige en effectieve behandeling. Je hoopt de inkomens van medisch specialisten enigszins omlaag te krijgen door integratie van specialistenkosten in het ziekenhuisbudget. Je stelt

extra geld ter beschikking om knelpunten aan te pakken. Als je heel verstandig bent draai je de privatisering van de sociale zekerheid terug, omdat je werkgevers die door de politiek financieel verantwoordelijk zijn gesteld voor de gevolgen van ziekte en arbeidsongeschiktheid, eigenlijk met goed fatsoen niet kunt verbieden zich te bemoeien met de feitelijke gezondheidszorg voor hun werknemers. (Zo verstandig is Paars I niet geweest en Paars II helaas ook niet.)

In tijden van economische tegenwind zullen de impliciete keuzen echter een steeds grimmiger karakter krijgen en dan heb je niet genoeg geld om ze adequaat tegen te houden. En er is in de gezondheidszorg al gauw sprake van economische tegenwind: door de vergrijzing van de bevolking is groei voor de zorgsector de normale situatie. Een stelselwijziging tijdens de jaren van voorspoed, zoals bepleit door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, zou (ondanks alle narigheid die daarmee gepaard gaat) niet zo gek zijn geweest.

Het volksgezondheidsbeleid van Paars I werd in het regeerakkoord van 1994 aangeduid als een 'no regret' beleid: het beleid zou noch de VVD noch de PvdA verder af mogen brengen van hun eigenlijke ideaal terzake: een particulier stelsel voor de hele bevolking respectievelijk een sociale basisverzekering. Het voorgenomen beleid van Paars II kan varen onder dezelfde vlag. Het is evenwel de vraag of je de luxe van bestuurlijke stilstand kunt veroorloven alleen om twee politieke idealen onverkort intact te laten. Misschien moeten we ons vast voorbereiden op een periode van verschrikkelijke spijt van het no regret beleid tijdens de eerstvolgende grote recessie.

Een kabinet met vier burgemeesters en een Commissaris der Koningin! Met zo'n samenstelling moet Paars II haast wel een lokaal-bestuursvriendelijk kabinet worden. Triomf van de lokale democratie? De voormalige Leidse PvdA-wethouder Paul Bordewijk legde in zijn column in Binnenlands Bestuur van 14 augustus de vinger alvast op de zwakke plek: niet één wethouder of gedeputeerde bevindt zich onder de geselecteerde bewindslieden en dat was wel eens anders geweest. Bordewijk ziet in deze voorkeur voor benoemde bestuurders een illustratie van het gedaalde aanzien van de lokale democratie. (Een observatie om over na te denken, zeker voor de partij van het 'wethouderssocialisme')

Het regeerakkoord bevat daarvoor meer aanwijzingen. Zo wordt op diverse plaatsen de gemeentelijke bestedingsvrijheid ingeperkt. Via een 'offensief' bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg probeert het kabinet de decentrale overheden in het gelid te krijgen. 'Bestuurlijk commitment' en 'politiek partnership' worden zo als voorwaarden verbonden aan het beschikbaar stellen aan de lokale overheden van extra geld voor de sociale infrastructuur.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft hierover al kritische geluiden laten horen, maar veel lokale bestuurders zullen voorlopig hun geluk niet op kunnen over het feit dat het Gemeente- en het Provinciefonds voor het eerst sinds lange tijd weer eens flink gaan groeien: ruim twee miljard gulden over vier jaar. Die groei is

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

Paars II en het binnenlands bestuur



PIETER
NIEUWENHUIJSEN

*Hoofdredacteur van
'Binnenlands Bestuur'*

overigens voor een groot deel te danken aan de beleidsintensivering in de laatste twee jaren van Paars I (de lokale fondsen stijgen mee met de rijksuitgaven). Maar toch.

Daar bovenop komen nog allerlei specifieke financiële impulsen voor onderwijs, gehandicapten, kinderopvang, huursubsidies, bijzondere bijstand en sociale werkvoorziening. Geld rolt voorts richting lokaal bestuur via de voorgenomen modernisering van de infrastructuur en het grote stedenbeleid. Voor de gemeenten zijn de perspectieven lange tijd niet zo gunstig geweest (al kan de sanering van de tekorten van de gemeente Den Haag, waar alle gemeenten aan moeten meebetalen, nog wat roet in het eten gooien). Ook op de provinciehuizen zal men niet ontevreden zijn over het regeerakkoord. Paars II zal zich niet langer wagen aan het avontuur met stadsprovincies. Uitgerekend Bram Peper mag als minister van Binnenlandse Zaken het in voorbereiding zijnde wetsontwerp voor een stadsprovincie Rotterdam intrekken. De 'oude' provincies zien daarmee hun jarenlange lobby tegen de komst van de stadsprovincies beloofd. Sterker: het regeerakkoord belooft versterking van hun integrerende en arbitrerende rol bij regionale vraagstukken.

Deze erkenning markeert een historisch moment. Na 25 jaar zwoegen met nieuwe bestuurlijke constructies (stadsgewesten, provincies nieuwe stijl, stadsprovincies), die het 'regionale gat' in de bestuurlijke organisatie moesten opvullen, valt de regering terug op de oude provincies van Thorbecke.

Of met deze keuze duurzame

rust ontstaat in het binnenlands bestuur staat nog maar te bezien. De provincies, met name die in de Randstad, zullen moeten bewijzen over voldoende bestuurskracht te beschikken om deze taak aan te kunnen. Met grootstedelijk bestuur hebben ze geen ervaring, de grote steden hebben de provincie altijd geweerd uit het grootstedelijk gebied. Provinciebestuurders ontbreekt het daar dus aan politiek gezag, maar moeten in het Amsterdamse, Rotterdamse en Haagse nu wel een belangrijke rol gaan spelen. In de praktijk zullen ze wel gedwongen worden om strategische allianties aan te gaan met de besturen van die grote steden. Maar dat doet weer afbreuk aan hun rol van onbevooroordeelde arbiter voor alle gemeenten. Provinciebestuurder wordt een boeiende, doch lastige baan.

Dat ook de schrijvers van het regeerakkoord geen blind vertrouwen hebben in de goede afloop mag blijken uit het voornemen van het kabinet om zelf een zwaardere coördinerende rol te gaan spelen in de Randstad. Ook leidt het geen twijfel dat op de stadhuizen van Rotterdam en Amsterdam het denken door zal gaan en nieuwe proefballonnen voor grootstedelijk bestuur zullen worden opgelaten. Vermoedelijk zullen ze neerkomen op verzwaring van de rol van de centrumstad. Den Haag en Eindhoven krijgen naar verwachting een flinke gebiedsuitbreiding, waar ze hun handen vol aan zullen hebben.

Hoe treurig wordt trouwens de rijksdienst bedeed, in vergelijking met de decentrale overheden. Op de departementen wordt schraalhans keukenmeester, getuige de aangekondigde personeelsreductie van vijf procent, de voorgenomen 'afroming' van de productiviteitsstijging en de beperking van de loonsverhoging voor de rijksambtenaar. Deze en andere 'efficiencymaatregelen' moeten gezamenlijk meer dan twee miljard gulden aan besparingen opleveren in de komende vier jaar, een bedrag dat al is ingeboekt. Van vele kanten zijn al grote vraagtekens geplaatst bij de haalbaarheid van dit dictaat van de rijkswerkgever aan zijn personeel. Wat de maatregelen zouden betekenen voor de positie van de overheid op de arbeidsmarkt (die toch al zorgelijk is) laat zich raden.

Het grote stedenbeleid heeft een prominente plaats gekregen in het regeerakkoord, en daar zal de PvdA-inbreng in de onderhandelingen zeker niet vreemd aan zijn geweest. Dat de speciale ministerspost voor de grote steden naar D66 is gegaan doet

hieraan weinig af. Afgemeten aan de verlangens van de grote steden zelf is de financiële impuls in het regeerakkoord bescheiden gebleven. In mei nog kwamen de grote steden en de VNG met een rapport, opgesteld onder leiding van de Delftse hoogleraar H. Priemus, waarin de grootstedelijke investeringsopgave voor de periode tot 2010 werd geraamd op 33 miljard gulden.

Het regeerakkoord daarentegen biedt 'slechts' 4,8 miljard voor de vitalisering van de steden, waarvan 930 miljoen in de komende vier jaar beschikbaar komt. Daarbij moet wel worden bedacht dat de voorgenomen investeringen in het lokaal/regionaal vervoer (light rail!) – 4 miljard in de periode tot 2010 – ook voornamelijk terecht zullen komen in het grootstedelijk gebied. Zwak is de impuls voor de sociale vraagstukken in de steden. Het kabinet verwijst daarvoor naar de groei van het gemeentefonds en naar de extra gelden die worden beloofd voor onderwijs, zorg en politie. Maar die extra's moeten worden gedeeld met meer dan vijfhonderd andere gemeenten.

Gelukkig is geld niet alles, en met integratie van het beleid dat nu versnipperd en verkokerd is valt ook nog heel wat te winnen. Inderdaad belooft het regeerakkoord 'ontschotting en ontkokering' van het rijksbeleid. Wat dit gaat voorstellen moet worden afgewacht, ambtelijk verzet lijkt verzekerd. Dat heeft er al toe geleid dat de breed opgezette fondsen waar de grote steden om hadden gevraagd, niet in het regeerakkoord zijn opgenomen.

Maar misschien dat het in het regeerakkoord geïntroduceerde mede-budgetrecht van de minister voor het grote stedenbeleid (waarlijk een unicum in Nederland) hier zijn heilzame werk zal doen. De eerste besluiten van het nieuwe kabinet duiden erop dat het de ministers ernst is. Minister Van Boxtel krijgt het budgettaire instemmingsrecht inzake uitgaven van alle ministeries, voor zover bestemd voor het grote stedenbeleid. Bovendien krijgt het kabinet een speciale onderraad voor dit beleid onder voorzitterschap van de minister-president. Het ziet er naar uit dat Van Boxtel, anders dan zijn voorganger Kohnstamm, niet voortdurend met de pet rond zal hoeven.

Opmerkelijk is de bres die Paars II durft te slaan in het instituut benoemde burgemeester. Onder zware druk van D66 heeft de VVD, eigenlijk mordicus tegen de gekozen burgemeester, moeten instemmen met het openen van de mogelijkheid van

een volksraadpleging bij burgemeestersbenoemingen, mocht een gemeenteraad zulks willen. De gevolgen van dit besluit mag men beslist niet bagatelliseren ('snoepje voor D66'). Voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis bestaat er nu een reële kans dat een ambtsdrager rechtstreeks door de burgers gaat worden gekozen. Dit (benoemings)recht was tot nog toe altijd voorbehouden aan de politieke elite. Als in de komende kabinetsperiode eenmaal met zo'n verkiezingspraktijk kennis is gemaakt, dan lijkt de ontwikkeling naar een stelsel met een gekozen burgemeester zeer moeilijk terug te draaien. Zelfs niet door de VVD.

Rest de bestuursfilosofie van het kabinet. Paars I

was hierin uitgesproken. Overlegeconomie en consensusbestuur moesten wijken voor het primaat van de (Haagse) politiek. Deze politieke flinkheid is halverwege de rit als het ware ingehaald door het succes van het poldermodel. Waar staat Paars II tussen politiek primaat en poldermodel? Het regeerakkoord geeft geen uitsluitsel, al valt de wijze waarop het mes wordt gezet in de rechtsbescherming ('juridisering') uit te leggen als een keuze voor het primaat van de politiek. Hopelijk gaat het kabinet de discussie op dit punt niet uit de weg. Met Bram Peper als fervent criticus van 'de stroperige staat' en Klaas de Vries als *Godfather* van het poldermodel in één kabinet kan het nog boeiend worden.

Paars-II borduurt in het ontwerp-regeerakkoord verder op de nota van Vermeend en Zalm.¹ De oorspronkelijke plannen zijn op een aantal punten gewijzigd: de eerste schijf wordt opgesplitst, het huurwaardeforfait en de hypotheekrente-af trek voor het tweede huis wordt afgeschaft, het tarief van de forfaitaire rendementsheffing wordt verhoogd, de grondslag van de rendementsheffing wordt verbreed en het arbeidskostenforfait wordt gedeeltelijk vervangen door een arbeidstoelage. Deze wijzigingen pakken – op de arbeidskorting na – redelijk positief uit. Dit laat onverlet dat het nieuwe stelsel niet rechtvaardiger wordt.

Basis: algemene heffingskortingen
Uitgangspunt is de variant waarin de belastingvrije voet wordt omgezet in een individuele belastingkorting – ook wel algemene heffingskorting genoemd. De hoogte van de korting is afgeleid van het belastingvoordeel van de belastingvrije som in de eerste schijf (f 3.076, zie ook tabel 1).

De omzetting in belastingkortingen is rechtvaardig omdat dan iedereen hetzelfde voordeel van de belastingkorting heeft. Bovendien is het voeren van inkomenspolitiek eenvoudiger in vergelijking met het wijzigingen van de percentages of lengten van de tariefschijven. Koopkrachteffecten van een verhoging van de heffingskorting zijn altijd het sterkst voor de laagste inkomens. In het huidige stelsel is het voordeel van de belastingvrije som in de hogere schijven groter. Door overdraagbaarheid van de heffingsvrije voet van de partner in de laagste schijf aan de partner in de hoogste schijf wordt het arbeidsaanbod, van met name

WAT TE DENKEN VAN PAARS III?

Belasting- stelsel: steeds minder progressie



BAS JACOBS

*Vakgroep Algemene Economie,
Tinbergen Instituut en
NWO Scholar,
Universiteit van Amsterdam.
Tevens co-auteur van Niet Nix.*

vrouwen, geremd. Door de algemene heffingskorting wordt feitelijk de overdraagbaarheid van de belastingvrije som afgeschaft: beide partners hebben hetzelfde belastingvoordeel. Hierdoor zal de arbeidsdeelname gestimuleerd worden.²

Progressie aangetast

Mensen met inkomens in de tweede en derde schijf verliezen het belastingvoordeel dat ze hadden van de belastingvrije som. In ruil voor dit verlies worden de tweede en derde schijf verlaagd met 8%. Er vindt hierdoor een verschuiving van de belastingdruk plaats van huishoudens in de 'top' van de tweede schijf naar huishoudens 'laag' in de tweede schijf. Dit geldt ook voor huishoudens in derde schijf. Hoe dichter bij een 'schijfovergang', hoe belangrijker de belastingvrije sommen worden. Naarmate het inkomen stijgt zullen tariefsverlagingen belangrijker worden. Door de heffingskorting te combineren met compenserende tariefsverlagingen in de tweede en derde schijf wordt de progressie van de inkomstenbelasting aangetast. Met name de zeer rijken profiteren van deze maatregelen.³

De vermindering van de progressie wordt beperkt omdat de eerste schijf wordt gesplitst. Het tarief in de eerste schijf voor inkomens beneden het wettelijk minimumloon (WML) van f 31.000 bedraagt 32%, daarboven geldt een tarief van 36%. Werkenden op minimumloonniveau krijgen hierdoor een forse inkomensstijging van 6,1%. De 'knip' in de eerste schijf zorgt voor een beperking van de armoedeval over het traject tot f 31.000. Anders wordt het als

het inkomen boven het wml uitstijgt: de aanzienlijke stijging van de koopkracht op het minimumniveau zal snel opgaan aan hogere belastingen als men meer gaat verdienen.

Over het geheel genomen zal de progressie verminderen omdat de tarieven in de hoogste schijven sterker dalen dan de gemiddelde tarieven. Voor behoud van de progressie was het beter als de tarieven in de tweede en derde schijf niet gedaald waren en in plaats daarvan de heffingskorting hoger was geweest of het tarief in de eerste schijf verder verlaagd was. Ook had dan mogelijk voorkomen kunnen worden dat er een knip in de eerste schijf nodig was.

Arbeidstoelage: kleine (deeltijd-)banen de pineut

Het arbeidskostenforfait wordt gedeeltelijk vervangen door een arbeidstoelage. Dit is een belastingkorting alleen bestemd voor werkenden. De arbeidstoelage begint bij 70% van het wettelijk minimum loon (wml). Beneden 70% van het wml is deze korting nul, en het maximum van f 1.503 wordt bereikt bij 100% van het wml.

De negatieve inkomenseffecten voor werkenden op $\frac{1}{3}$ en $\frac{2}{3}$ van het wml zijn te wijten aan deze operatie: zij gaan er volgens de berekeningen respectievelijk 1,8% en 1,2% in inkomen op achteruit.⁴ De omzetting van het arbeidskostenforfait in de arbeidstoelage pakt voor hen zeer nadelig uit. Immers, werknemers met inkomens onder 70% wml hebben geen recht op de arbeidstoelage. In tabel 3 worden de fiscale effecten van de omzetting van het arbeidskostenforfait in een arbeidstoelage voor verschillende inkomensgroepen uitgerekend. De inkomensstijgingen voor de mensen met inkomens op het minimumloon niveau en daarboven zijn het grootst. Huishoudens in de tweede en derde schijf gaan er door deze operatie op vooruit.

Het is niet bepaald fatsoenlijk dat de PvdA dit heeft

laten gebeuren. Uitgerekend de mensen met kleine (deeltijd)-banen – studenten, flex-werkers, parttimers – zijn de pineut, ondanks de f 5 miljard lastenverlichting. Ook impliceert deze maatregel een vergroting van de marginale wig aan de onderkant van het loonebouw tot minimumloonniveau. Dit is slecht voor de werkgelegenheid. De prikkel om een kleine baan te aanvaarden wordt verkleind.

Een zogenaamde *Earned Income Tax Credit* (EITC) was beter geweest.⁵ Het verschil met de arbeidstoelage van het kabinet is dat deze arbeidstoelage vanaf 115% wml wordt afgebouwd en een minimum van f 0 bereikt bij 150% van het wml.⁶ Daardoor is deze toeslag veel goedkoper en had het arbeidskostenforfait niet verminderd hoeven worden. De inkomens onder 70% van wml zouden er dan er niet op achteruitgegaan zijn. De EITC is effectiever omdat alleen prikkels aan de onderkant van het loonebouw gegeven worden. Hier zitten de problemen met de armoedeval. Bovendien slaat de EITC niet neer bij de hoge inkomens.

Afschaffen aftrekposten kruimelwerk

Met name de hoge inkomens profiteren van aftrekposten.⁷ In het oude stelsel was door de veelheid aan aftrekposten de progressie al ver aangetast. Aftrekposten eroderen de belastinggrondslag waardoor de belastingdruk verschoven wordt van de hoge naar de lage inkomens. Ook verstoren aftrekposten het economisch proces omdat ze strategisch gedrag uitlokken: denk aan alle belastingconstructies. Werkelijk ingrijpen in de aftrekposten is en blijft taboe. Het schrappen van de aftrekposten voor consumptief krediet, reiskosten en werkelijke beroepskosten is kruimelwerk.⁸

De grote aftrekposten (de hypotheekrente-aftrek en aftrekbare pensioenbesparingen) blijven grotendeels buiten schot. Deze aftrekposten zijn

* Ik wil Lennart Booij, Joris de Groot, Edith Mastenbroek en Paul Tang bedanken voor hun commentaar op eerdere versies van dit stuk. Alle mogelijke fouten zijn echter de mijne.

1. Tweede Kamer (1998). *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, 25810-2, vergaderjaar 1997-1998, Den Haag: sdu.

2. Zie CPB (1992). "Belastingen en sociale zekerheid in discussie: individualisering en minstelstel". Werkdocument No. 44.

3. Zie ook J. Pen (1998). "Leve de Miljoenairs in Nederland", *ESB*, 4161, p. 555.

4. Ontwerp-Regeerakkoord (1998), Bijlage 1, pagina 9, laatste kolom bovenaan.

5. Dit is het plan dat S. van Wijnbergen lanceerde in zijn nieuwjaarsartikel in de *ESB* (1998), "Nederland weer aan het werk", *ESB*, 4134, pp. 4-8.

6. Zie bijvoorbeeld J.J. Graafland en R. de Mooij (1998), "Arbeidsmarkteffecten van een belastingverlaging", *ESB*, 4141, pp. 172-176; E.B.K. van Koesveld (1998), "Lastenverlichting met de earned income tax-credit", *ESB*, 4146, pp. 264-268.

7. Zie ook F. van der Ploeg (1997) *Een*

Schaap in Wolfskleren, Amsterdam: Prometheus, pp. 220-224.

8. De aftrekposten voor rente op consumptief krediet, en werkelijke beroepskosten en het reiskostenforfait zijn maar 8,6% van de totale kosten van de aftrekposten (exclusief belastingvrije sommen). De besparing op werkelijke beroepskosten is minder omdat afschaffing leidt tot hogere uitgaven voor het arbeidskostenforfait en arbeidstoelage; diegenen die nu werkelijke kosten aftrekken krijgen straks het arbeidskostenforfait en de arbeidstoelage.

samen goed voor 54% voor de totale uitgaven aan aftrekposten (exclusief belastingvrije sommen). De aftrek van hypotheekrente en het huurwaardeforfait voor het tweede huis worden afgeschaft. Het netto vermogen van het tweede huis (= waarde huis - hypotheek) wordt vervolgens belast onder de forfaitaire rendementsheffing. Dit is bevorderlijk voor de rechtvaardigheid: een aantal excessen wordt aangepakt. Dit neemt niet weg dat er behoorlijk wat tweede huizen nodig zijn om de belastinguitgaven aan de hypotheekrente substantieel te verlagen. Stel dat *alle* belastingplichtigen in de derde schijf een tweede huis hebben ter waarde van f 250.000 gefinancierd met een hypotheek van f 200.000 dan leidt dit onder plausibele veronderstellingen tot een besparing van f 1,3 miljard (slechts) op de totale kosten van de hypotheekrente-aftrek van f 10,6 miljard.⁹

De kosten van de aftrekpost voor pensioenbesparingen blijven gelijk. Wel wordt een plafond gesteld aan de aftrekbaarheid van lijfrentepremies.¹⁰ Het kabinet geeft zowel in de nota *Belastingen in de 21e eeuw*, als in het regeerakkoord nauwelijks inzicht in de financiële gevolgen van de gewijzigde fiscale behandeling van pensioenen.

De fundamentele onrechtvaardigheid in het huidige systeem (huishoudens in de hoogste schijf krijgen meer belastingaftrek dan huishoudens in lagere schijven) blijft bestaan. Daarom moeten aftrekposten die niet met verwerven van inkomen te maken worden afgeschaft. De overige aftrekposten moeten worden verrekend tegen één tarief zoals Van der Ploeg voorstelt.¹¹

9. Stel bijvoorbeeld dat een fictief representatief persoon een tweede huis heeft ter waarde van f 250.000, gefinancierd met een hypotheek van f 200.000 (bijna de gemiddelde hypotheekwaarde). Bij een rentepercentage van 6% (gemiddelde hypotheekrente) bedraagt de jaarlijkse rente f 12.000. In de derde schijf bedraagt het fiscale voordeel dus f 7.200 op basis van een tarief van 60%. Het huurwaardeforfait zorgt voor een fiscaal nadeel van $1.05\% * f 250.000 = f 2.625$. De gederfde belastinginkomsten bedragen dus $f 7.200 - f 2.625 = f 4.675$. In het nieuwe systeem wordt over het netto vermogen $f 150.000 - f 100.000 = f 50.000$ de forfaitaire rendementsheffing geheven: $4\% * 30\% * f 50.000 = f 600$ - ervan uitgaande dat de belastingvrije voet van de vermogensbelasting

reeds gebruikt is. Ten opzichte van het oude systeem levert deze woningzitter $f 4.675 + f 600 = f 5.275$ per jaar in. Echter, om de kosten van de hypotheekrente met f1 miljard te verlagen moeten er dus 189.573 van dergelijke huishoudens met een tweede huis zijn. Gegeven dat er ± 250.000 mensen in de derde schijf belasting betalen, moet dus 3/4 van de mensen in derde schijf een tweede huis hebben om f1 miljard te besparen op een post van totaal f 10,6 miljard! De cijfers voor waarde hypotheek en rente zijn ontleend aan CBS (1998), internetsite <http://www.cbs.nl/nl/cijfers/kerncijfers/hfo0498a.htm>.

10. Uitgangspunt hierbij is dat de omkeerregel gehandhaafd blijft en dat pensioenbesparingen om een pensioen opt te bouwen van 70% van het eindloon na

Marginaal hogere belastingen op kapitaal

De aanpassing van de forfaitaire rendementsheffing ten opzichte van de plannen van Vermeend en Zalm is *an sich* een positief punt van het regeerakkoord. De grondslag voor de forfaitaire rendementsheffing is verbreed met f 100 miljard door ook opbrengsten van aandelen uit aanmerkelijk belang te belasten; directeuren-grootaandeelhouders met meer dan 5% van de aandelen van een bedrijf worden nu wel belast. Tevens is het tarief verhoogd van 25% naar 30%. Hierdoor zal de forfaitaire rendementsheffing volgens mijn berekening niet f 1,5 miljard kosten, maar f 0,5 miljard opleveren ten opzichte van het huidige systeem (zie tabel 3).

Er zijn nogal wat bezwaren tegen de heffing als zodanig. Internationaal gezien is de heffing een curiosum. Dit komt de fiscale harmonisatie binnen de EU niet ten goede. Verder bevoordeelt de heffing beleggingswinsten die te danken zijn aan geluk en beleggersinstinct, wat niet overeenkomt met het draagkrachtbeginsel. Iemand die pech heeft, moet toch de rendementsheffing betalen, terwijl iemand die door geluk mooie beleggingswinsten maakt niet extra belast wordt. Ook zal de 'domme' belegger die lage rendementen haalt op zijn beleggingen toch hetzelfde betalen als de 'slimme' belegger die hoge rendementen haalt. Immers, alleen het fictieve rendement wordt belast. Het was beter geweest om een vermogenswinstbelasting in te voeren op basis van feitelijk behaalde rendementen.¹²

Hoewel in het nieuwe systeem rente, dividend en koerswinst nu onder één tarief vallen, zullen er

35 jaar werken vrij aftrekbaar zijn. Daarboven bestaat geen aftrekbaarheid meer. Hierdoor worden de kosten gedrukt. Maar, voor mensen die meer dan 35 jaar werken geldt een maximum van de paraplus op 100% van het eindloon, hetgeen de aftrekmogelijkheden verruimt. Netto is het resultaat onduidelijk.

11. F. van der Ploeg (1998), "Een amendement van het belastingplan voor de 21e eeuw", *S&D*, 55, (3), pp. 104-109.

12. Zie ook F. de Kam (1998) *Draagkracht onder druk*, Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting (samen met Frans Becker en Paul Kalma.); S. Cnossen (1997), 'Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting', *ESB*, 4116, pp. 609-612; S. Cnossen en A.L. Bovenberg (1998), "Belastingen in de 21e eeuw", *ESB*, 4141, pp. 161-167.

nog steeds fiscale constructies blijven bestaan, bijvoorbeeld met hypotheek. De reden is dat rente van de hypotheek wordt afgetrokken tegen het progressieve tarief van de inkomstenbelasting en de opbrengsten van het geleende geld belast worden tegen een tarief van 30% over een forfaitair rendement van 4%.¹³

De opbrengsten van de rendementsheffing vallen, samen met de beperking van de hypotheekrente-af trek, in het niet in vergelijking met de voorstellen van De Kam die een lastenverzwaring op kapitaal van f 18 miljard mogelijk acht. Dit kan bereikt worden door onder meer het huizenbezit zwaarder te belasten.¹⁴ Door de toenemende internationale mobiliteit van kapitaal zal het moeilijker worden om vele vormen van (mobiel) kapitaal te belasten. Dit leidt tot erosie van de belastinggrondslag en tot een zwaardere fiscale druk op de factor arbeid. Wil de PvdA ook in de toekomst nog rechtvaardige inkomenspolitiek voeren, dan zal ze haar heil meer en meer moeten zoeken in het belasten van woningbezit. Woningen zijn immers immobiele vormen van kapitaal en kunnen daarom uitstekend als belastinggrondslag dienen.

L'histoire se repète

Het schijnt dat in Nederland iedere belastingherziening gepaard gaat met een vermindering van de progressie in de inkomstenbelasting. De bescheiden beperking van aftrekposten en het voortaan belasten van rente en dividend onder de forfaitaire rendementsheffing kunnen de tariefsverlagingen in de

hoogste schijven niet rechtvaardigen.

Het fundamenteel ingrijpen in de aftrekposten voor eigen woning of pensioen is weer een taboe gebleken. De onrechtvaardigheid dat de hoogste inkomens aftrekposten nog steeds tegen hogere tarieven verrekenen dan de laagste inkomens wordt in stand gehouden.

De plannen van de herziening van de vermogensbelasting zetten weinig zoden aan de dijk. Vermogenden worden marginaal hoger belast onder de forfaitaire rendementsheffing. Ook doet de forfaitaire rendementsheffing afbreuk aan het draagkrachtprincipe omdat geluk en beleggersinstinct niet belast worden. Belastingconstructies zijn ook nu nog mogelijk.

Werknemers met kleine baantjes zijn slachtoffer van de omzetting van het arbeidskostenforfait in een arbeidstoeslag. Ze krijgen te maken met een inkomensachteruitgang, ondanks de f 5 miljard lastenverlichting.

Door deze lastenverlichting gaan met name werkenden met lage inkomens rond minimumloon, en net daarboven, er fors op vooruit. Qua omvang is dit een vrij beperkte groep. De mensen rond modaal tot aan anderhalf maal modaal, verreweg de grootste groep, zien de geringste inkomensstijgingen tegemoet. De topinkomens kunnen grotere inkomensstijgingen verwachten dan de midden-groepen. Hoewel bijna iedereen erop vooruitgaat geeft dit inkomensbeeld subtiel aan welke keuzes er gemaakt zijn. 'En geen hond die daar wat aan doet, ook de Partij van de Arbeid niet'.¹⁵

Tabel 1 Wijziging schijven en percentages inkomstenbelasting

Oud belastingstelsel			Nieuw belastingstelsel		
Schijf	Lengte	Tarief	Schijf	Lengte	Tarief
			1	tot f 31.000	32% (15,5%)*
1	tot f 47.184	36,35% (19,85%)*	2	f 31.000 tot f 52.184	36% (19,5%)*
2	f 47.184 tot f 103.774	50%	3	f 52.184 tot f 108.774	42%
3	vanaf f 103.774	60%	4	vanaf f 108.774	52%

Bron: Ontwerp-regeerakkoord (1998). *Ouderenttarief.

13. Stel dat iemand in de hoogste schijf (52%) een beleggingshypotheek van f 100.000 neemt bij een rente van 6% per jaar. Stel vervolgens dat deze f 100.000 belegd wordt, zodanig dat dit ook een rente van 6% oplevert. Opgensijnlijk verandert er niets aan de vermogenspositie van deze persoon.

Echter, de rente wordt afgetrokken tegen het tarief van de inkomstenbelasting wat een fiscaal voordeel oplevert van f 2.520. Vervolgens wordt het forfaitaire rendement (f 4.000) tegen 30% belast. Ervan uitgaande dat de belastingvrije som al gebruikt is moet nu f 1.200 betaald worden. Het voordeel van deze

constructie bedraagt dus f 2.520 - f 1.200 = f 1.320 handje-contantje per jaar.

14. F. de Kam (1998), zie noot 9.

15. J.J. Voskuil, (1996), *Het Bureau (deel II) - Vuile Handen*, Amsterdam: Van Oorschot.

Tabel 2 Effecten omzetting arbeidskostenforfait in arbeidskorting voor een aantal inkomensgroepen

Inkomen	f 21.700 (70% WML)	f 31.000 (100% WML)	f 45.000	f 75.000	f 125.000
Oud belastingstelsel					
Schijf (Tarief)	1 (36,35%)	1 (36,35%)	1 (36,35%)	2 (50%)	3 (60%)
Arbeidskostenforfait 12% inkomen, max. f 3.108	f 2.604	f 3.108	f 3.108	f 3.108	f 3.108
Fiscaal voordeel in oud stelsel	f 947	f 1.130	f 1.130	f 1.554	f 1.865
Nieuw belastingstelsel					
Schijf	1 (32%)	1 (32%)	2 (36%)	3 (42%)	4 (52%)
Arbeidskostenforfait 12% inkomen, max f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236	f 1.236
Fiscaal voordeel	f 396	f 396	f 445	f 519	f 642
Arbeidstoelage	0	f 1.503	f 1.503	f 1.503	f 1.503
Totaal fiscaal voordeel nieuw stelsel	f 396	f 1.899	f 1.948	f 2.022	f 2.146
Verskil met oud stelsel	-f 551	f 769	f 818	f 468	f 281

Bron: Ontwerp-Regeerakkoord (1998)

Tabel 3 Forfaitaire rendementsheffing

Grondslag forfaitaire rendementsheffing (mrd)	Belastingplan 21e eeuw	Regeerakkoord
+/+ Aanmerkelijk belang aandelen	0	100
+/+ Overige aandelen	305	305
+/+ Obligaties	45	45
+/+ Banktegoeden	250	250
+/+ Onroerende zaken (exclusief eigen woning)	50	50
Totaal grondslag (mrd)	650	750
Tarief (%)	25	30
Forfaitair rendement (%)	4	4
Bruto opbrengst (mrd)	6,5	9
-/- Kosten belastingvrije sommen (mrd)*	2,4	2,9
-/- Inkomstenbelasting vermogensinkomsten (mrd)**	4,2	4,2
-/- Opbrengst oude vermogensbelasting (mrd)	1,4	1,4
Netto opbrengst (mrd)	-1,5	0,5

Bronnen: Cossen en Bovenberg (1998) (zie noot 12) en Ontwerp-Regeerakkoord *Alleenstaanden hebben een belastingvrije som voor vermogen van f 37.500 en samenwonenden een som van f 75.000. **Rente en dividend worden niet meer onder inkomstenbelasting belast.

In het regeerakkoord wordt uitvoerig aandacht besteed aan mobiliteit. Hieronder volgen bij wijze van introductie de belangrijkste passages:

Bereikbaarheid en mobiliteit zijn van groot belang, maar moeten ook beheersbaar zijn en passen in leefbaarheidsdoelstellingen. Tijdens de komende kabinetsperiode zal een nieuw Structuurschema Verkeer en Vervoer verschijnen (SVV 3). Ter voorbereiding zal aan de hand van een perspectievennota een brede en open verkennende discussie plaatsvinden.

Openbaar vervoer

Het afgesproken beleid ten aanzien van marktwerking wordt uitgevoerd:

- In 2003 is omstreeks $\frac{1}{3}$ deel van de omzet van het stads- en streekvervoer, gespreid over het land, aanbested.
- Scheiding tussen regionaal spoorvervoer en kernnet.
- Het regionale spoorwegnet wordt in de periode tussen 2000 en 2008 gedecentraliseerd en toegevoegd aan het budget voor stads- en streekvervoer.
- Voor het kernnet zal een tienjarig contract met de Nederlandse Spoorwegen worden afgesloten over o.a. de tariefontwikkeling, het voorzieningen- en bedieningsniveau, alsmede punctualiteit en kwaliteit.
- Om de openbaarvervoerprojecten op regionaal niveau te versnellen zal de samenwerking tussen diverse openbaarvervoerbedrijven, provincies en gemeenten bevorderd worden.
- De taakorganisaties (railinfrabeheer en capaciteitsmanagement) worden op zo kort mogelijke termijn losgemaakt uit de Nederlandse Spoorwegen.
- De komende vier jaren moet de toegankelijkheid van het openbaar

WAT TE DENKEN VAN PAARS II?

Inzake mobiliteit



THEO TIELEMAN

Doceert sinds 1994 verkeers- en vervoerseconomie aan de Faculteit der Civiele Techniek en Geowetenschappen van de Technische Universiteit te Delft. Voordien was hij hoofd van de afdeling ondernemingscontrol van de N.V. Nederlandse Spoorwegen.

vervoer voor mensen met een handicap daadwerkelijk verbeteren.

Personenvervoer: veiligheid en milieu

- De maximumsnelheid op de snelwegen in de Randstad wordt tussen 07.00 en 19.00 uur teruggebracht tot 100 km/uur
- Buiten de Randstad gaat op de snelwegen een maximumsnelheid van 120 km/uur gelden, behalve waar een maximumsnelheid van 100 km/uur aangewezen blijft
- Variabilisatie van de autokosten wordt nagestreefd door:
 - benzineaccijnsverhoging, onder gelijktijdige verlaging van de houderschapsbelasting
 - rekening rijden in de Randstad
- De totale autokosten zullen hierdoor niet stijgen
- Om te voorkomen, dat de auto structureel goedkoper wordt dan andere vormen van vervoer zal prijsindexering van de accijnzen worden voortgezet
- Onderzoek naar de publieke kosten van parkeren; mogelijke bijdrage van het parkeerbeleid aan de oplossing van de congestieproblematiek.

Aldus de belangrijkste tekst van het ontwerp-regeerakkoord inzake mobiliteit (p. 48 en 49). Van minstens zo groot belang is het vele nieuwe geld dat voor het personenvervoer wordt uitgetrokken. Het gaat daarbij met name over nieuwe accenten. Op bladzijde 47 staan de volgende nieuwe investeringen (in miljoenen guldens) (zie volgende pagina bovenin).

Voor openbaar vervoer is bijna evenveel nieuw geld uitgetrokken als voor het vervoer over de weg.

	1999-2002	2003-2010	1999-2010
Wegennet (incl. lokaal/regionaal)	970	4.030	5.000
Rekening rijden	535	965	1.500
Openbaar personenvervoer	1.163	4.837	6.000
Totaal	2.668	9.842	12.500

De grondregel van Dupuit

Het voorgaande toont duidelijk de worsteling van de onderhandelaars met de materie. De PvdA zag een belangrijk stuk investeringen in het openbaar vervoer veiliggesteld. De VVD zag een fors bedrag uitgetrokken voor nieuwe wegen en nieuwe rijstroken, zij het dat de meeste pas gebouwd zullen kunnen worden in de periode 2003-2010. Ook 'rekening rijden' zal doorgang vinden. Zo hoopt men de verkeerscongestie effectief te kunnen bestrijden.

Maar is dit genoeg? Kan langs deze weg het doel – verminderen van de congestie – effectief worden bereikt? Op dit punt lijkt gereede twijfel op zijn plaats. Om dit toe te lichten zal eerst aandacht besteed worden aan de opvattingen van een econoom uit de vorige eeuw, de Fransman Dupuit. Vervolgens passen we diens beschouwingen toe op onze huidige situatie. Tenslotte worden enkele aanbevelingen en concrete voorstellen gedaan.

In 1844 publiceerde Dupuit een verhandeling over een stad, die doorsneden wordt door een rivier. In eerste aanleg is er slechts één brug beschikbaar. Op zo'n brug kun je een matige tol heffen en zo streven naar *omzetmaximalisatie* of *winstmaximalisatie*. Maar als je kiest voor *nutsmaximalisatie* moet je juist géén tol heffen. Zonder tol zijn nut en gebruik van de brug maximaal.

Als het op de eerste brug een beetje dringen wordt kun je een tweede brug bouwen. Maar volgens Dupuit leidt dat niet automatisch tot *gebruik* van die tweede brug. Wanneer namelijk de eerste brug om redenen van *nutsmaximalisatie* tolvrij is en je heft wél tol op de tweede brug, dan wordt deze laatste brug *praktisch niet* gebruikt. Het blijft dan dringen op de eerste brug. Die is immers tolvrij.

Toepassing op de Nederlandse situatie

De ministers van Verkeer en Waterstaat weten dat heel goed. Daarom wordt er in de met particulier geld gebouwde Wijkertunnel van de passanten geen

tol geheven. Doet men dit wél, dan zouden slechts enkelen van de Wijkertunnel gebruik maken; de andere tunnels onder het Noordzeekanaal zijn immers tolvrij.

Helaas, bij de concurrentie tussen openbaar vervoer (OV) en auto zijn de ministers de grondregel van Dupuit ineens vergeten. De omvangrijke investeringen in de uitbreiding van railinfrastructuur leiden dan ook niet tot méér OV-gebruik. Immers, bij het huidige vrijwel algemene autobezit is autogebruik om kwaliteits- en om prijsredenen vaak te verkiezen boven het gebruik van het OV. Dat geldt met name voor autobezitters, die profiteren van ingebouwde afwentelingsmechanismen, zoals:

- het declareren van f 0,60 per km, belastingvrij; d.w.z. de gebruiker ervaart een *negatieve variabele prijs*; je houdt er geld aan over
- 'auto van de zaak'; d.w.z. de gebruiker ervaart een *variabele prijs = nihil*, ook voor privéritten; je rijdt 'gratis'

Maar het geldt óók voor 'gewone' autobezitters, die voor f 0,15 per km benzine tanken. Een OV-kaartje is immers in het algemeen duurder.

Bij negatieve dan wel lage variabele prijzen voor autogebruik zijn autobezitters natuurlijk dieven van hun eigen portemonnee als ze iets anders gebruiken dan de auto; voor het OV moet je als klant immers méér betalen en het biedt vaak geen vervoer van deur tot deur. Kortom, overheid (fiscus) en werkgevers hebben in Nederland bijna alles in het werk gesteld om de mensen ervan te weerhouden om van de nieuwe railinfrastructuur gebruik te maken. En dat terwijl een viersporige railverbinding – blijkens ervaringen in alle wereldsteden – toch vier maal zoveel capaciteit heeft als een even brede autosnelweg: vanuit de samenleving bezien een belangrijk voordeel. Bovendien vergt railvervoer veel minder parkeerruimte in de steden.

Zo bezien maakten in de afgelopen jaren de verschillende ministers van Verkeer en Waterstaat (Kroes, May-Weggen en Jorritsma) dus een grote fout. Bij hun streven naar marktwerking gaven ze alle aandacht aan concurrentie- tussen OV-bedrijven onderling. Daar is best wat voor te zeggen maar de tragiek is, dat de ministers daarbij de belangrijkste marktwerking helemaal zijn vergeten, namelijk de concurrentie tussen auto en OV. Juist die maatschappelijk relevante vorm van concurrentie is – vooral door de fiscale wetgeving – compleet de das omgedaan. De files op de autowegen blijven dan ook groeien. Van NS en andere OV-bedrijven is – gegeven de met regering en parlement gemaakte afspraken – al helemaal niets te verwachten. Deze bedrijven hebben momenteel geen enkel belang bij lagere tarieven, hoezeer deze – gegeven de lage variabele autokosten – uit maatschappelijk oogpunt ook gewenst zijn. Lagere tarieven leiden immers tot lagere opbrengsten en – vanwege de stijging van het aantal reizigers – ook nog tot hogere vervoerskosten en dus tot lagere winst. NS en andere OV-bedrijven streven daarom niet naar tariefverlaging maar juist naar tariefverhoging. Ziehier het dilemma. Zó wil kennelijk de Nederlandse politiek het. Zó is het bij de verzelfstandiging van de OV-bedrijven afgesproken.

Aanbevelingen

Het huidige Nederlandse personenvervoerbeleid is onevenwichtig. Technisch wordt er van alles verbeterd, maar de economische voorwaarden, waaronder al die technische inspanningen tot verlichting van de congestieproblemen zouden kunnen leiden, worden niet vervuld. De files blijven.

Een OV-bedrijf moet – om tegen weinig geld een goede kwaliteit te kunnen leveren – op twee zaken bedacht zijn:

- Een hoge bezetting: veel reizigers per gemiddelde trein, tram of bus: *hoge efficiency en dus lage kosten per vervoerde reiziger*
- Een hoge frequentie: je hoeft als klant nooit lang te wachten: *hoge kwaliteit*

Die twee zaken zijn in feite strijdig: bij een *gegeven* vervoersomvang werken ze tegen elkaar in. Die strijdigheid kan alleen maar opgeheven worden wanneer het aantal OV-reizigers sterk groeit. Dan is het mogelijk om zowel de kosten per reiziger te verlagen als ook om hogere kwaliteit te bieden. Onder de thans geldende spelregels zijn de OV-bedrijven echter gehouden om zoveel mogelijk winst te maken. Ze streven derhalve naar frequentieverla-

ging en tariefverhoging. Daardoor stijgt de winst maar daalt het aantal reizigers. Met zo'n beleid schrikken de OV-bedrijven veel reizigers af.

OV-gebruik is momenteel voor de autobezittende burger in het algemeen aanzienlijk duurder dan auto-gebruik. Daardoor is OV-gebruik voor de meerderheid van de vrij kiezende autobezitters – volgens Dupuit – *onbetaalbaar*. Marktwerking tussen auto en OV is niet aanwezig. Daardoor wordt het effect van de in het regeerakkoord voorgenomen maatregelen (rekening rijden, investeringen in wegen) uiterst dubieus. De files zullen blijven groeien.

Om plannen als *rekening rijden* en *investeringen in de weginfrastructuur* enige kans op succes te geven zijn maatregelen nodig, die de impasse in de prijsverhouding tussen openbaar vervoer en autoverkeer doorbreken. Anders blijft het beoogde effect uit.

Concrete voorstellen ter opvulling van het grote manco
Wat staat ons te doen? Vijf dingen kunnen – met name in de dichtbevolkte Randstad – helpen:

- De vaste kosten van de auto moeten omlaag
- De variabele kosten van de auto moeten omhoog
- Alle fiscale regelingen rond de zakenauto moeten grondig gewijzigd worden
- De fiscaal vrijgestelde vergoeding per autokilometer moet terug van $f\ 0,60$ (integrale kosten) naar $f\ 0,15$ per autokilometer (benzinekosten)
- Gebruik van het OV moet – gemeten in variabele prijzen – voor alle categorieën autobezitters aanzienlijk goedkoper worden dan gebruik van de eigen auto of de 'auto van de zaak'

Dat zijn ingrijpende maatregelen. Maar ze zijn hard nodig. Want alleen langs die weg kan worden bereikt, dat individuele autobezitters in de Randstad er een financieel belang bij krijgen om zo nu en dan het OV te verkiezen boven de auto. En... het hoeft de overheid geen geld te kosten.

Het huidige regeerakkoord geeft terecht veel aandacht aan rekening rijden, aan uitbreiding van het wegensysteem en aan uitbreiding van de openbaarvervoervoorzieningen, met name in de Randstad. Daar horen echter óók de vijf bovengenoemde maatregelen bij. Zo niet, dan zal het wegensysteem – zelfs na uitbreiding ervan – overvol blijven en het OV zal – ondanks de verbetering van de voorzieningen – door de autobezitter weinig gebruikt worden. De maatregelen uit het regeerakkoord zullen dan – hoe terecht op zichzelf ook – ontoereikend blijken te zijn. Een ernstige waarschuwing is daarom op zijn plaats.

Azië en Rusland: mechanismen achter de crises

COEN TEULINGS

IN GESPREK MET

SWEDER VAN WIJNBERGEN

*Redacteur S&D,
tevens hoogleraar arbeidseconomie EUR
resp. secretaris-generaal van
het ministerie van Economische Zaken*

De crisis in Azië houdt nu al ruim een jaar aan. Over de hele wereld zijn de aandelenkoersen het afgelopen jaar als kikkers heen en weer gesprongen. Waar in West-Europa en de Verenigde Staten per saldo echter sprake is van nieuwe forse koerswinsten, is de ontwikkeling in Azië en meer recent ook in Rusland dramatisch. De meeste aandelen zijn amper meer dan een kwart waard van wat er een jaar geleden voor betaald werd, zeker als rekening gehouden wordt met de forse wisselkoersverliezen als gevolg van de devaluatie van de lokale valuta. De ineenstorting van de beurzen heeft grote gevolgen voor het sociale leven en de getroffen landen: snel toenemende werkloosheid en forse daling van de reële lonen. De trotse directeur van een jaar geleden zit thans als bedelaar langs de weg.

De crisis in Azië heeft geleid tot tal van bespiegelingen over de toekomst van het kapitalisme als economisch systeem, zie bijvoorbeeld een recent artikel van Breman in S&D. De vergaande internationalisering van de kapitaalmarkten wordt door velen als een van de voornaamste oorzaken van de crisis aangewezen. Daarnaast wordt gevraagd wat op termijn de consequenties van de crisis in Azië voor het economisch wel en wee in Europa zullen zijn. Sweder van Wijnbergen, secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en als voormalig medewerker van de Wereldbank nauw betrokken bij eerdere crises in Mexico en Latijns Amerika, is bij uitstek de geschikte persoon om over dit soort vragen een deskundig en geïnformeerd oordeel te geven. Voor de redactie van S&D was dit reden met hem een gesprek te hebben, waarvan dit artikel de weerslag is.

Het gesprek vindt plaats op maandag 24 augustus,

de dag nadat Jeltsin Kirijenko heeft ontslagen en opnieuw een beroep heeft gedaan op Tjernomyrdin om het roer als premier over te nemen. De Russische beurs is onderuit gegaan en de perspectieven voor het land zijn buitengewoon somber. Van Wijnbergen's oordeel is helder. 'De enige vraag over de situatie in Rusland is waarom het zolang

geduurd heeft voordat dit gebeurd is. Iedereen kan zien dat dit moest gebeuren. In een land waar men systematisch weigert om zijn belastingsysteem op orde te brengen en de overheidsbegroting een puinhoop is, zijn dergelijke ineenstortingen onvermijdelijk. De grote vraag is nu of de crisis overslaat naar Latijns Amerika, want dan beginnen de problemen ook voor het Westen gewicht in de schaal te werpen'.

We zijn vooral op zoek naar de mechanismen achter de crises. 'Het basisprincipe achter dergelijke crises is overal hetzelfde. Het verhaal begint met grote tekorten op de betalingsbalans. Banken zijn door een periode van stabiele wisselkoersen verleid om laag-rentende schulden op te nemen in buitenlandse valuta en om die in binnenlandse valuta tegen hoge rentepercentages uit te zetten. Een schijnbaar-zekere manier om forse winsten te maken. Dat gaat goed totdat de betalingsbalans-tekorten zo groot worden dat een devaluatie onvermijdelijk is. De binnenlandse vorderingen van de banken verliezen dan hun waarde terwijl de schulden in buitenlandse valuta blijven bestaan. De schijnbare zekerheid van deze winstbron blijkt dan in de meeste gevallen ook een werkelijke zekerheid, omdat de overheid uiteindelijk de schulden van het banksysteem overneemt. Het is juist deze wetenschap die het gedrag van het banksysteem zo hard-

nekkig maakt: ze weten dat als het puntje bij paaltje komt, de verliezen toch worden afgedekt'.

In de jaren tachtig in Latijns Amerika, in 1991/92 in Mexico en nu in Rusland is vooral de uit de hand gelopen begroting van de overheid de oorzaak van de crises. De omvangrijke financieringskortoren leiden tot grote onzekerheid in de economie. De enige zekerheid die resteert is dat die tekorten ooit zullen moeten worden terugbetaald en dus investeerde niemand meer uit angst dat de opbrengsten zullen verdwijnen in de bodemloze put van de staatsschuld. Het ontbreken van een geordende overheidsbegroting is hier dus de oorzaak van de financiële crises.

In die situatie heeft het IMF maar één keuze: het op orde brengen van de overheidsbegroting. In de praktijk komt dat neer op belastingverhoging voor de middenklasse en afschaffing van de subsidies voor de armste groepen. De gewone man betaalt dus de rekening van het fiscale wanbeleid. Devaluatie is een essentieel bestanddeel van dit pakket. De export is namelijk de enige sector die in die situatie voor verlichting kan zorgen. Het fiscale beleid leidt immers onvermijdelijk tot minder consumptie en geïnvesteerd wordt er niet uit angst voor de hebbelijke hand van de beheerders van de staatsschuld. Een devaluatie helpt door een verbetering van de concurrentiepositie.

'In de crisis in Mexico van 1994-1995 kwamen we voor het eerst op het spoor van andere mechanismen. Het verschil kwam het meest duidelijk tot uiting in een vergelijking tussen Mexico en Hongarije. Op grond van alle klassieke maatstaven lag een financiële crisis in Hongarije voor de hand, maar niet in Mexico. Het fiscale beleid in Mexico was op orde, het financieringsstekort was laag en de overheidsschuld daalde, zeker in reële termen (inflatie holt de reële waarde van de overheidsschuld uit zonder dat er daadwerkelijk sprake is van schuldaflossing). Hongarije verkeerde op deze punten in de gevarenzone. Toch ging het mis in Mexico en niet in Hongarije'.

Het bleek dat Mexico op grote schaal in het geheim kortlopende dollarleningen had opgenomen met het oog op de verkiezingen, om de rente laag te houden. Dat maakt een land kwetsbaar, omdat er een omvangrijke kortetermijn-financieringsbehoefte ontstaat om die leningen te kunnen aflossen. Toen dat in de markt duidelijk werd in een politiek zeer onstabiele situatie (een mogelijke machtswisseling, een vermoorde presidentskandidaat en een president in staat van beschuldiging), wilde nie-

mand meer in die financieringsbehoefte voorzien en was de crisis daar.

Ook in Azië waren, met uitzondering van Japan, de overheidstekorten niet de oorzaak van de problemen. Het probleem daar was het grote tekort op de betalingsbalans, in Thailand bijvoorbeeld 8 procent van het nationaal inkomen. Een betalingsbalansstekort is per definitie het verschil tussen investeringen en besparingen. Een hoge investeringsquote bij lage besparingen staat dus gelijk aan een groot tekort op de betalingsbalans. Er hoeft dus niets mis te zijn met een betalingsbalansstekort, als die investeringen maar productief worden gebruikt. Investeren leiden dan tot groei in de toekomst, waarmee de schulden kunnen worden afbetaald. Om een tekort van 8 procent te kunnen dekken, moeten de groeiverwachtingen wel extreem goed zijn.

Asian miracle is geen wonder

'En hier zit de kern van het verhaal. Die groeivoorzichten waren helemaal niet zo bijzonder. Het veelgeroemde *Asian Miracle* blijkt helemaal niet te bestaan. Lange tijd werd gedacht dat de hoge groeicijfers in Azië het gevolg waren van bijzondere productiviteitsstijgingen, iets speciaal Aziatisch. Met name het werk van de econoom Alwyn Young maakt korte metten met die gedachte'.

Het *Asian Miracle* heeft in de economische wetenschap in de jaren tachtig geleid tot de zogenaamde endogene-groetheorieën, waarbij de groeipercentages van landen systematisch kunnen verschillen. Dit soort theorieën moest verklaren waarom Azië structureel harder leek te groeien dan Europa en de Verenigde Staten. Young heeft echter laten zien dat de groei in Azië niet structureel is en zich eenvoudig laat verklaren door een toevallige samenloop van een viertal factoren: een toenemende participatie van vrouwen (ook in ons land een succesfactor), een snelle sectorverschuiving van landbouw naar industrie, een zeer hoge investeringsquote (tot 35 procent van het nationaal inkomen, dubbel zo hoog als in Europa en de Verenigde Staten) en een zeer snelle stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Het zijn dezelfde factoren die in de Sovjetunie onder Stalin hebben geleid tot explosieve groei. Al deze factoren leiden echter alleen tijdelijk tot een hogere groei omdat de productie zich beweegt naar een nieuw, hoger evenwichtsniveau. Ooit zijn alle vrouwen aan het werk, is de landbouwsector gedecimeerd en is

iedereen goed opgeleid. Ook de hoge investeringsquote heeft geen duurzaam effect. De kapitaalintensiteit (en dus de arbeidsproductiviteit) stijgt naar een hoger niveau, maar vroeg of laat is dat niveau zo hoog dat alle investeringen opgaan aan de vervanging van de bestaande voorraad en niet meer aan de uitbreiding ervan. Bovendien kent een verdere stijging van de kapitaalintensiteit afnemende meeropbrengsten. In de weerwil van alle lyriek die de afgelopen 10 jaar is verspreid, blijkt de Aziatische groei niet meer dan een historische coincidentie.

'Het probleem met de hoge investeringen in Azië was echter nog erger. Die investeringen bleken vaak waardeloos. Het banksysteem werkte niet goed. Er was een volledig gebrek aan transparantie. Er zijn leningen verstrekt voor waardeloze projecten. Het gat van de ene aflossing werd gestopt met de volgende lening, vaak met ondoorzichtige garanties door de overheid. Corruptie tierde daarbij welig. De euforie over Azië had iets malloterigs. Iedereen met verstand van zaken wist bijvoorbeeld dat er in Thailand grote problemen waren'.

De absolute noodzaak van een betrouwbare staat

'De econoom Andrei Schleiffer heeft *corporate governance* ooit eens kernachtig omschreven: hoe kunnen aandeelhouders weten dat zij ooit iets terugkrijgen voor hun geld? Dat vereist een goed rechtssysteem, eenduidige boekhoudregels en nog wat van die dingen. Aan een dergelijke structuur heeft het in Azië ontbroken. Karel van Wolfereen was altijd zo enthousiast over het systeem in Japan, waar alle beslissingen in gezamenlijkheid werden genomen. Een soort ultiem poldermodel dus. Het resultaat is echter een volledig gebrek aan discipline. Er is nooit iemand die zegt: en nu moet de kredietkraan voor dat en dat onrendabele project dicht. En waar corruptie welig tiert, is toezicht ten ene male kansloos'.

In het licht van deze diagnose is het pakket van het IMF voor Azië te routinematig, te veel gericht op het op orde brengen van de overheidsbegroting. Daar was afgezien van de directe gevolgen van de huidige crises weinig mis. Wat nodig is, is een sanering van de bankensector, en ditmaal zonder hun aandeelhouders te ontzien.

Japan is wat dat betreft een wat ander verhaal. De crisis woekert daar nu al bijna 10 jaar. In Japan is ook de overheidsbegroting volledig ontspoord, mede als gevolg van eerdere pogingen om de problemen op Keynesiaanse wijze op te lossen. De

staatschuld bedraagt 100 procent van het nationaal inkomen, nog ongerekend tal van ondoorzichtige garanties aan de Japanse Postbank (totnogtoe de enige bank in Japan). Het land vergrijsst snel, terwijl het pensioenstelsel nog geheel is gebaseerd op het omslagstelsel. Straks zal bovendien de kapitaalmarkt worden geliberaliseerd, zodat de Japanse belastingbetaler, die inmiddels wijs en argwanend is geworden, zijn spaargeld naar het buitenland zal brengen. De goedkope financieringsbron van ongedekte leningen droogt dan op. Dat neemt niet weg dat de eerdere inleg van die belastingbetaler bij de Japanse Postbank inmiddels flink in waarde is gedaald. Ook hier betaalt de gewone man dus de rekening van wanbeleid en corruptie. Hij heeft nauwelijks middelen om zich daaraan te onttrekken.

Op de vraag of hier de liberalisering van de kapitaalmarkt niet de oorzaak van het kwaad is, antwoordt Van Wijnbergen met een citaat van Larry Summers: 'Je kunt de kapitaalmarkt alleen liberaliseren, als de regulering op orde is'. Het is echter flauwekul om de internationalisering van de kapitaalmarkten verantwoordelijk te houden voor de crisis, zoals recent nog in de NRC werd beweerd. Het enige wat de internationale kapitaalmarkt heeft gedaan is niet langer geld stoppen in systemen die voortdurend ongedekte leningen verschaffen. Die ongedekte leningen zijn het probleem. Of die worden gefinancierd met binnenlandse besparingen, zoals in Japan, of met internationaal kapitaal, is om het even.

Het trieste van de situatie in Azië is dat de gebruikelijke locomotief voor herstel, de export, hier niet zal werken. Immers, Japan, verreweg de voornaamste handelspartner voor de meeste Aziatische landen, zit zelf veel te diep in de problemen om het herstel te kunnen trekken.

Het gesprek keert terug naar de actuele situatie in Rusland. Sinds de liberalisering van begin jaren negentig is daar nog steeds geen georganiseerd en gereguleerd belastingstelsel. Die situatie verschaft een vrijbrief voor corruptie en afpersing en voor een volstrekt ontspoorde overheidsboekhouding. De politieke perspectieven om een dergelijk stelsel tot stand te brengen lijken buitengewoon somber. Dat betekent dat Rusland kan afglijden naar Afrikaanse toestanden, terwijl dat niet nodig was. Net als Polen had Rusland een goed opgeleide beroepsbevolking die een snelle groei mogelijk maakte. Dat menselijk kapitaal wordt nu te grabbel gegooid aan wanbeheer en corruptie. Polen heeft

indertijd hard ingegrepen, onder druk van de angst voor de Russen en de daaruit voortvloeiende geneigdheid om aan de eisen van de EU te voldoen: een kredietlimiet voor de staatsbedrijven, een beperking van de corruptie en volle vrijheid voor de particuliere sector. Dat recept leidt nu al een aantal jaren tot groeipercentages van 6 à 7 procent.

Tot slot de vraag wat de gevolgen zijn van deze problemen voor de Westerse wereld. In de crislanden zelf zijn de gevolgen vanzelfsprekend dramatisch. Zoals gezegd: de gewone man betaalt de rekening voor wanbeheer. Voor de rest zijn de directe

gevolgen voor Europa echter beperkt: Azië is te ver weg en Oost-Europa is economisch te klein om veel invloed te hebben. 'Mensen verliezen de verhoudingen zo snel uit het oog. De economie van de Oekraïne is kleiner dan die van de provincie Noord-Holland. Als we ergens last van krijgen, dan loopt dat via de Verenigde Staten, die meer banden hebben met Azië en Latijns Amerika. Wat er daar mis kan gaan is vooral een protectionistische reactie op de devaluaties in Zuid-Amerika. Als dat scenario zijn beslag krijgt kan het hard gaan'.



Correctie

Door een technische fout is de slotpassage van het artikel van Ger Verrips *Bolkestein contra ex-communisten. Geen volwassen debat* in het juli-augustusnummer onvolledig afgedrukt; ze moet luiden:

Al duidelijker daarbij werd 'de kloof tussen discussianten en de geschiedwetenschap.' Ido de Haan wees in verband met diverse controverses bij een terugblik op de jodenvervolgving tijdens de Duitse bezetting op een algemener verschil in benadering tussen onderzoekers enerzijds en de politici en de

media anderzijds, toen hij constateerde: 'De geschiedwetenschappers willen het verleden laten spreken, maar beseffen dat men dan vooral meerstemmigheid, nuance en detail hoort. Aan een dergelijk meerduidig verleden valt geen pakkende boodschap te ontlenuen'¹⁷. In dat laatste ligt een verklaring voor de verleiding van wat J. van Doorn ooit typeerde als 'jagen op het verkeerde verleden'.

Ook in de hier besproken initiatieven van Bolkestein valt dit patroon op. Pas in antwoord op vragen over de gang van zaken bij de recente kabinetsformatie herinnerde Bolkestein zich de uitspraak van Confucius: 'Grote mensen praten over ideeën, middelgrote mensen over gebeurtenissen, kleine mensen over personen'.¹⁸

17. I. de Haan: 'Het onbehagen van de herinnering. Drie verschrikkelijke

clichés over de jodenvervolgving', in: *De Gids*, november/december 1997.

18. *De Telegraaf*, 10 juli 1998.

De overzichtelijke samenleving *Verander de staatkunde, begin in eigen kring*

In de wetenschapsbijlage van *De Volkskrant* (6 juni 1998) stond een interessant bericht, onder de intrigerende titel *Snuffe wanorde brengt ons nader tot Kok*. Het gaat over de sociale-netwerktheorie, een wiskundige stroming die de kansen berekent dat willekeurige mensen via aan elkaar grenzende net-

werken met elkaar verbonden zijn. Al in 1967 berekende Stanley Milgram, aldus nog steeds *De Volkskrant*, dat we werkelijk in een *small world* leven: alle mensen op aarde zouden volgens de theorie door gemiddeld zes tussenpersonen kennissen van elkaar zijn, van de Amsterdamse grachtengordel tot het platteland van Kenia. Zodra je zo'n stelling eenmaal leest, kun je je er iets bij voorstellen. Iedereen zit immers wel in een netwerk, dat weer aan een ander netwerk vastzit, en dat andere netwerk heeft weer raakpunten met nog andere netwerken. Door de kennissen van kennissen van kennissen aan te spreken, kun je ver komen in de wereld. Van je buurman tot Wim Kok is, in de overzichtelijke Nederlandse politieke verhoudingen, een reis van misschien maar drie of vier stappen. Uit het artikel blijkt dat de mate van sociale afstand verschilt. Terwijl blanken in de VS door gemiddeld vijf tot zes personen met elkaar zijn verbonden, zijn zwarten door gemiddeld zes of zeven tussenpersonen elkaars 'kennis'. Het is dus denkbaar dat sociale scheidslijnen van klasse, ras of economische status de afstand tussen mensen groter maken; verschillen in netwerkverbindingen zouden dan een indicatie zijn voor het voorkomen van tweedelingen in de samenleving.

Ik had het krantenstuk allang uit toen het idee me nog bleef bezighouden. Het begrip 'netwerk' heb ik altijd een wat modieus begrip gevonden dat bestuurskundigen door hun beschouwingen strooien om op geleerde wijze vanzelfsprekendheden uit te kramen. Zodra er tussen bepaalde eenheden maar

iets van een contact of een relatie te leggen was, was er immers al weer sprake van een netwerk; waarin die netwerken dan van elkaar verschilden, of hoe zij hun macht uitoefenden, bleef duister. Ook had ik sterk de associatie met het werkwoord 'netwerken' dat we te danken hebben aan de jaren tachtig toen velen meenden hun carrière te kunnen bevorderen door mensen op hoge maatschappelijke posities te leren kennen.

Mijn vooroordelen – want dat waren het – raakten aan het wankelen. Ik had het netwerk als verschijnsel blijkbaar ernstig onderschat. Zou het mogelijk zijn dat netwerken van kennissen – zoals die in elke samenleving ontstaan, veranderen, vergaan en weer ontstaan – betekenis kunnen hebben voor de kwaliteit van de democratie? Is een politiek systeem waarin je in enkele stappen, door kennissen van kennissen te benaderen, in contact kunt komen met bestuurders en politici wellicht opener en democratischer dan een systeem waarin deze mogelijkheid niet bestaat? De eerlijkheid gebod mij toe te geven, dat mogelijkheden alléén een samenleving niet democratisch maken. Als de netwerkmethodologie zelden wordt gebruikt, is de democratische functie ook maar gering. De werkelijkheid zou natuurlijk wel zijn (nader sociaal wetenschappelijk onderzoek overigens dringend gewenst) dat netwerken vooral worden gebruikt door mensen van dezelfde klasse of educatieve achtergrond en dat het zelden voorkomt dat iemand uit een achterstandsbuurt via kennissen van kennissen in contract treedt met de minister van Sociale Zaken. Tussen droom en daad staan machtsverschillen in de weg en praktische bezwaren. Maar dat doet allemaal niet af aan de hoop dat je de democratie responsiever kunt maken door zulke netwerkcontacten te bevorderen. Het is eigenlijk opmerkelijk dat men vaak niet zo heel ver

WILLEM WITTEVEEN

Redacteur S&D

gaat in het mobiliseren van kennissen via kennissen. Van buiten (de burgers) naar binnen (het centrum van de macht) werkt deze weg alleen in uitzonderlijke gevallen; vaak blijft men angstvallig binnen eigen kring. Ook dat heeft belangrijke effecten. Legitimiteit bijvoorbeeld. Zo hoor je dan van een vriend die zelf ambtenaar is over ambtenaren die andere ambtenaren kennen die heel machtig maar ook heel integer zijn: het systeem als geheel wordt legitiemer als je uit bijna-eigen ervaring weet dat er ook integere mensen in werken. Omgekeerd kan het natuurlijk ook: een rotte appel in de mande maakt het gave fruit te schande.

De ongekende samenleving

Netwerken werken in alle richtingen; ze hebben geen voorgeschreven begin of einde. In een responsieve democratie worden netwerken gebruikt door burgers die kennis willen hebben aan voor hen belangrijke bestuurders of politici, maar netwerken kunnen wellicht ook gebruikt worden door bestuurders of politici die de toppen van de macht even willen verlaten om kennis te nemen van wat er leeft in de samenleving. Juist deze tweede mogelijkheid kwam mij al snel veel interessanter voor. Want hier hebben we te maken met een fundamenteel probleem waar elke bestuurder een eigen oplossing voor moet vinden: het probleem van De Ongekende Samenleving (DOS). Hoewel er voor een bestuurder eigenlijk altijd zeer veel informatie beschikbaar is, blijkt deze informatie vaak niet toereikend om te begrijpen wat er in de maatschappij precies gebeurt. Na de vlieg-ramp in de Bijlmer bleek dat op basis van het bevolkingsregister niet was vast te stellen wie er gedood waren en evenmin wie van de vele illegalen die zich meldden recht hadden op de beloofde verblijfsvergunning voor nabestaanden van de slachtoffers. Van Gunsteren, die veel over DOS geschreven heeft, noemt nog andere voorbeelden en concludeert:

De huidige wereld is boeiend, maar blijkt nauwelijks stuurbaar, althans niet langs de gewijde weg. Stuurders zitten er keer op keer naast. De kennisbasis waar ze op moeten bouwen blijkt onbetrouwbaar en hun verwachtingen over het gedrag van de te besturen systemen komen al te vaak niet uit. Zelfs het eigen sturingsapparaat kennen ze onvoldoende om het in de hand te houden.¹

Dit is een rake typering van De Ongekende Samenleving. Ook bestuurders en politici zelf hebben soms last van hun gebrek aan werkelijk relevante kennis, al zullen de momenten dat zij dit beseffen schaars zijn: er is immers tegelijkertijd altijd een overdaad aan informatie beschikbaar die normale routines en zelfs ingrijpende besluiten mogelijk maakt. Dat is het grote probleem voor de informatiemaatschappij. Hoe te kiezen uit het overweldigende aanbod van informatie. En, nog belangrijker, hoe informatie op het spoor te komen die, hoewel heel relevant, niet in dat grote informatieaanbod doordringt. Het gaat dus niet alleen om een selectieprobleem, maar ook om een probleem dat met het voortbrengen van kennis te maken heeft.

Stel je wordt minister van Onderwijs

Een moment waarop de bestuurder het gewicht van DOS op zijn of haar schouders voelt drukken, is de dag dat een nieuwe functie begint. Als een nieuwe minister voor de eerste werkdag het departement betreedt, ligt er bijvoorbeeld al een heel dossier van zaken die al een tijd spelen en waarover onverwijld een beslissing moet worden genomen. De minister tekent dan in blind vertrouwen. Dat dit soms een blanco cheque is, ondervond minister Sorgdrager op haar eerste dag bij Justitie toen zij accoord ging met een achteraf wel erg royale gouden handdruk voor hoofdofficier van justitie Van Randwijk (in verband met de IRT-affaire), zonder eerst de merites van de zaak eens rustig te hebben kunnen bekijken. Maar dit is nog een triviaal voorbeeld. Wat een redelijke vergoeding is aan een vertrekkende ambtenaar is een kwestie die opgelost kan worden binnen bestaande ambtelijke kaders. Het werkelijke probleem is dat de nieuwe bestuurder aan het hoofd komt te staan van een organisatie die hij of zij nog onvoldoende kent, die optreedt in een buitenwereld die onbekend is, met effecten voor mensen die eveneens onbekend zijn. Dit drievoudige gemis aan kennis, is maar kort voelbaar. Dan wordt het weggeblazen door de ambtelijke informatiestroom die de nieuwe bewindspersoon omhult en hem of haar meeneemt naar de veilige sferen van het beleid, naar een ijle hoogte waar men een verheven en abstract jargon tegenkomt. Zoals een vlieger wordt meegenomen op een warme luchtstroom.

Zelf stel ik me wel eens voor dat ik van de ene op de andere dag geroepen word om minister van

1. Herman van Gunsteren, *Culturen van besturen*, Amsterdam 1994: 129.

Onderwijs te zijn. Die kans is overigens te verwaarlozen, maar interessant is wel dat het allerminst denkbeeldig is dat dit ambt in het nieuwe kabinet zal worden bekleed door iemand met wie ik een jaar een werkkamer heb gedeeld bij het Bureau Onderzoek van Onderwijs van de Rijksuniversiteit Leiden. Ik zou dan dus slechts een stap van de macht afzitten. Wat zou deze mij bekende minister van onderwijs kunnen doen om zijn informatieprobleem op te lossen? Dan komt het sociale netwerk weer in beeld.

Waar het om gaat is als minister in contact te treden met mensen die vanuit heel verschillende functies en perspectieven te maken hebben met onderwijs en onderwijsbeleid. En dat contact moet geen theoretisch contact zijn en het moet niet bemiddeld worden door ambtelijk proza, behalve in het geval van het contact met hooggeplaatste ambtenaren, voor wie dit de normale manier van tegen de wereld aankijken is. Nee, de minister moet via een kennis in contact treden met een kennis van die kennis die zelf hoofd van een basisschool is. En met iemand die inspecteur is van het onderwijs. En met een ouder van schoolgaande kinderen. En met die kinderen. En met een leraar in een scholengemeenschap. En zo kan men doorgaan; idealiter zou de minister rechtstreeks banden moeten aanknopen, door vanuit zijn netwerk naar andere netwerken over te springen, met mensen die uit eigen persoonlijke ervaring kunnen vertellen hoe het is om in die positie te verkeren en hoe het 'onderwijsveld' (ambtelijk jargonwoord) er dan uitziet.

Waarom zou het de moeite waard zijn je alle inspanningen die hiervoor nodig zijn te getroosten? De reden is simpel. Je wordt er een betere bestuurder door, iemand die weloverwogen beslissingen kan nemen waarbij al die perspectieven op een of andere manier hebben meegespeeld. Als je weet hoe het is om als leraar in een studiehuis te moeten werken, en hoe leerlingen er zelf tegenaan kijken, kun je tot betere besluiten komen over de beleidskaders die scholen verplichten tot de oprichting van studiehuisen over te gaan. Je kunt ook de kritiek beter begrijpen en er adequater op reageren, hetgeen je 'draagvlak' (ambtelijk jargon) in het onderwijsveld (ambtelijk jargon) ten goede komt. (Een voorbeeld is het gezag van minister Borst in de gezondheidssector; dit staat niet los van haar persoonlijke ervaring en betrokkenheid.)

Het gaat niet om een eenmalige investering van tijd, energie, sympathie en verbeeldingskracht. Je

moet als minister een nieuw netwerk opbouwen van mensen die vanuit verschillende relevante perspectieven bij onderwijs betrokken zijn en die allemaal rechtstreeks toegang krijgen en houden tot jou als bestuurder. Op die manier kun je te weten komen hoe je eigen initiatieven uitwerken en krijg je kritiek en nieuwe ideeën direct te horen, zonder dat ze door ambtelijke molens heen zijn gegaan en daardoor van karakter zijn veranderd. Ook biedt dit persoonlijk netwerk je de gelegenheid om problemen die de deelnemers in hun directe omgeving ervaren door te geven aan beleidsambtenaren van het ministerie en aan de verantwoordelijke instanties met de boodschap: kijk wat er aan deze problemen gedaan kan worden. Zijn de problemen onoplosbaar dan is dit een belangrijk politiek signaal. De kans is groot dat het een probleem betreft dat representatief is voor veel andere betrokkenen die niet in het persoonlijk netwerk zitten. Tijd om daar aandacht voor te vragen. Het persoonlijk netwerk heeft kortom niet alleen de functie betere kennis te verwerven van de werkelijkheden van het onderwijs, het biedt ook de mogelijkheid op een andere manier te besturen en politiek te bedrijven: met inschakeling van liefst zo representatief mogelijke betrokkenen, terwijl je zelf verantwoordelijk blijft voor de politieke en bestuurlijke afwegingen.

De netwerkgedachte heeft nog meer mogelijkheden. Ook voor hoge beleidsambtenaren en voor wethouders van gemeenten (die veel macht hebben in het onderwijs) is het een goed middel om betere kennis te verwerven en effectiever te kunnen optreden. Het netwerk is natuurlijk niet de enige of zelfs de voornaamste manier waarop informatie de bestuurder bereikt. Ambtelijke contacten, politieke discussie, werkbezoeken en dergelijke spelen ook een rol, zonder de informatie van het netwerk overbodig te maken. Dat is misschien niet direct duidelijk in het geval van het werkbezoek. Dan gaat de bestuurder toch persoonlijk rondkijken in 'het veld'? Ja, maar daarbij is er veel van te voren voorbereid en weggeorganiseerd. Op werkbezoek in een wijk met grote sociale problemen komt een minister bestuurders tegen en ambtenaren en zorgvuldig geselecteerde buurtbewoners; tijd voor diepgaande gesprekken is er niet en de agenda wordt niet door de bestuurder bepaald. Vooral is er in deze situatie geen sprake van persoonlijker en wat diepgaander contact. Het netwerkcontact kost tijd en aandacht. Als de bestuurder dat in een bepaalde periode niet op kan brengen, moet de verleiding

weerstaan worden het dan maar helemaal aan een ambtenaar over te laten. Persoonlijke banden kunnen niet worden gedelegeerd en gemandateerd. Het persoonlijk netwerk moet daarom wel overzichtelijk blijven en niet tot grote omvang uitdijen. Het internet is geen geschikt medium voor deze contacten.

Verander de staatkunde, begin in eigen kring

Natuurlijk is dit een voorstel waar veel haken en ogen aanzitten. Het is nog maar een idee. Veel denkwerk zal nodig zijn om het ontwikkelen van zulke persoonlijke netwerken tot een succes te maken. Maar zelfs als succes niet meteen verzekerd is, is dit een project met perspectief. Want de centrale vraag die aan de orde moet komen is: welke perspectieven van welke mensen en instanties zijn van belang voor onderwijs en onderwijsbeleid? (Of voor welk ander terrein van overheidsactiviteit dan ook.) En dat is een kernvraag. In een democratie moet de overheid pretenderen het algemeen belang te bevorderen. Dat kan alleen geloofwaardig gebeuren als alle betrokken belangen gehoord worden. En daarvoor is het nodig dat politici, bestuurders en ambtenaren die belangen leren kennen vanuit de posities van degenen die ook werkelijk met beleid en praktijk te maken hebben. Zonder persoonlijke kennis vanuit verschillende standpunten kan geen goed besluit genomen worden over beleid. Je kunt het vergelijken met het probleem waar een rechter mee worstelt. Er moet uitspraak gedaan worden in een conflict tussen partijen. De aanleiding voor dat

conflict kent de rechter niet uit eigen waarneming, terwijl de partijen daarover juist van mening verschillen. Om de regels van het recht goed toe te passen moet de rechter de betrokken partijen de gelegenheid geven vanuit hun eigen partijdige standpunt hun verhaal te doen. Dat is niet alleen een minimumvoorwaarde voor rechtspraak, het is ook een noodzakelijke voorwaarde voor een goed onderbouwde beslissing, waarbij de rechter standpunten over en weer met elkaar vergelijkt, belangen afweegt en een oplossing zoekt die in overeenstemming is met het recht en met het rechtsgevoel. Oordeelsvorming van een dergelijk kaliber is ook buiten de sfeer van het juridische proces mogelijk en wenselijk.

Het is te verwachten dat ook het komende kabinet geen halszaak zal maken van staatkundige en bestuurlijke vernieuwing. Het aardige van dit voorstel tot het opbouwen van persoonlijke netwerken is dat daarvoor geen ingrijpende structurele wijzigingen nodig zijn, maar dat ze kunnen worden opgebouwd binnen de bestaande wettelijke kaders door iedere politicus en bestuurder die dat wil. Verander de staatkunde, begin in eigen kring. Of om het motto van het artikel in *De Volkskrant* om te draaien: Kok komt nader tot snufje wanorde. Want alleen door de schijnbare chaos van perspectieven in te gaan en vanuit elk relevant gezichtspunt een zaak te bekijken, kan blijken dat soms, heel even, de ongekenkende samenleving een overzichtelijke samenleving wordt.

De marktgericht- heidsschaal van de Europese sociaal-democratie

PAUL PENNINGS

*Als politicoloog verbonden aan de
Vrije Universiteit in Amsterdam*

Het neo-liberale tijdperk is aan de Europese sociaal-democratie niet ongemerkt voorbij gegaan. Het marktdenken is in de jaren negentig zelfs een belangrijk onderdeel geworden van de ideologische bagage van veel sociaal-democratische partijen. Deze ontwikkeling is begonnen in de jaren zeventig toen de economische crisis, in combinatie met toenemende internationale concurrentie en de groei van een 'tevreden middenklasse', leidde tot een roep om meer efficiency en minder overheid. Het Keynesianisme bleek het economisch herstel niet naderbij te kunnen brengen en werd daarom vervangen door een meer restrictief sociaal-economisch beleid. Dit heeft menigeen ertoe gebracht om te spreken van de gedaanteverandering van de sociaal-democratie. De aanduiding 'sociaal-democratisch' kreeg meer en meer dezelfde betekenis als 'sociaal-liberaal'. Iets dat negatief geïnterpreteerd zou moeten worden. Want de omslag naar marktgericht denken zou de sociaal-democratie wellicht op korte termijn succes opleveren, maar op de langere termijn zou de sociaal-democratie aan het kortste eind trekken wanneer zij grote groepen burgers van zich zal hebben vervreemd.

De vraag is evenwel of die omslag richting marktdenken binnen de sociaal-democratische partijen van Europa wel zo algemeen is en, als die er al is, of de consequenties in electoraal opzicht wel zo negatief zijn. Om dit te kunnen beantwoorden moeten we allereerst kijken naar het zogeheten keuzegedrag van politieke partijen. Het is begrijpelijk dat partijen hun ideologisch profiel voortdurend bijstellen om daarmee zoveel mogelijk kiezers aan te kunnen spreken. Gevestigde partijen worden in de

politieke wetenschap beschouwd als rationele actoren die bepaalde doelen nastreven, waarbij het verwerven van electorale steun, regeringsposities en het nastreven van beleidsdoelen de drie belangrijkste zijn. Deze doelen kunnen alleen effectief bereikt worden als deze partijen responsief zijn en dus reageren op een veranderende samenleving met veranderende kiezersvoorkeuren.

Alleen zo zijn partijen in staat om kiezers te winnen. Responsiviteit in de richting van meer markt kan dus onder bepaalde omstandigheden een electoraal zinvolle strategie zijn.

Ten tweede dient bedacht te worden dat partijen actief zijn binnen vaak heel verschillende partij-systemen en maatschappelijke stelsels. Deze bepalen uiteindelijk de bewegingsruimte van partijen. Zo verschilt het type verzorgingsstaat waarbinnen partijen hun voorgestane beleid formuleren van land tot land. We mogen dus variaties verwachten in de manier waarop partijen reageren op bijvoorbeeld problemen van het sociale stelsel: men zal meer of minder de markt omhelzen.

Op basis van deze overwegingen is het onwaarschijnlijk dat het sociaal-liberalisme alle sociaal-democratische partijen volledig in de greep heeft. Het ligt meer voor de hand aanzienlijke variaties te verwachten, vanwege de uiteenlopende omstandigheden waarin partijen opereren¹. Om deze verschillen te kunnen inventariseren en te verklaren zijn minstens twee soorten informatie nodig:

1. welke zijn de veranderingen in het ideologische profiel van Europese sociaal-democratische partijen?
2. welke zijn de belangrijkste omgevingsfactoren

die de keuzen op dit vlak van deze sociaal-democratische partijen beïnvloeden?

Door deze twee soorten gegevens te combineren kan antwoord worden gegeven op de vraag onder welke omstandigheden sociaal-democratische partijen tenderen in de richting van meer of minder markt. Door bovendien deze gegevens te verzamelen voor de belangrijkste Europese sociaal-democratische partijen kan ook worden vastgesteld of de Nederlandse sociaal-democratie afwijkende keuzes maakt of in de pas loopt met partijen in vergelijkbare situaties. Sociaal-democratische partijen uit de volgende dertien West-Europese landen zijn in onderstaand onderzoek betrokken: België² (BSP-PS), Denemarken (Soc), West-Duitsland (SPD), Finland (SSDP), Frankrijk (PS), Ierland (LP), Italië (PSI), Nederland (PvdA), Noorwegen (DNA), Oostenrijk (SPÖ), Zweden (SSA), Zwitserland (SP), Verenigd Koninkrijk (Labour Party).

Bij de inventarisatie van de gegevens over het partij-ideologische profiel gaat het vooral om de tegenstelling tussen marktgericht- en plangericht denken, dus tussen staatsonthouding en staatsinterventie. Hierbij is het belangrijk te bedenken dat alle West-Europese democratieën gemengde economieën zijn die alle vormen van meer of minder verregaand overheidsingrijpen in de economie kennen. Echte markteconomieën bestaan niet in Europa. Vandaar dat alle gevestigde West-Europese partijen overheidsingrijpen noodzakelijk achten, zij het in uiteenlopende mate. Dit neemt niet weg dat er een voortdurende spanning bestaat tussen plan en markt. Deze spanning ligt ten grondslag aan de fundamentele en nog steeds actuele tegenstelling tussen links en rechts, aangezien links nog steeds staat voor staatsinterventie en rechts voor staatsonthouding.

Om vast te kunnen stellen in hoeverre sociaal-democratische partijen het planmatige denken hebben afgezworen ten gunste van marktgericht denken zijn verschillende bronnen beschikbaar. De drie belangrijkste zijn gebaseerd op:

- de plaatsing van partijen op een schaal op een bepaald tijdstip door experts;
- de plaatsing van partijen op eenzelfde schaal door kiezers;

- de plaatsing van partijen op een schaal op basis van de voorkeuren die ze zelf in verkiezingsprogramma's hebben uitgesproken.

Voor het onderzoek is van de laatst genoemde bron gebruik gemaakt, omdat het vergelijken tussen landen op meerdere tijdstippen mogelijk maakt. Het gaat om een bestaand databestand dat iedereen kan opvragen³. Het gaat hier om het databestand dat in het kader van het unieke *Comparative Manifesto Project. Programmatic Profiles of Political Parties in 20 countries* werd verzameld. Alle zinnen in de naaologse programma's van de voornoemde partijen zijn daarin ingedeeld in 54 categorieën die het mogelijk maken om partijen in te delen naar de mate waarin ze links of rechts zijn, planmatig of marktgericht zijn, milieubewust zijn, etcetera. Op basis van deze gegevens kan een 'marktgerichtheidsschaal' worden geconstrueerd door de nadrukken op planning-issues af te trekken van alle nadrukken op marktgerichte issues. Een hoge score op deze schaal betekent dat partijen planning- of interventiegericht zijn, een lage score dat partijen marktgericht zijn. Uniek voor deze data is dat zij voor alle verkiezingsjaren beschikbaar zijn. Daardoor kunnen trends waargenomen worden. Tabel 1 laat een trend zien naar meer marktdenken onder sociaal-democratische partijen (zie het totaal-gemiddelde), hoewel er ook grote verschillen tussen partijen zijn. De Italiaanse sociaal-democratie is het meest marktgericht, de Nederlandse sociaal-democratie is met een score van -6.1 duidelijk bovengemiddeld marktgericht en de Zwitserse het minst.

Sociaal-democratische partijen die de markt omarmen zijn iets vaker relatief 'rechts' en groot. Toch kunnen de grootte en de linksheid van deze partijen maar zeer ten dele de variaties tussen deze partijen op de marktgerichtheidsschaal verklaren. Om dit beter te kunnen verklaren moeten ook de omgevingsvariabelen in ogenschouw worden genomen. Twee belangrijke contextuele factoren zijn:

1. de positie van de zogeheten 'mediane kiezer';
2. het type verzorgingsstaat;

Het begrip mediane kiezer staat voor de positie die de 'gemiddelde' kiezer inneemt op een bepaald beleidsterrein. In dit geval kijken we naar de voor-

1. Zie voor twee recente overzichten van de transformatie van verzorgingsstaten in relatie tot sociaal-democratische partijen: G. Esping-Andersen (1996) *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, Londen,

Sage/UNRISD; R. Cuperus en J. Kandel (eds.) (1998) *European Social Democracy. Transformation in Progress*, Amsterdam.
2. In België gaat het om de BSP-PSB tot 1977. Vanaf 1977 werden de gemiddelde scores genomen van de BSP en de PS.

3. Dataset CMPr3, *Comparative Manifesto Project, Programmatic Profiles of Political Parties in 20 countries*, studynummer 3437, The Data Archive, University of Essex, e-mail: archive@essex.ac.uk.

keur van de kiezers voor meer of minder markt. Dit wordt vastgesteld door per land en per verkiezingsjaar de programmatische voorkeuren van partijen voor meer of minder markt te relateren aan de electorale steun die deze partijen krijgen. Daaruit blijkt dat:

1. de programmatische nadruk op planning sterker is wanneer de positie van de mediane kiezer ook in die richting gaat. Dit verband is zoals verwacht en is logisch: wanneer partijen de voorkeuren van de mediane kiezers volgen dan is dit electoraal voordelig. Waar kiezers massaal de markt of het sociaal-liberalisme omarmen, zullen partijen ook meer marktgericht zijn dan elders.
2. de tweede bevinding is echter onverwacht: in de landen met een uitgebreide verzorgingsstaat zijn sociaal-democratische partijen gemiddeld *meer* marktgericht dan in landen met een meer restrictieve verzorgingsstaat. In tabel 1 blijkt dat voorbeeld al uit een vergelijking van de gemiddelde scores van Zweden (interventionistisch beleid en toch een marktgerichte sociaal-democratie) en Zwitserland (restrictief beleid en toch een interventionistisch gerichte sociaal-democratie).

Dit opmerkelijke resultaat vraagt om nader onderzoek naar de relatie tussen de ontwikkeling van programmatische voorkeuren aan de ene kant en de ontwikkeling van verzorgingsstaten aan de andere kant. Daarom is een maatstaf ontwikkeld om te zien in hoeverre verzorgingsstaten zich daadwerkelijk in de richting van de markt profileren. Er bestaan diverse manieren om dit te meten. Zo kijken sommige onderzoekers naar alle maatregelen die overheden nemen die te maken hebben met afslanking en inkrimping van overheidsdiensten, hetgeen leidt tot moeilijk kwantificeerbare en vergelijkbare gegevens. Weer anderen kijken alleen naar het verloop van sociale overheidsuitgaven. Deze uitgaven zijn eenvoudig te kwantificeren, maar bieden weinig houvast omdat deze geaggregeerde uitgaven meestal een stijgende lijn tonen. Zelfs bij terugtrekkende overheden is dit het geval.

Voor dit onderzoek is een maatstaf gebruikt die de hoogte van de sociale uitgaven koppelt aan de inkomsten uit belastingen en waarbij de scores door middel van factor-analyse worden gestandaardiseerd, dus een waardenbereik krijgen die ligt tussen -2 en $+2$. Een score van (dichtbij) $+2$ betekent dat een land in een bepaald jaar in vergelijking met de andere Europese landen veel heeft uitgegeven in

verhouding tot wat het land aan inkomsten had, hetgeen duidt op een interventionistisch sociaal-economisch beleid. Een score in de buurt van -2 betekent juist dat een land relatief weinig uitgaaf in verhouding tot de inkomsten en blijkbaar doelbewust de hand op de knip houdt. Een 0 betekent dat een land een middenpositie innam. Het voordeel van deze maatstaf is dat het voor alle jaren sinds 1965 verkregen kan worden en vergelijkingen tussen landen mogelijk maakt. Dankzij deze maatstaf kunnen we een nauwkeurige vergelijking maken tussen hetgeen de sociaal-democratische partijen bepleiten en de mate waarin overheden daadwerkelijk middels uitgaven sociaal en economisch interveniëren. Figuur 2 biedt een grafische weergave van de resultaten op basis van deze maatstaf.

Figuur 2 laat een negatief verband zien tussen de marktgerichtheidsschaal die weergeeft wat partijen willen aan de ene kant en de factorscores die weergeven wat regeringen feitelijk voor beleid voeren aan de andere kant. Dit betekent dat sociaal-democratische partijen geneigd zijn om de nadruk te leggen op overheidsingrijpen (meer uitgaven dus) in landen waar die uitgaven relatief laag zijn. En omgekeerd dat de programmatische nadruk ligt op een restrictief beleid in landen die traditioneel een hoog niveau van sociale uitgaven hebben. Het eerder gevonden patroon wordt dus bevestigd.

Geen algemene neo-liberalisering van de sociaal-democratie

Het gevonden patroon betekent in feite dat sociaal-democratische partijen zoeken naar een balans tussen markt en planning. Waar de balans doorschiet naar de markt, daar kiezen ze voor meer planning en omgekeerd. De verklaring voor deze positie hangt samen met het feit dat de onderzochte landen gemengde economieën zijn die per definitie een zekere balans zoeken tussen planning en markt. Dat geldt dus ook voor alle gevestigde partijen in die landen. Het verschil tussen sociaal-democratische en liberale partijen is dat zij dit evenwicht anders leggen. De liberale partijen leggen die balans meer ten gunste van economische groei en inflatiebeheersing dan linkse partijen.

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat er geen algehele neo-liberalisering van de sociaal-democratie plaatsvindt. Voor zover hiervan in bepaalde gevallen gesproken kan worden, gaat het meestal om het hervinden van een zoekgeraakte balans tussen sociale en economische welvaart. Het

omarmen van het marktdenken is niet in de eerste plaats ideologisch bepaald, maar heeft alles te maken met de omgevingsfactoren zoals het type verzorgingsstaat en de daarbij behorende verhouding tussen sociale en economische welvaart. Het

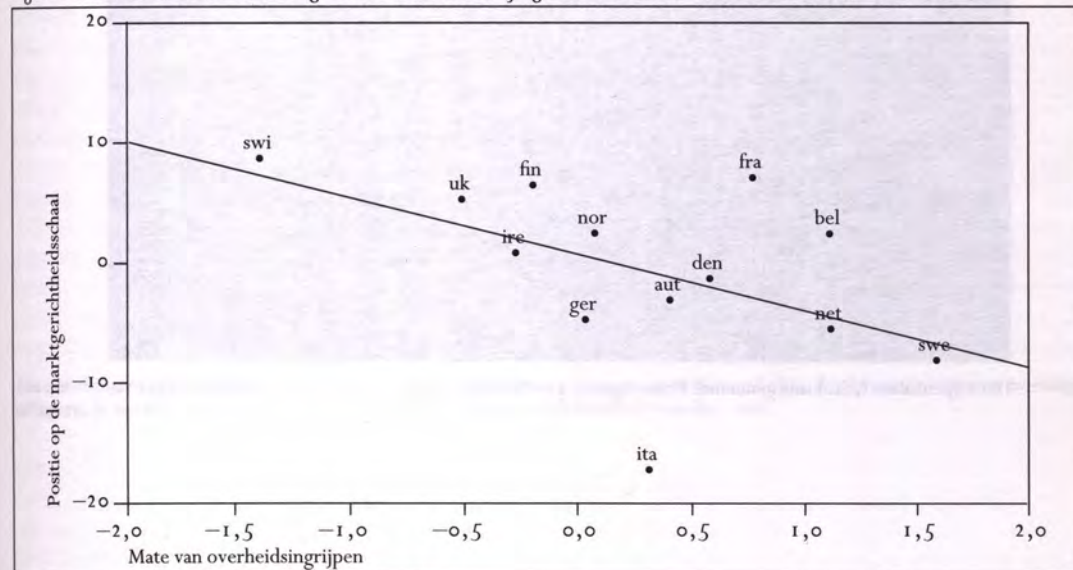
zoeken naar een balans tussen sociale en economische welvaart is niet uniek voor de sociaal-democratie. Alle grotere partijen zijn daar voortdurend mee bezig omdat het vinden van die balans de basiswaarde is voor politiek succes.

Tabel 1. De positie van sociaal democratische partijen op de marktgerichtheidsschaal

		1980-84	1985-89	1990-92	1980-1992
België:	PSB-BSP (bel)	4,40	0,10	—	2,50
Denemarken:	Soc (den)	1,20	-2,50	0,50	-5,00
Duitsland:	SPD (ger)	-6,30	-5,40	-2,00	-5,20
Finland:	SSDP (fin)	8,70	5,10	1,80	6,10
Frankrijk:	PS (fra)	9,30	4,10	—	7,00
Ierland:	Labour Party (ire)	-1,90	3,80	—	1,00
Italië:	PSI (ita)	-16,00	-17,90	-16,50	-16,90
Nederland:	PvdA (net)	-3,80	-7,70	-8,70	-6,10
Noorwegen:	DNA (nor)	1,90	2,10	3,10	2,10
Oostenrijk:	SPÖ (aut)	-0,90	-4,70	-9,20	-3,40
UK:	Labour Party (uk)	10,40	4,40	-1,10	5,40
Zweden:	SSA (swe)	-4,80	-10,50	8,30	-7,80
Zwitserland:	SP (swi)	9,80	8,10	—	9,00
Gemiddelde		0,92	1,90	-5,22	—

Legenda: De marktgerichtheidsschaal is het resultaat van de optelsom van de nadruk op planningissues MINUS de nadruk op marktgerichte issues. Een positieve score betekent planninggericht. Een negatieve score betekent marktgericht.

Figuur 2. De relatie tussen het voorgestane en het werkelijk gevoerde sociaal-economisch beleid, 1980-1992



Noot: Zie voor de afkortingen van landennamen: Tabel 1



Het Pijpenkabinet, Stokiana genoemd: Prinsengracht 488 in Amsterdam.

Foto: JOHANNA SPELTIE

I N D E N V R E E M D E 9

ONTDEKKINGSREIS

Hij ziet bakens geblakerd en verzet,
 een streep door het dal, lussen om de bergen
 maar vanuit diep onder dekens geboortig,
 niet tot enig verlies in staat,
 draait hij zich om en wenst zich
 een mengsel van mist en zon
 om onder te brengen in kinderkrullen,
 een tondeldoos en grote ogen
 die verte brengen en terug.
 Zover zij reiken is de aarde recht
 en gaapt schitterende shade.
 Vanaf een pier met porticus
 over een stille zee die grenst
 in kanteling en waterval
 met aan de voet alle kleuren
 weet hij grote verliezen te bemachtigen:
 Voor hem en zijn kielzog
 een iriserend rond.

PHILIP INGELSE

Een man droomt dat de aarde niet rond is, dus is hij een ontdekkingsreiziger van eeuwen geleden, de tijd waarin men een messing of koperen koker kende, die vuursteentjes en lichtontvlambare tondelzwam bewaarde... RB

B O E K E N



Het Sociale Krediet, *Labour* en economische geloofwaardigheid

Wilfred Dolfsma bespreekt:
Frances Hutchinson en Brian Burkitt,
*The Political Economy of Social Credit and
Guild Socialism*, London / New York:
Routledge, 1997 (Routledge Studies in
the History of Economics, nr. 14).

'The difficulty lies not in
new ideas but in escaping
from the old ones which
. . . . ramify into every
corner of our minds.'

J.M. Keynes

In de eerste decennia van deze eeuw waren het Gilden Socialisme en het Sociale Krediet sociale bewegingen met grote aanhang vooral in de angelsaksische wereld. Dit verklaart mede de sympathie waarmee de auteurs van het boek *The Political Economy of Social Credit and Guild Socialism*, Frances Hutchinson en Brian Burkitt, deze nauw verbonden bewegingen aan hun lezers presenteren. Zij stellen dat het gewone volk in het engelstalige deel van de wereld de ideeën van *Social Credit* en *Guild Socialism* beschouwde als hun economische theorie. (p. 142). Er is zelfs korte tijd een regering in een Canadese provincie (Alberta) geweest die op de gedachten van *Social Credit* gericht was.

Major C.H. Douglas was de belangrijkste voorvechter en pleitbezorger van deze bewegingen in woord en geschrift. In zekere zin heeft hij de transfor-

matie van een nadruk op gilden naar een op sociaal krediet teweeggebracht door een economische theorie van de kapitalistische economie te ontwikkelen die afweek van de bestaande en in het Verenigd Koninkrijk dominante theorie van de door liberaal gedachten geïnspireerde neo-klassieke economie. De invloed van de redacteur van het tijdschrift *New Age*, A.R. Orage, is waarschijnlijk groot geweest bij het verspreiden van dit gedachtengoed. Al was het alleen al door de teksten van Douglas leesbaar (-der) te maken. (Hutchinson en Burkitt stellen dat de ondoordringbaarheid van de teksten, waardoor bedoelde of onbedoelde verdraaiing van de ideeën eenvoudig bleek, er mede toe heeft bijgedragen dat de *Social Credit* beweging gemarginaliseerd werd.)

Hiermee komen we direct op wat ik beschouw als de belangrijkste bijdrage van *The Political Economy of Social Credit and Guild Socialism*. Het boek gaat niet alleen uitgebreid in op het gedachtengoed van de bewegingen (deel I), maar ook op de ontvangst ervan door de gevestigde orden (deel II) en hoe dat de bewegingen vervolgens beïnvloedde (deel III). In deel III zeggen Hutchinson en Burkitt dat zij in een aantal hedendaagse bewegingen als het feminisme, het milieu-activisme, de groepen die zich keren tegen globalisering (de 24-uurs economie?) en zij die spreken van een vredesdividend, het Sociaal Krediet-gedachtengoed terugzien. Zowel de gevestigde sociaal-democratische orde in de politiek, als in de economi-

INHOUD

Het Sociale Krediet

Rein Bloem's Middeleeuwen

B O E K E N

sche wetenschappen voelden zich bedreigd door Douglas en de zijnen. Sociaal-democratisch geïnspireerde economen als Keynes wilden niet serieus ingaan op dit gedachtegoed, en ook de economen verbonden aan de nu prestigieuze, door *Fabians* en de *Labour Party* opgerichte *London School of Economics* wilden hun vingers niet branden. Zij zouden er hun reputatie bij collega's als Alfred Marshall en de zijnen door kunnen verliezen. Het tijdschrift *New Age* was het lijfblad van de *Labour Party* – ter vervanging hiervan werd echter een nieuw blad in het leven geroepen: de *New Statesman*. Ook de Engelse sociaal-democraten wilden in de politiek graag hun geloofwaardigheid bewaren.

Dat economen en politici geloofwaardig wensden te zijn is overigens geen fenomeen dat zich beperkt tot het Verenigd Koninkrijk of het begin van deze eeuw. Ook nu, hier in Nederland is het keurmerk van het Centraal Planbureau (CPB) voor verkiezingsprogramma's van politieke partijen de voorwaarde om mee te mogen doen in discussies. Economen zelf zijn zich maar al te goed bewust van de beperkingen van de modellen die het CPB gebruikt, en anders wijzen milieu-activisten en anderen hen er wel op.

Terug naar de gilden

Dat nu over de *Social Credit* beweging wordt gedacht als zou zij slechts een reactie zijn op de Grote Depressie van de jaren dertig is te verklaren doordat destijds de druk zo groot werd op de gevestigde orden, dat zij er

niet langer aan voorbij konden gaan. Hutchinson en Burkitt wijzen er nadrukkelijk, en met recht, op dat dit een misvatting is: al vanaf ongeveer 1918 tot 1922 werkten Douglas en Orage nauw samen en hadden vele volgers.

Het financiële systeem belichaamt de grootste fout van kapitalistische economieën volgens beide bewegingen. Het maakt van arbeiders marktgoederen, vervreemd mensen daarmee van henzelf, zorgt voor sociale onrechtvaardigheid en verspilling van allerlei soort – Karl Marx lijkt hier een duidelijke inspiratiebron. Beide stromingen willen de wereld verbeteren, efficiënter maken. Het Gilden Socialisme stelt nu voor bedrijfstakken of industrieën te nationaliseren om ze vervolgens verticaal te organiseren, oftewel verticaal te integreren zoals economen dat zouden noemen. Vertegenwoordigers van alle geledingen beslissen voor de hele bedrijfstak. Zij kunnen alle processen optimaal op elkaar afstemmen en er voor zorgen dat die hoeveelheid van een produkt wordt gemaakt die nodig is. De vergaande arbeidsdeling die de industrialisering met zich meebracht moet teruggedraaid, het ideale gildenstelsel moest terug ingevoerd.

Via vakbond naar Utopia?

Vakbonden leken in de praktijk het middel om dit Utopia te realiseren, maar deze hoop werd wreed de grond in geboord op het moment dat de vakbonden in 1922, nog voor de Grote Staking van 1926, *Labour* volgen. *Labour* was geen voorstander van het

nationaliseren van bedrijfstakken, om die vervolgens verticaal te integreren en een hoge mate van autonomie te geven. Het draait in deze kwestie om de vraag wat 'socialisme' betekent (p. 105). *Labour* en de *Fabians* waren meer geporteerd van een langzame, en volgens hen meer efficiënte, weg naar de ideale samenleving. Orage is door de houding van de bonden en *Labour* dermate teleurgesteld dat hij naar de Verenigde Staten vertrekt om in de nieuwe wereld zijn ideeën te verkondigen – aan de samenwerking tussen Orage en Douglas komt dan een einde.

Onenigheid over wat socialisme moet nastreven uit zich tevens in de benadering door Engelse sociaal-democraten van de Sociaal Krediet-ideeën als het Verenigd Koninkrijk in 1931 in een zware depressie komt, nog verergert door foutief overheidsbeleid. Douglas is gedesillusioneerd door de vakbonden en richt zich op de radicale hervorming van de samenleving door een ander financieel systeem voor te stellen. Ideeën over Gilden Socialisme verdwijnen naar de achtergrond en de Sociaal Krediet-beweging groeit – een term overigens die pas vanaf 1924 gebruikt werd. Douglas werkt zijn ideeën almaar technischer uit (p. 103). Hij houdt aan de ommezwaai van de vakbonden echter wel de overtuiging over dat wat hij 'economische democratie' noemt – economische zekerheid voor allen – vooraf moet gaan aan parlementaire democratie (p. 139).

Doel van de economische organisatie zoals Douglas die zich

B O E K E N

voorstelt is het vormen van een nationaal fonds waaruit een ieder kan putten wanneer dat nodig blijkt; iedereen krijgt dividend uit dit fonds. Iemands arbeidsinzet is daarmee los komen te staan van zijn (haar) inkomsten – vervreemding door werken in loondienst is daarmee uitgesloten. Hutchinson en Burkitt stellen dat daarmee allerlei werkzaamheden die nu niet worden gewaardeerd, omdat er geen loon mee verdiend wordt, daardoor in de samenleving in hoger aanzien zullen komen. Bijdragen van kunstenaars en (huis-) vrouwen, bijvoorbeeld, worden zo niet langer in economische zin genegeerd (p. 160-9).

De overheid investeert

Het nationaal fonds wordt gevuld door bijdragen uit de bedrijfstakken. Bedrijfstakken gebruiken het geld dat zij genereren niet langer om opnieuw te investeren en zo de productie verder op te stuwen, of om er schulden bij banken mee af te lossen. Nieuw, 'reëel', van de overheid afkomstig krediet moet aangewend worden om de benodigde investeringen te realiseren die zorgen voor het instandhouden van 'the dynamic capacity of the community to deliver goods and services as and when required' (p.41). Verstrekking van financieel krediet door banken is niet ten bate van de gemeenschap, maar gebeurt slechts dan wanneer de schuld ingelost kan worden. Vergelijkbare argumenten komen bijvoorbeeld ook van Douglas' tijdgenoot en econoom Thorstein Veblen (bijv. 1899; zie Dolfsma 1997), uit een diepge-

wortelde drang onderscheid te maken tussen dat wat produktief en reëel is aan de ene kant, en dat wat onproduktief, nutteloos en slechts voor iemands persoonlijke luxe is (zie Mason 1998).

De bank als duivel

De rol van banken zit Douglas en de zijnen, maar ook Hutchinson en Burkitt, dwars. Zij worden afgeschilderd als Het Kwaad – de wereld zou (bijna) ideaal zijn wanneer banken niet hun eigenbelang lieten prevaleren boven het algemeen belang (p. 39). Slechts monetaire overwegingen spelen bij banken een rol: zullen zij hun geld, inclusief interest, terugkrijgen. Daarmee worden bedrijfstakken slaafjes van het bankwezen (p. 41). Financiële belangen sturen aan op onstuitbare, kunstmatig gegeneerde groei van de productie, zo stelt Douglas (p. 43), omdat maken van een produkt tijd kost. Zijn 'A + B Theorema' moet licht werpen op dit proces – een centraal theorema in het economisch denken van Douglas dat nogal eens verkeerd weergegeven werd. De betalingen van ieder bedrijf zijn van tweeërlei soort: A-betalingen zijn directe betalingen aan individuen in de vorm van lonen en dividenden, terwijl B-betalingen worden gedaan aan andere instellingen voor aanschaf van grondstoffen en andere produktiemiddelen. Deze B-betalingen zijn voor goederen die eerder zijn vervaardigd, een productie waar ook krediet voor nodig was. Het aflossen van deze schulden plus interest vereist dat bedrijven hun productie verhogen, waartoe zij nieuwe leningen afsluiten

(p. 45). De greep op bedrijven en bedrijfstakken van wat Lenin waarschijnlijk het Groot-Kapitaal zou noemen neemt daarmee almaar toe (vgl. p. 50).

Rechtvaardige prijzen

Een ander gevolg is dat de prijs voor goederen en diensten afwijkt van de daadwerkelijke kosten (p. 43). In plaats daarvan, zo stelt Douglas voor, moeten prijzen gereguleerd worden opdat kosten direct gerelateerd zullen zijn aan prijzen. Prijzen voor goederen en diensten zijn daarmee rechtvaardige prijzen. Douglas stelt dat de benodigde informatie voor zo'n centraal geleide economie beschikbaar is en gebruikt kan worden om inefficiëntie van de markteconomie uit te bannen (p. 54). De financiering van de Grote Oorlog (1914-18) dient als voorbeeld: financiële belangen werden ondergeschikt gemaakt aan productie en het algemeen belang. Helaas, zo stellen de auteurs van dit boek samen met Douglas, koos de Britse regering er vervolgens voor de schulden af te lossen in plaats van de geldpers aan te zetten (p. 55). Economische theorieën voorspellen dat geld bij laten drukken tot inflatie leidt, maar, zo stelt Douglas, dat gebeurt niet bij een radicaal ander economisch systeem. Inflatie zou bovendien een teken zijn dat het bestaande systeem eenvoudig niet goed kan zijn.

Het gedachtengoed van het Gilden Socialisme en dat van de Sociaal Krediet-beweging verdwijnt na de Tweede Wereldoorlog in de vergetelheid. Een massabeweging die het angelsaxi-

B O E K E N

sche deel van de wereld lange tijd beheerste, wordt afgedaan als een curiositeit. Dat heeft niet alleen te maken met de bewuste pogingen van *Labour* en de zich aan de linkerkant van het politieke spectrum bevindende economen (Keynes, Sydney Webb en J.A. Hobson), maar komt evenzeer doordat Douglas zelf geen politieke aspiraties had en zich niet kon storen wanneer anderen zijn ideeën foutief weergaven. Misrepresentatie maakte ridiculiseren van het gedachtegoed bijzonder eenvoudig.

Hoe belangrijk 'het Alberta-experiment' in de jaren dertig was voor de neergang van het *Social Credit* gedachtegoed blijft onduidelijk. Hutchinson en Burkitt bagatelliseren dit aspect, ten faveure van het argument dat de weerstand van de gevestigde orden doorslaggevend zou zijn. Douglas zelf distantieerde zich niet voor niets al snel van Albertas premier William

Aberhart. Het experiment faalde dramatisch, volgens Douglas en de auteurs van dit boek omdat Aberhart niet zuiver in de leer was en de omstandigheden niet gunstig waren (p. 176).

Hutchinson en Burkitt stellen zaken aan de orde die belangrijk zijn voor links georiënteerde economen, waar Nederland er paradoxaal genoeg velen van kent (zie Van Dalen en Klamer 1996), en voor sociaal democraten in het algemeen. Historici van het economisch denken vinden allicht dat meer aandacht besteed had kunnen worden aan de bronnen waaruit Douglas en de zijnen putten. Desalniettemin is dit een belangrijk en lezenswaardig boek. Zij overtuigen mij, mede om deze reden, er echter niet van dat de economische gedachten van het Gilden Socialisme en het Sociaal Krediet voor een 'gezonde' basis bieden voor een utopische samenleving zoals Douglas die

voorstaat. Hoe voorzichtig Douglas zelf ook was om zijn utopische visie aan anderen op te leggen (p. 153).

WILFRED DOLFSMA

is als econoom verbonden aan de Vakgroep Kunst- en Cultuurwetenschappen van de Universiteit Rotterdam en aan de Vakgroep Wijsbegeerte en Maatschappijwetenschappen van de Technische Universiteit Twente.

Literatuur

Van Dalen, Harry en Arjo Klamer *Telgen van Tinbergen. Het Verhaal van de Nederlandse Economen*. Amsterdam: Balans, 1996.

Dolfsma, Wilfred, 'Thorstein Veblen, Consumptie en Economische Vooruitgang,' in: *Economisch Statistische Berichten* 82 (4118), 1997.

Mason, Roger, *The Economics of Conspicuous Consumption. Theory and Thought Since 1700*, Cheltenham: Edward Elgar, 1998.

Veblen, Thorstein, *The Theory of the Leisure Class*. New York: Dover, 1899.



B O E K E N

De Middeleeuwen
volgens Rein Bloem

Jacques Kruihof bespreekt:

Rein Bloem, *De weg der wonderen*. Met foto's van Johanna Speltie. Nijmegen: Valkhof Pers, 1998.

'Ik heb het niet zo op symbolen' is een merkwaardige uitspraak voor een reisleader die zijn publiek langs middeleeuwse kunstwerken loodst: uit het tijdvak dat zich bij voorkeur in symboliek uitdrukte, in christelijke en hoofse voorstellingen waar zelfs de getallen aan moesten geloven. De verzuchting komt van Rein Bloem, die in *De weg der wonderen* zijn lezers meevoert langs binnenwegen en -paden tussen Pavia en Rome die ooit de 'via Francigena' vormden, de bedevaartroute voor Fransen en andere Westeuropese vromen die in de Eeuwige Stad hun heil zochten. De minder vromen vormden met het klimaat de belangrijkste hindernissen op hun weg, na de weg zelf dan, die vaak moeilijk begaanbaar was. Kerken en gasthuizen dienden als pleisterplaats voor lichaam en ziel; Bloems tocht voert hoofdzakelijk langs deze gebouwen, hun resten of sporen, en vooral langs het beeldhouwwerk dat er nog te zien is, in Bloems ogen evengoed 'wonderen' als de miraculeuze gebeurtenissen die er destijds in vereeuwigd werden.

De dichter en poëziecriticus Bloem heeft van meet af aan zijn voorliefde voor de middeleeuwse wereld laten merken: in zijn gedichten zijn troubadours en vaganten, Brandaen en

Hadewijch graag geziene gasten. 'Voorliefde' is trouwens niet het goede woord. In zijn reisgids noemt Bloem zich een 'verstokte Roman'; ruim twintig jaar geleden kondigde hij een grote, tot nu toe vooruitzicht gebleven dichtbundel *Twaalfde eeuw* al aan als 'een reconstructie van wat mensen toen en mij bezielde'. Dat 'bezielde', waarmee Bloem zich bij de verleden tijd van de middeleeuwen inlijft, spreekt voor een van zijn poëtische drijfveren: zich verplaatsen in dit verre, maar in zijn artefacten nog enigmatische terug te vinden, te reconstrueren verleden. Omdat woorden als identificatie en inleving net als vele symbolen onhandelbaar geworden zijn, moet het maar gewoon Bloems grote liefde heten, een hoofs, en dus zeer twaalfde-eeuws begrip. Die liefde gaat voornamelijk uit naar middeleeuwen die met de gevestigde christelijke en feodale orde een loopje namen, naar dissidenten in leven en denken, hele en halve ketteren, ongelovige thomassen, mystici, de zangers van de wereldse liefde, de theoloog Abélard, die niet alleen met Héloïse vrijde, maar ook *Sic et non* schreef, 'Ja en nee', over elkaar tegensprekende vakbroeders, de vos Reinaert zelfs: hoofd voor hoofd schuinsmarcheerders op 's Heren wegen; zo ook de bedevaartgangers, die huis en hard veruilden voor het ongewisse. De geestverwantschap die Bloem met hen voelt, bepaalt ook zijn blik tijdens de pelgrimsreis door Italië: hij zoekt en kijkt naar wat net even anders is dan de conventionele uitbeelding en het

geijkte symbool, naar tekens van leven.

Deze dwarse zienswijze brengt met zich mee dat Bloem, schrijvend over een timpaan of kapiteel met religieuze, stichtelijk bedoelde voorstellingen, zich dikwijls voordoet als autodidact, en de schouders ophaalt over de geleerden, interpreteren of 'symbolenvlooiers', die het onbevangen kijken met hun uitleg alleen maar in de weg staan. Hij speurt in de details naar het ongewone, naar iets buiten het gareel, en vindt ergens een Johannes de Doper op klompen, een ladder die op een onmogelijke manier tegen het Kruis geplaatst is, een bijzondere plooi, of een stel dansende dieren boven een kerkdeur. 'Kleine ontdekkingen, ogenschijnlijk nietszeggende verrassingen', noemt hij ze, maar ze kunnen 'het wonderbaarlijke, onverklaard, ineens aanwezig stellen'.

Uitleggen doet Bloem zelf niet meer dan strikt nodig is; hij is een gids die het liefst enkel iets zou aanwijzen, en dan zeggen: hier, kijk zelf maar. Zijn verwijzingen zijn nergens nodeloos geleerd: eerder naar dichters, van Sappho tot Wallace Stevens, of naar een eigentijdse beeldhouwer, Giacometti, andere welkome gasten in zijn poëtische wereld, dan naar de katholieke iconologie, want een verstokt heiden is hij ook. Dat geeft hem het voordeel dat hij, met liefde, naar de dingen zelf kan kijken, zonder zich dadelijk te moeten of willen verliezen in hun metafysische betekenissen.

De details waar Bloem op wijst, zijn telkens sporen van een

B O E K E N

(meestal anonieme) maker, die met durf, plezier en liefde voor de sculptuur laat merken dat hij aan het werk geweest is; een maker, een geestverwant van de dichter, die de 'signatuur' lachend of ontroerd herkent. 'Wie heeft dit toch gemaakt?', schreef Paul Valéry, is de eerste en 'menselijkste' reactie bij de aanblik van een welgemaakt object; het daarop volgende verklaren 'is nooit meer dan het beschrijven van een soort maken; het is niets anders dan opnieuw maken door middel van het denken'. Bij Bloem voert die zelfde vraag eerder tot indenken, dat is: nog scherper kijken, en zodoende meemaken. Dat voert weer tot gewaarwordingen die hij, ofschoon afkerig van beladen woorden, als mededogen, schoonheid, liefalligheid, onver-

gankelijkheid aanduidt; op een plaats staat hij zich zelfs 'tranen van geluk' toe - wat het meest overtuigend bij iemand die er niet mee te koop loopt.

Het liefst zou Bloem als *tabula rasa* oog in oog met de dingen staan: 'Ik gaf er wat voor om [de betekenis] niet te weten', maar hij is geen autodidact, is historisch geschoold, en weet dat je het afwijkende, eigenzinnige slechts kunt onderscheiden doordat je het gangbare terdege kent. Doordat hij zijn lezers voortdurend wijst op de spanning daartussen (spanning en *suspense* behoren tot de geliefkoosde 'vaktermen' van deze dichter), betoont hij zich een gids die aldoor het zicht vrij laat en nieuwsgierig maakt. De vele, onontbeerlijke foto's van Johanna Speltie passen voortref-

felijk bij zijn rol van *compagnon de route*. Foto's en tekst suggereren een stilte die in een toeristisch land een verademing is; Bloem geeft overigens tevens aan waar men zich in zijn voetspoor beter niet kan wagen. Wat er langs de 'via Francigena' nu of straks niet meer te zien valt, door toedoen van de Italiaanse natuur of door mensenhand vernietigd, toegetakeld of bedreigd, laat Bloem eveneens 'zien': ook het verval en de afwezigheid dragen bij tot de spanning, tot de twintigste-eeuwse blik op veel twaalfde-eeuwse pracht, kunst, zoals Bloem zegt, 'waar zij thuishoort, tussen hemel en aarde en vooral niet te hoog'.

JACQUES KRUIHOF
Essayist



HOOFDEN & ZINNEN



Perspectief voor de jongeren onder ons

Op de voorpagina van het 'democratisch-socialistisch' dagblad *Het Vrije Volk* verschijnt op vrijdag 19 september 1952 deze tekst: 'Vandaag komen in onze krant de jongeren aan bod: de groep van Nederlandse jongens en meisjes, aankomende mannen en vrouwen, van wie het soms heet dat ze te groot zijn voor een servet en te klein voor een tafellaken. Het zijn altijd ouderen die dat zeggen, nooit zij zelf. Wát zeggen ze eigenlijk zelf, die jongeren? Wat leeft er onder hen? Waar praten, denken, piekeren ze over? En waar lachen ze om? Die dingen wil de krant behandelen in de nieuwe rubriek: *Perspectief*. En nog veel meer, als het maar interessant, belangrijk of boeiend is 'voor de jongeren onder ons'.'

In de rubriek *Perspectief voor de jongeren onder ons*, in het *Het Vrije Volk*, schreven vervolgens jongeren wekelijks – negen jaar lang: van 19 september 1952 tot 23 september 1961 – over actuele kwesties in de naoorlogse tijd. *Perspectief voor de jongeren onder ons* staat onder leiding van een redactie en enkele medewerkers. Gabri de Wagt (geb. 1921) bekleedt het eerste redacteurschap, gevolgd door Jaap van de Merwe (1924-1989), Wout Woltz (geb. 1932) en Harmen Bockma (geb. 1932). In een (recent gehouden) vraaggesprek zegt De Wagt dat de rubriek bestemd was voor adolescenten, meer specifiek voor diegenen die bijvoorbeeld betrokken waren

bij politieke jongerengroeperingen als 'Nieuwe Koers', de politieke jeugdbeweging van de PvdA. Woltz verklaart desgevraagd dat *Perspectief* als uiteindelijke doel ideologische binding had.

De sociaal-democraten hebben in de eerste naoorlogse tijd de wind mee. In 1956/1957 noemt *Het Vrije Volk* zich de grootste krant van Nederland, met ongeveer 325.000 abonnees. Die jaren beheerst de constellatie van PvdA, Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV), VARA, Arbeiders Jeugd Centrale (AJC) en *Het Vrije Volk* het socialistische leven. In de socialistische zuil heeft zich in de late jaren veertig en vijftig vermoedelijk een sterker groeps- en identiteitsgevoel geopenbaard dan ervoor of erna, met het florerende dagblad als dagelijks bindmiddel. Uit de brievenrubriek *Moordkuil* blijkt dat de lezers in het algemeen belangstelling voor politiek hebben. Zo wordt de lezers eens gevraagd hun favoriete persoonlijkheid kenbaar te maken, met als mogelijkheid een uitnodiging tot een interview met de desbetreffende persoon. Als meest gewilde figuur komt Koos Vorrink – fractievoorzitter van de PvdA en een van de vooroorlogse jeugdleiders – uit de bus.

Verwilderung der jeugd

In het openingsartikel van *Perspectief* schrijft De Wagt: 'Wij leven in een tijd waar de vonken van afspatten. Vandaag hebben wij er geen idee van wat er morgen gaat gebeuren. Zelden was het leven een spannender avontuur. Er zijn grotere mogelijkhe-

INHOUD

Perspectief voor de jongeren onder ons

H O O F D E N & Z I N N E N

den dan er ooit zijn geweest. Het moderne verkeer omspant heel de aarde. De ontwikkeling van de techniek zet in snel tempo de verhoudingen om ons heen op de kop. Er is meer te zien en meer te horen dan er ooit is geweest. In deze bruisende zee heeft de jonge generatie zich een weg te banen.' De vraag rijst hoe de jeugd van toen zich een weg baant in de naoorlogse jaren? Hoe zien zij de tijd waarin zij leven?

Opmerkelijk in de socialistische jongerenrubriek is dat een deel van de *Perspectivianen*, zoals hun koosnaam luidde, het moderne leven in grote onzekerheid ondergaat of zelfs volledig afwijst. Door de jaargangen heen komen we telkens weer een confrontatie tegen tussen de zeden die door socialistische jeugdleiders worden voorgeschreven en de moderne, ongebondener levensstijl. Als het gaat om thema's als de moderne vermaakcultuur, de nivellering van de cultuur, filmkeuring of sportverdwazing, dan wijken de opvattingen in *Perspectief* niet veel af van die in de media en van een culturele, verzuilde elite bestaande uit wetenschappers, journalisten, schrijvers, geestelijken, pedagogen, politici en intellectuelen.

Grote beroering wekt het massajeugdonderzoek uit 1952, *Maatschappelijke verwildering der jeugd*, onder leiding van de pedagoog M. J. Langeveld. In de derde week van oktober 1953 drukt de redactie drie reacties van jongemannen af. Een Haagse arbeider noemt, naast de verbroken gezinsband en de tekortkoming van de jeugdbeweging,

als derde oorzaak voor de grote noden: het gejaagde tempo van leven door 'die gezegende vrije economie met haar moordende concurrentie'. De snelle maatschappelijke veranderingen neemt de mensen in de maalstroom mee waardoor zij geen tijd meer hebben voor bezinning. Geestelijke oppervlakkigheid is het resultaat. In de moderne samenleving staat de mens machteloos. Anderen delen de mening dat het een tijd van 'jagen, jagen en nog eens jagen' is. Een Amsterdamse jongen verwoordt de machteloosheid van de adolescent in de naoorlogse maatschappij. Jongeren willen avontuurlijk leven, maar na het eindexamen komen ze vast te zitten in het arbeidsproces. Ze tikken nu brieven bij een grote instelling en geloven niet meer in een mooie toekomst. Ontevreden over de betrekking zijn deze jongeren niet, aldus de schrijver, 'het is alleen dat we zo opgesloten zitten. Dat vreselijk geregelde. (...) Soms vragen we ons af, of het op den duur zal wennen. We vermoeden van wel. Maar het zal zo lang duren.' Ongewild neemt de jeugd, volgens een 24-jarige jongen, een plaats in de volwassen cultuur in, 'vaster, geklemd in het smorende maatschappelijke confectiepak'. In de nasleep van de commotie over de *Maatschappelijke verwildering der jeugd*, ontstaat een wekelijkse discussie over wereldbeschouwing en levensstijl van de naoorlogse jeugd. Krachttermen gebruiken de lezers om na de plaatsing van diens brief een bestuurder van de *Birdland Bop-club* uit Rotterdam, hun afkeuring te laten blijken. Reagerend

op een oud-AJC-er en Nieuwe Koers-er, hekelt de Rotterdammer de ouderwetse levensinstelling van de idealisten. Hij propageert daartegenin een levensstijl van dansen, spijkerbroeken dragen en paardestaarten voor meisjes. Ook zij, de *beboppers* en de modernen, willen wel eens gehoord worden. De wereld is volgens hem een rotzooi en daarmee hoeft de adolescent in zijn vrije uren niet geconfronteerd te worden.

Een groot deel der schrijvende *Perspectivianen* zag in de dansende, genotmiddelen consumerende en spijkerbroeken dragende jeugd vertegenwoordigers van een hedonistische levensstijl die voor de toekomst fatale gevolgen zal hebben. *Rock 'n' roll* als muziek- en leefstijl: ook de redactie staat er niet onverdeeld positief tegenover. De Wagt noemt de *bebop*-levensstijl 'vluchten uit de wereld'. En Van de Merwe beweert in 1957 dat Elvis Presley 'al uit de gratie' raakt.

In de zomer van datzelfde jaar plaatst de redactie een bekentenis van een anonieme nozem die zijn lamlendigheid aan zijn hedonistische fuifmentaliteit toeschrijft. Twee weken later krijgt hij er stevig van langs. Zijn bekentenis leidt tot verwijtende reacties; slapheid en een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel luidt het algemene oordeel. Uit het hele land voelen jongeren zich genoodzaakt de *beboppers* te wijzen op hun escapisme. Representatief is het citaat van een jonge Limburger: 'Als ze willen beboppen, moeten ze dat zelf weten, en wat mij betreft doen ze het tot ze er bij neervallen.'

H O O F D E N & Z I N N E N

Wat zou je je vuil maken aan de 'rotzooi' in de wereld? Laat dat maar over aan die sufferds, die hun uren ervoor over hebben. Je kunt beter je kop in het zand steken, dan je schouders onder het werk zetten van Jonge Strijd [een jongerenvakbond, SR], AJC of Nieuwe Koers.'

In 1955 klaagt een *Perspectivaan* over de vertekening van de werkelijkheid door weglating van de schrijnende geestelijke toestand waarin de jeugd zich volgens deze Groninger bevindt. Wanhoop en angst zou de jongeren zijn bevangen, in een wereld die verontmenselijkt wordt door Duitse herbewapening en de dreiging van een allesvernietigende techniek. Zijn beklag betreft het ontbreken van verzet hiertegen. Zo luidt ook de reactie van een lezeres. Ze stelt dat in de rubriek de schrijnende realiteit te veel verhoud blijft. Deze moet getoond en bestreden worden. Een mentaliteit van aanpakken ziet zij als de houding om 'de wereld-van-nu-in-de-put' overeind te helpen. Sommige jongeren wendden zich echter liever af van de naoorlogse tijd. Zo ook een 18-jarige Amsterdamse in haar in 1957 geschreven gedicht *Glimp*: 'Ik deed mijn ogen/ Héél voorzichtig open./ Maar sloot ze weer/vlug/ Nog voordat ik goed gekeken/ had./ Toch zag ik nog

even/ een glimp van/ de hel waarin wij leven...'

Het jaar 1987 in 1957

In het voorjaar van 1957 publiceert de redactie een briefwisseling tussen twee jongeren over het jaar 1987 onder de kop 'Ondergang of atoombeschaving?' De schrijvers hopen op een toekomst zonder totale vernietiging. Toch sluiten de schrijvers de mogelijkheid van een ondergang niet uit. De correspondentie geeft het alledaagse leven van dertig jaar later weer. Op evocatieve wijze projecteert het schrijversduo de angsten uit de jaren vijftig over een onzekere toekomst op het jaar 1987. Techniek beheerst het gehele leven; de mondialisering heeft de dorps- en landsgrenzen verdrongen; adolescenten studeren extreem lang waardoor ze geestelijk infantiel blijven; het intermenselijk verkeer is beperkt tot zakelijke gesprekken; elk arbeidsterrein kent een ver doorgevoerd specialisme; een extreem conformisme en rationalisme voert de boventoon; er is een 'baaierd van massa-vermaak' en de cultuur is verworden tot plat vermaak. Tegen de techniekverheerlijking en oppervlakkigheid komen de 'toekomstige' jongeren in opstand. Hun protest bewijst, aldus de schrijvers, de kwetsbaarheid

van de moderne beschaving. In de kolommen van de jongerenrubriek voltrekt zich op indirecte wijze de aftakeling van het georganiseerde jeugdleven en de opkomst van het moderne leven. Als podium voor jongeren in een sociaal-democratisch dagblad tracht de redactie, evenals veel lezers en respondenten, socialistische 'vormen en gedachten' te redden. Tevergeefs in veel gevallen. Volksdansen, de AJC, Nieuwe Koers, het Pinksterfeest en cultuurverheffende idealen; geleidelijk aan verdwijnen de rituelen, de retoriek en de jeugdbeweging uit het leven van de jeugd en daarover rapporteert *Perspectief* met een weemoedig realisme en, uiteindelijk, met aanvaarding van de komst van een moderne cultuur en andere vormen van 'samen jong-zijn'. In de tweede helft van de jaren vijftig en begin zestiger jaren breekt de jeugd uiteindelijk weg uit de verzuilde, ideologische kaders.

STEFAN RUITERS

studeerde in 1997 af in de Culturele Studies aan de Universiteit van Amsterdam. Titel doctoraalscriptie: Een stem verloren in de massa. Cultuurpessimistische noties onder intellectuelen de jeugd in Nederland 1945-1960. Vraaggesprekken met de Perspectief-redacteuren vonden maart 1997 plaats.



Als *Kulturbruch* omschrijven waarnemers de rimpelloze transitie naar Rood-Groen. Ze betekent, aldus Gunter Hofmann in *Die Zeit*, niet alleen het einde van het Kohl-tijdperk, maar ook van het Schmidt-tijdperk, nu men kan spreken van een verzoening ter linkerzijde en zelfs in de republiek als geheel, die vaak verscheurd was door fundamentele kwesties zoals Ostpolitik, buitenparlementaire oppositie, terrorisme, kernenergie en kruisraketten.

Net als Tony Blair in 1997 wierp Gerhard Schröder na een langjarige oppositie het *catch-all-net* ver uit. Maar Bonn is Londen niet. Groot-Brittannië is (of alleszins, was) sterk centralistisch. Buiten Londen viel weinig te rapen, bovendien had orkaan 'Maggie' menig heilig sociaal-economisch huisje weggeblazen. Dit strenge, centripetale, geëffende landschap deed Labour uiteindelijk een grondige disciplinerings- en moderniseringskuur ondergaan. In Duitsland lagen de dingen anders. Gevestigde sociaal-politieke structuren en concepties leefden voort. Op *Länder*-niveau kon de SPD lekker blijven meesouperen. Sociaal-democratische provincievorsten bestookten elkaar vanuit hun *Landes*-vestingen, tot er met het duo Schröder/Lafontaine een vreedzame modus operandi kon groeien. Gemeten aan twee decennia welhaast endemische partijchaos legden de sociaal-democraten de laatste drie jaar een opmerkelijke discipline aan de dag. *Ex-enfant terrible* Oskar Lafontaine ontloopte zich als kalmerende partij-integrator en verwierf alzo het aura van een ideologische betonkop die hij eigenlijk nooit is geweest.

Met uiterst heterogene kiezerssegmenten in het vizier hield pragmatisch en plebiscitair machtstechnicus Schröder zich bewust op de vlakte. In de regeerpraktijk kan dat ruimte bieden. De kiezers wilden trouwens van geen zware kost weten. Discussies omtrent hogere energie- of consumptiebelastingen bleken politiek levensgevaarlijk en moesten worden gesmoord, niet alleen bij de Groenen, ook bij de christen-democraten. Schröder, die zich eerder juist door controverses geprofileerd had, liet het bepoepen van heilige huisjes wijselijk over aan vrije vogel Stollmann, die woedende banbliksems uitlokte van *Sozialpolitiker* links en rechts. Maar geen van de SPD-kopstukken heeft de partijloze ondernemer Stollmann afgeschoten, ook Lafontaine niet, die dat gemakkelijk had gekund.

Velen hebben veronderstelt dat een grote coalitie van SPD en Union beter in staat zou zijn om de *Reformstau* te doorbreken. Maar voor een SPD-geleide regering is de door de SPD gedomineerde Bundesrat sowieso geen hinderpaal meer. Bovendien hebben de Groenen zich, ondanks hun 'aangeboren' oppositiestatus, creatief en pragmatisch weten op te stellen op sociaal-economisch vlak (pragmatischer soms dan de SPD, bijvoorbeeld inzake de *Spitzensteuersatz*). Wel blijven enkele groene *idées fixes* smeulen, zoals het 'tegengaan' van etnische zuiveringsoffensieven op de Balkan met 'civiele' middelen, maar veel speelruimte zullen ze niet krijgen. Joschka Fischer zal de zware last torsen om zowel zijn partij als de coalitie bijeen te houden. Inmiddels is op de Duitse linkerzijde in relatieve stilte 'pragmatisch kapitaal' geaccumuleerd dat vruchten kan afwerpen. De innovatiekracht van de nieuwe regering zou de wereld wel eens kunnen verrassen.

Van Blair- naar Schröder- effect



JACOBUS DELWAIDE

*Als politicoloog verbonden aan het
Duitsland Instituut bij de
Universiteit van Amsterdam en aan
de K.U. Brussel*



De weg van sterk naar sociaal

Over de sociaal-democratie in Europa

AD MELKERT

*Fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid
in de Tweede Kamer*

Aan de vooravond van de onomkeerbare start van de Economische en Monetaire Unie is de sociaal-democratie de dominerende politieke stroming in Europa. Ook buiten Europa groeit een voedingsbodem voor een sociaal evenwichtiger spreiding van het rendement van de markteconomie. Interessant is ook de gezamenlijke presentatie van Blair en Clinton/Gore als bereiders van de 'derde weg'.

Welke vragen ook worden opgeroepen, het is toch echt een andere agenda dan nog niet zo lang geleden het Angelsaksische duo Thatcher/Reagan in de aanbieding had.

Drie actuele aanknopingspunten voor een beschouwing over de stand en de toekomst van de sociaal-democratie. De in co-productie door de Friedrich Ebert Stiftung en de Wiardi Beckman Stichting uitgegeven bundel over de ontwikkelingen binnen een aantal partijen *Transformation in progress* verschijnt dan ook op een zeer gelegen moment. Hij biedt bovendien veel inspiratie omdat de meeste bijdragen iets uitstralen wat lange tijd niet met de sociaal-democratie kon worden geassocieerd: het achterlaten van haar 'defensieve houding en pessimisme' en het ten toon spreiden van een nieuwe 'open-mindedness'.¹

De in de titel gelegen veronderstelling dat verandering tot vooruitgang leidt is van uit dit optimisme ook wel te begrijpen. Dekt deze vlag echter de lading? Veranderd is er veel. Maar of daarmee ook vooruitgang is bereikt door al die sociaal-democraten die hun veren hebben opgeschud of afgeschud valt nog nader te bezien. Dat wil ik in deze bijdrage naar aanleiding van de Duits/Nederlandse publicatie doen.

Economie

In zekere zin belichamen de in Maastricht overeengekomen convergentiecriteria voor de EMU (begrotingstekort, overheidsschuld, inflatie, rente) de nieuwe economische orde waaraan ook de sociaal-democratie zich heeft moeten aanpassen. Vooraanstaande sociaal-democraten (Delors, Mitterrand, Gonzalez, Kok) tekenden voor een fundamentele wijziging van het naoorlogse econo-

misch paradigma zoals dat door sociaal-democratische partijen werd beleefd. Vaak is gezegd dat hiermee een neo-liberale agenda werd omarmd. Er zijn echter goede redenen om deze verandering in de eerste plaats als noodzakelijk bestek voor een effectieve koers in sociaal-democratische richting te beschouwen.

In de eerste plaats viel en valt niet goed in te zien dat een voortdurende schuldpolitiek op de langere termijn doelstellingen van sociaal evenwicht ten goede komt. Zeker naarmate schulden worden gemaakt ten behoeve van onmiddellijke inkomensoverdrachten in plaats van investeringen en pensioenopbouw kan dit niet structureel worden volgehouden. Evenmin is het oplopen van het belastingniveau als gevolg van toenemende rentebetalingen in overeenstemming met de belangen van de modale belastingbetaler die steeds meer de kern van het potentiële sociaal-democratische electoraat is gaan vormen. En ook is er alle aanleiding de totstandkoming van de EMU als een cruciale stap te zien in de internationalisering van de zeggenschap over de financiële en economische verhoudingen. Daarmee ontstaan meer mogelijkheden voor gecoördineerd macro-economisch beleid ter ondersteuning van doelstellingen van sociaal beleid.

Wel moet worden onderkend dat juist op dit laatste punt het Verdrag van Maastricht in gebreke bleef. De aansluiting van het werkgelegenheidsbeleid kwam pas in Amsterdam tot stand en heeft daardoor een aanzienlijke achterstand opgelopen. Bovendien is de vorming van een politieke unie voorlopig niet in zicht als uitkomst van een proces van wilsovereenstemming. Waarschijnlijk is echter wel dat de dynamische kracht van de euro nieuwe impulsen in deze richting met zich mee zal brengen. Over de richting van het macro-economisch beleid bestaat tussen de hoofdstromingen in de Europese politiek globaal overeenstemming. Vanuit het gegeven dat in met name Frankrijk en Duitsland nog sprake is van substantiële begrotingstekorten zal hiervan op de korte termijn eerder een beperkend dan een stimulerend effect uitgaan op de Europese economie. Het ligt immers in de rede dat de toepassing van de EMU-criteria *de facto* leidt tot een norm rondom een situatie van begrotingsevenwicht in de lidstaten. Dan behoeven tegenslagen niet (direct) tot de noodmaatregelen te leiden die de cohesie binnen de EMU zwaar op de proef zouden kunnen stellen.

De economische betekenis van nog enige tijd voortgezet restrictief budgettair beleid moet niet worden overschat. Voor de Europese economie als geheel lijken de stabiliteit van de gemeenschappelijke munt en de mogelijkheid van een relatief laag rente-niveau van groter gewicht voor een positief effect op de groeikansen. Zo bezien behoeven de Maastricht-criteria niet als een vermindering van de actieradius van de sociaal-democratie te worden gezien.² Daarnaast valt het op dat de zienswijze terzake wint die globalisering niet als een bedreiging voor progressieve politiek beschouwt.

Onder aanvoering van Vandenbroucke wordt beklemtoond dat de internationalisering van de economie veeleer door regionalisering wordt gekenmerkt.³ De eenwording van de Europese interne markt versterkt dit proces in de eigen regio. Ten opzichte van de VS en Japan lijkt de EMU een solide basis te bieden voor vermindering van de kwets-

baarheid van de Europese economie voor de effecten van de mobiliteit van het internationale kapitaalverkeer. Intern kunnen echter complicaties blijken indien het beleid van de monetaire autoriteit onvoldoende steun biedt aan de verbetering van de werkgelegenheidssituatie en de spreiding van de inkomensgroei in de lidstaten. In institutioneel opzicht knelt dit nu de invloed van de ministers van Financiën (waaronder overigens ook vooraanstaande sociaal-democraten) onevenredig groot is geworden. Het beleid met betrekking tot de economische structuurontwikkeling, de tweezijdige (d.w.z. op het werkgevers- en werknemersbelang gerichte) modernisering van de arbeidsmarkt en de revitalisering van de stedelijke centra kunnen hierdoor gemakkelijk ondergeschikt raken aan de *ex professo* sterk neo-liberale oriëntatie van de Ecofin-raad.

Dit klemmt temeer waar op de langere termijn ook op Europees niveau een stabiele macro-economische beleidsontwikkeling gebaat is bij afstemming op hoofdlijnen tussen overheid en sociale partners. Voor een sociaal-democratisch programma ligt hier de sleutel. Vandenbroucke beklemtoont terecht dat beleidsinspanningen gericht op herverdeling op zichzelf niet behoeven stuk te lopen op beperkingen die voortvloeien uit de concurrerende internationale omgeving. Doorslaggevend is de bereidheid van economische actoren (waaronder de werknemers) om hun claims op de economische ruimte in overeenstemming te brengen met de politieke ambitie om de vruchten van de groei te kunnen inzetten ten behoeve van verdelingsdoelinden.⁴

Een succesvolle omgang met deze spanning vereist een institutionele bedding voor het formuleren van een lange termijn strategie en voor het beslechten van korte termijn geschillen. De mondiale belangstelling voor de kenmerken van het poldermodel hangt nauw samen met deze bevinding. In dit verband valt het echter op dat de verhouding van de sociaal-democratie ten opzichte van de vakbeweging in de bundel maar weinig aandacht krijgt.

1. R. Cuperus & J. Kandel (eds.), *European social democracy: Transformation in Progress* (Social democratic think tanks explore the magical return of social democracy in a liberal era), Amsterdam: Friedrich Ebert Stiftung/Wiardi Beckman Stichting, 1998.

2. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de veronderstelling van D. Sassoon op p. 36: 'European integration may have become the great hope of the Left, but the

Maastricht convergence criteria have imposed considerable difficulties which may rebound unfavourably on Europeanism and damage the Left in member countries.'

3. zie het artikel van F. Vandenbroucke: 'Globalization, inequality and social democracy', p. 95 e.v.

4. Vandenbroucke op p. 118: 'Social security contributions and taxation add to wage costs and capital costs, and thus

run up against constraints of cost-competitiveness. However, it is misconceived to state that distributive efforts as such run up against external constraints: it is the combination of distributive efforts, as organized by governments, and uncompromising claims by economic agents (workers, self-employed, investors) to receive target levels of net compensation, which meets with external constraints.'

Kennelijk leidt de fascinatie voor een meer op het maatschappelijk centrum gerichte positie tot een zekere neutraliteit ten opzichte van de actoren die de in dat centrum gestelde eisen mede bepalen. Maar het nastreven van sociaal evenwicht binnen een markteconomische orde vereist stevig tegenwicht ten opzichte van de tegenkrachten. Deze zijn juist op cruciale terreinen van economie en communicatie kapitaalkrachtig vertegenwoordigd. De sociaal-democratie zal versterking van haar centrumpositie beter kunnen bereiken door het sluiten van brede allianties, maar daarbij moeten oppassen zich niet te identificeren met belangen die in de weg staan van het bereiken van een gelijke toegang tot kennis en inkomen.

Maatschappij

Wat nog het meest wordt gemist in de publicatie is het ontbreken van een analyse van de sterke wijziging in de sociale kenmerken van het (potentiële) electoraat. De beschouwingen over de aanpassing van programma's, strategieën en communicatie lijken impliciet uit te gaan van een vanzelfsprekend veronderstelde bekendheid met de aspiraties van de achterban.⁵

Naar mijn mening ligt de missie van de sociaal-democratie in het overbruggen van de afstand tussen kansarmen en kansrijken, via het midden. Het gaat erom twee bruggen te slaan: tussen de naar verhouding kleine minderheid van uitgesloten en de omvangrijke middengroepen; en tussen deze middengroepen en de naar verhouding kleine groep van zeer geprivilegieerden. Negatief benaderd gaat het om het voorkomen van de totstandkoming van *private communities*: 'hermetically sealed and constantly guarded villages occupied by the rich who pay for their own collective provisions and mutually dictate a strict and puritan regime', aldus De Beus in een verwijzing naar toestanden in Amerika.⁶

Ik geloof inderdaad dat een gecombineerde index van de hoogte van het hekwerk rondom woningen en bedrijven en het aantal particuliere beveiligingsdiensten veelzeggend is voor de vitaliteit van het publieke domein. En dus voor de kansen

om langs een primair door de politieke wil bepaalde weg de toegang tot werk, kennis en inkomen te ontsluiten voor degenen die hierin steun nodig hebben.

Het onderhoud en de versterking van het publieke domein vereisen een krachtig beroep op de middengroepen om dit ook als hun belang te zien. Dit brengt beperkingen met zich mee ten aanzien van de ruimte voor genereuze voorzieningen en inkomensoverdrachten. De bereidheid van de belasting- en premiebetaler om hieraan bij te dragen is onderhevig aan meer beperking en kritische beoordeling dan waarop de sociaal-democratie traditioneel nog kon rekenen. Er moet veel overtuigingskracht worden geïnvesteerd om in de beleidskeuzes voldoende aan te sluiten op de beleving van de burger die zich onzeker voelt over zijn kennisniveau, onveilig voelt in zijn stad of ontheemd voelt in een nieuw land. Het zou beide wetenschappelijke stichtingen niet misstaan in een vervolgvraag de vraag aan de orde te stellen in hoeverre ook de kiezers zelf de veranderingen in hun partijen als 'transformation in progress' beschouwen.

Aan andere, het niveau van de individuele burger overstijgende, maatschappelijke ontwikkelingen en hun gevolgen voor het opereren van politieke partijen is wel aandacht besteed. Ervaringen in afzonderlijke landen, zoals die met racisme en rechts-extremisme in Oostenrijk en België,⁷ roepen de vraag op hoe de sociaal-democratie zich hiertegen succesvol teweer weet te stellen. Het mag opmerkelijk heten dat juist in de Franse bijdrage⁸ aan het toch niet malse fenomeen van de opkomst van het Nationale Front van Le Pen wordt voorbijgegaan.

Niet in hetzelfde kader te plaatsen, maar evenzeer zorgwekkend is het fenomeen van de opkomst van de 'anti-politiek', waarvoor Vermeersch⁹ aandacht vraagt in een beschrijving van de ontwikkelingen in België. Dit moet in het bijzonder de sociaal-democratie aanspreken als hoeder van een democratie die niet in de eerste plaats als beheersmechanisme, maar vooral als arena voor participatie wil fungeren.

Deze bedreigingen voegen zich bij een andere notie die binnen de Partij van de Arbeid wortel heeft geschoten: de verplaatsing van de politiek.¹⁰

5. Vandebroucke spreekt over de 'reality of social stratification', p. 122; in de bijdrage van G. Holtham & R. Hughes ('The state of social democracy in Britain') wordt op p. 169 vooral stilgestaan bij het fenomeen van de 'one nation party', dat meer de uitdrukking is van gewijzigde sociale verhoudingen; de Franse hoogleraar G. Grunberg gaat in

de op de gevolgen van de 'dramatic increase in education [that] favoured the rise of universalist values' (p. 64).

6. J. de Beus, p. 214, naar aanleiding van een bericht in de *New York Times*.

7. zie E. Fröschl & K. Duffek: 'The Austrian experience. Debates on the Austrian social democratic platform', p. 175 e.v.; en J. Vermeersch in dezelfde:

'Party renewal in Belgium. The socialist party of Flanders between new revisionism and "Black Sunday"', m.n. p. 203.

8. A. Queval: 'Strengths and weaknesses of the French socialist party', p. 67 e.v.

9. J. Vermeersch, p. 203.

10. F. Becker & R. Cuperus: 'Dutch social democracy between Blair and Jospin', p. 254.

Uit de bundel blijkt niet dat dit bij andere partijen erg leeft. Ik vind dat niet zo verwonderlijk. Processen van besluitvorming zijn immers nooit een statisch gegeven. Instituties komen en gaan en ook het formele politieke systeem biedt nog geen garantie dat bevoegdheden conform de vastgelegde verhoudingen daadwerkelijk worden uitgeoefend. Niet de verplaatsing van de politiek zou dan ook als punt van zorg moeten worden aangemerkt, maar het gezagsvacuüm dat zich voordoet naarmate de politiek haar eigen instrumenten niet inzet of benut. Daar zijn vele voorbeelden van te geven, vooral gelegen in de veel voorkomende gelijkstelling van decentralisatie of privatisering van uitvoeringsbevoegdheden met het afstoten van beleidsverantwoordelijkheid. Niet de verplaatsing, maar het ontbreken van verankering is het probleem. De marges voor politieke machtsuitoefening ontbreken niet; zij worden in teveel gevallen onvoldoende benut.

Voorzover de sociaal-democratie het hierbij (mede) voor het zeggen heeft is het vooral van belang de eigen kracht en kwetsbaarheid te onderkennen ten opzichte van deelbelangen, zoals de belangenbehartiging van werknemers, de belangenperceptie rondom het milieubeheer en de belangenintegratie van de nieuwe generaties van minderheden. Deze natuurlijke spanning van alledag had vanuit de uiteenlopende nationale ervaringen wel wat meer blootgelegd mogen zijn. Dan zouden ook de twee zielen zichtbaar zijn geworden die zich in de ene sociaal-democratische borst roeren. De ene ziel van het belang van de geëmancipeerde burger die zijn of haar ambities wil kunnen combineren, in een gezonde omgeving wil leven en in een sociaal veilige stad wil wonen. En de andere ziel van de solidariteit met de minder bedeelden en de nieuwkomers die om inschikken en begrip vraagt. Beide hebben altijd in het lichaam van de sociaal-democratie gezweefd, maar raakten elkaar vroeger makkelijker omdat toen de noodzaak van solidariteit op een natuurlijke wijze de op veel grotere schaal voorkomende achterstelling in kansen dekte. Minder dan voorheen valt het solidariteitsideaal nu samen met het direct beleefde eigen belang, zeker waar de vervulling van klassieke behoeften in het publieke domein (onderwijs, zorg, veiligheid, huisvesting, vervoer) naar de private sfeer verschuift.

Leidt deze ontwikkeling dan tot de kans of de

11. Voor zowel Vandenbroucke als Vermeersch is dit de rode draad in de (toekomstige) ontwikkeling.

noodzaak uit te gaan van een meer ethisch getint socialisme, zoals met name in de Vlaamse zusterpartij de afgelopen tien jaar is besproken?¹¹ Het is de vraag of een dergelijke benadering stand kan houden. Ze miskent de permanente krachten die in economie en samenleving achterstelling en uitsluiting zullen veroorzaken indien onvoldoende tegenwicht wordt georganiseerd. En het gevolg zou zijn dat alle ruimte voor belangenbehartiging op het niveau van het individu aan de liberale rivalen zou worden gelaten.

Het uitdragen van het gemeenschapsbelang zonder voldoende verbinding met de 'bread and butter' kwesties van de aangesprokenen biedt geen solide basis. De poging van Raes in het tijdperk van postmodernisme de 'sociaal-culturele factor' aan te wijzen als het nieuwe anker voor de identiteit van de sociaal-democratie lijkt me om deze reden tekortschieten. Het door hem voorgestelde 'Europese burgerschap'¹² biedt kiezers te weinig houvast in hun dagelijkse zorgen en partijen te weinig fundamenteel voor electorale zekerheid.

Electoraat

Met de uitkomst van de Duitse verkiezingen op 27 september zijn nu wel alle helderzienden uit de jaren tachtig van repliek gediend die voor de sociaal-democratie in de 21e eeuw geen rol zagen weggelegd. De wijze echter waarop het electorale herstel heeft plaatsgevonden leidt zowel ter rechter- als ter linkerzijde tot de vraag: zijn de neo-liberalen op hun eigen agenda verslagen of is er een sociaal-democratisch alternatief dat meer dan voorheen kiezers in het midden heeft weten te bereiken?

In het voorafgaande heb ik, met verwijzing naar de criteria van Maastricht, reeds aangegeven dat het ook het belang van links is zich te voegen naar uitgangspunten van solide macro-economisch en begrotingsbeleid. Niet ontkend mag echter worden dat het lang geduurd heeft voordat deze notie verinnerlijkt raakte in partijprogramma's. De Partij van de Arbeid was in 1994 zover nadat minister van Financiën Kok haar was voorgegaan bij de tussenbalans in 1991. Ook de Britse *Labour Party* was vóór het aantreden van partijleider John Smith niet van zins de traditionele pseudo-Keynesiaanse agenda in te ruilen. De Franse PS heeft lang twee gezichten getoond: het Europese dat tot vroege aanvaarding

12. K. Raes: 'The socio-cultural factor. Post-modernism, individualism and multi-culturalism as challenges for social democracy', p. 297 e.v.

van de EMU en de onderliggende beleidsrichting leidde; en het Franse dat tot aan de onverwachte winst bij de laatste parlementsverkiezingen meer gericht was op stimulerend beleid ter bestrijding van de binnenlandse werkloosheid. En de SPD zal haar ware gezicht moeten tonen, nu Schröder en Lafontaine er ook op dit punt in geslaagd zijn vooralsnog 'die Mitte' aan te houden. Dat op dit vlak de sociaal-democratie voor een agendawissel heeft getekend is echter nog niet maatgevend voor de ingeslagen koers. Veel belangrijker is de vraag waartoe macro-economische kracht en budgettaire discipline wordt ingezet.

In het in beide opzichten succesvolle Denemarken is het mogelijk gebleken de sterk uitgebouwde verzorgingsstaat te moderniseren. In Zweden daarentegen mag beperking van staatsvoorzieningen in combinatie met meer eigen verantwoordelijkheid nog niet op voldoende steun rekenen, getuige het recente verlies (aan de linkerkant) van Persson.

In Oostenrijk hebben achtereenvolgens Vranitzky en Klima de financiële scepter gehanteerd om het nog altijd sterk corporatistische land op een ander spoor te krijgen, zonder daarbij het kenmerkende evenwicht in de sociale verhoudingen op het spel te zetten. En in Nederland is in het tweede deel van de kabinetsperiode Kok I duidelijker gemaakt hoe 'sterk' en 'sociaal' elkaar kunnen aanvullen en versterken.

Het is niet eenvoudig al deze verschillende situaties onder één noemer te brengen. Het staat vast dat bij het bepalen van het macro-economisch beleidskader de overeenkomsten groot zijn. De verschillen ten opzichte van de rechterzijde zijn hier eerder graadueel dan principieel.

Hiermee is electoraal de belangrijke slag naar de gemiddelde belastingbetaler geslagen. Deze dreigde zich van de sociaal-democratie af te wenden zolang haar leunen op een zware collectieve sector als een identiteitskenmerk werd gezien.

Met het verplaatsen van de aandacht naar de balans tussen individuele verantwoordelijkheid en een efficiënt ingericht publiek domein is de grondslag gelegd voor een nieuwe, zakelijker verhouding met de middengroepen. Het vasthouden hiervan vereist overigens ook verbreding van het rechtvaardigheidsbegrip in de belastingheffing tot het belang van met name gezinnen met een middeninkomen.

Vanuit dit vaste uitgangspunt is de kernvraag vervolgens of een dubbelslag gemaakt kan worden. Aan de ene kant een kwalitatieve uitbouw van voor iedereen toegankelijke en nuttige voorzieningen. Aan de andere kant een voortgezette positieve actie gericht op werk en inkomen voor mensen die het zelfstandig niet kunnen rooien. Hier moet de combinatie van 'sterk' en 'sociaal' praktische betekenis krijgen. Daarbij doet zich de complicatie voor dat de inspanningen gericht op lagere inkomens en lager opgeleiden electoraal steeds riskanter worden: vanuit de doelgroep zelf is de belangstelling om (sociaal-democratisch) te stemmen beperkt; en buiten de doelgroep de concurrerende aanspraken op de beschikbare ruimte, ook voor particuliere consumptie, groot.

Indien alles naadloos op elkaar aansluit kan een situatie van 'catch-all' ontstaan. De electorale mid-denstrategie is erop gericht steun te vinden in uiteenlopende segmenten binnen het electoraat. De term zelf draagt overigens de kiem van het misverstand in zich dat deze strategie tot een 'catch-everything' programma zou moeten leiden. Beelden van de 1996-campagne van Clinton geven hier op het eerste gezicht wel aanleiding toe. Doorslaggevend is echter het belang dat de kiezers blijven hechten aan de betrouwbaarheid van partijen op de kernissues waarmee zij vereenzelvd (willen) worden. Verbreding van herkenbaarheid naar niet direct identiteitsgebonden onderwerpen kunnen de electorale positie ondersteunen en uiteindelijk – in het centrum – beslissen.¹³ Maar dat mag niet op kosten gaan van een verbleekte identiteit. Zo gezien behoeden de kiezers hun gekozenen ervoor om zich met huid en haar over te leveren aan de campagne-strategen. De campagnes van Clinton, Blair, Kok en Schröder hebben hierop ingespeeld, met als bijzonder kenmerk dat er over en weer veel wordt geleerd en uitgewisseld. Ten opzichte van andere grote politieke stromingen heeft de sociaal-democratie onmiskenbaar een effectiever netwerk ontwikkeld. Ook in de donkere jaren is dat niet verloren gegaan.

Derde weg?

Alle verschillen tussen de partijen nemen niet weg dat de gelijkgezindheid groeit over de rol van toekomstgerichte sociaal-democraten: dragers van maatschappelijk evenwicht.

13. J. Monasch: 'Political campaigns beyond Clinton and Blair', m.n. p. 267-270.

Deze rol staat in een complexe verhouding tot het electoraat en de organisatorische verbanden ('maatschappelijk middenveld') die de electorale basis ondersteunen of beïnvloeden. Ze kan op twee manieren worden ingevuld. Ofwel als makelaar; de electorale op- en neergang zal dan afhankelijk zijn van de kracht en de richting van de winnende belangen. Ofwel als vertegenwoordiger; dan geldt dat voor het bereiken van strategische politieke doeleinden voldoende voeling zal moeten worden onderhouden met de snel veranderende belevingswereld van de achterban.

Beide rolopvattingen sluiten een verbond met nieuw rechts of oud links uit. Zo gedefinieerd markeert de 'derde weg' van *New Labour* de enig denkbare route voor het verbinden van progressieve politiek met electorale aantrekkingskracht. Maar vanuit het tijdelijke episch centrum, New York University, klinkt terecht: 'Politiek gaat niet alleen over processen. Er moet ook over doelen worden gesproken. Als er al een zoveelste 'weg' moet komen, dan dient die ook de belofte in te houden dat hij ergens toe leidt'.¹⁴

Hoe verhoudt deze wens zich tot de vier brede politieke doeleinden waardoor Tony Blair zich in het bijzonder wil laten leiden? Het gaat dan om:¹⁵

- 'a dynamic knowledge-based economy founded on individual empowerment and opportunity
- 'a strong civil society, enshrining rights and responsibilities, where the government is a partner to strong communities
- 'a modern government based on partnership and decentralisation'
- 'a foreign policy based on international cooperation.'

Bij nader inzien blijkt het hier echter niet te gaan om doeleinden, maar om processen! Dit ligt dichterbij de makelaar dan bij de vertegenwoordiger. Dat is overigens wel verklaarbaar in de door extreem markt-liberalisme gedomineerde Angelsaksische omgeving. De samenstellers van de bundel stellen zich terecht de vraag of deze uitgangssituatie, in

menig opzicht afwijkend van die in continentaal Europa, niet misleidend is voor wie uit de woorden van Blair de toekomstrichting van de sociaal-democratie wil afleiden.¹⁶

Daar staat wel tegenover dat de kracht en invloed van de Amerikaanse en Britse communicatievermogens formidabel zijn. Zij staan borg voor een dominante inbreng in het momenteel juist internationaal veel aandacht trekkende debat. Naarmate dit langer wordt volgehouden en ook nog eens de daad op het woord zou volgen zal de invloed op continentale partijen groter zijn. En er is ook nog een groter belang mee gediend naarmate Clinton en Blair erin zouden slagen de sociaal-democratische idee buiten Europa meer relevantie te verlenen. De betekenis hiervan mag niet worden overschat nu in Latijns-Amerika en in delen van Azië het vestigen van een duurzaam maatschappelijk evenwicht zich als enige structurele uitweg uit de crisis aandient. Urgenter dan tot voor kort werd gedacht door degenen die meenden dat de beurskoersen vanzelf wel hun 'trickle down' weg zouden vinden naar de bevolking in bijvoorbeeld Indonesië of Brazilië.

Maar terug in Europa gaapt er een grote valkuil. Als het proces teveel voorop staat kunnen er situaties ontstaan waarin de sociaal-democratische strategie samenvalt met de belangen achter de liberale agenda.¹⁷ De sociaal-democratie als doelgerichte beweging kan hierdoor uiteindelijk in het gedrang komen. Anderzijds staat wel vast dat de klassiek-instrumentele benadering die Jospin suggereert in zijn 'volonté de régulation'¹⁸ tekortschiet.

Waar dan wel houvast gevonden?

'Transformation in progress' biedt deze in de 'politieke mentaliteit' als onderscheidend kenmerk tussen rechts en links. Tegenover de wereld van traditie, elites en gegeven verhoudingen staat dan het vermogen om vanuit sociale normen en waarden alternatieven aan te reiken waardoor de sociale condities voor iedereen verbeteren.¹⁹

Het lijkt me goed mogelijk deze handreiking van de SPD'er Thomas Meyer tot uitgangspunt van politiek handelen te nemen en toch de derde weg in te

14. Tony Judt, hoogleraar Europese studies aan NY University in *De Volkskrant* (en *New York Times*), 2-10-98

15. Tony Blair: 'The third way; new politics for the new century', Fabian Society, 1997.

16. R. Cuperus & J. Kandel, p. 15

17. Jospin geciteerd door

Vandenbroucke, p. 95

18. Dit geeft Frits Bolkestein ('Socialisten zijn de draad kwijt' in *NRC Handelsblad*, 3.10.98) nog niet de ruimte gretig de derde weg in te palmen voor het liberalisme: de motieven van het handelen van *New Labour* verschillen hemelsbreed van die van de *Tories* en van de meeste liberale partijen op het vasteland.

19. Th. Meyer: 'Modernity: beyond left

and right?', p. 53: 'While Right political mentality is rooted in the world of tradition, elites and social wisdom as represented by the given realities, Left political thought puts trust in the ability of man to understand and value social conditions and consequently to communicate sensible alternatives which improve social conditions for all.'

slaan. Maar dan dus wel met een idee, ja waarom niet een ideaal, over de bestemming: sociale rechtvaardigheid door middel van eerlijk delen. Niet als verhoopde uitkomst, maar als vooropgezet doel.

Daarmee kan het notoir zwakke punt in de tot nu toe verschenen 'derde weg pamfletten' worden ondervangen. In het cynische woord van Will Hutton: 'Put bluntly, even Third Way minimalism on welfare involves some redistribution'.²⁰ Of in het idealistische vergezicht van Robert Reich: 'For the Third Way to succeed it has to be turned into a political movement, based on a new social contract between winners and losers. In return for the winners gaining what they need in order to do even

better, they must agree to apply a portion of their added booty to the things that give the others a fair shot of joining the winner's circle'.²¹

Productie en verdeling. Sterk en sociaal. Wie deze band doorsnijdt verliest zijn ziel. Het zal dus nodig zijn deze band stevig te bevestigen nu de electorale zwaartekracht van de Europese sociaal-democratie en de communicatieve aantrekkingskracht van de transatlantische derde weg eraan sjoeren.

Want het *is* mogelijk uit historisch idealisme, verinnerlijkt pragmatisme en uitstralend optimisme het programma te smeden dat de sociaal-democratie tot drijvende kracht van verandering en binding maakt.

20. W. Hutton in: *The Observer*, 20-9-98

21. R. Reich in: *The Guardian*, 21-9-98

Bij verschillende gelegenheden wordt de vrees geuit dat de technologische expertise uit de top van de Nederlandse industriële ondernemingen verdwijnt. Er zou een proces gaande zijn waarbij technisch-operationeel competente en ervaren bestuurders (de 'technenuten') in de raden van bestuur geleidelijk aan worden vervangen, zo niet verdrongen, door economen, accountants, en juristen (de 'socio's'). Deze accentverschuiving in puur bedrijfseconomische richting binnen ondernemingen lijkt op gespannen voet te staan met het feit dat concurrentievermogen en effectiviteit van bedrijven op de langere termijn juist toenemend afhankelijk zijn geworden van steeds sneller evoluerende technologische ontwikkelingen.¹

Zo werd door de directeur van de *Stichting voor Technische Wetenschappen* de vraag opgeworpen of er, gelet op de voortschrijdende en steeds dieper ingrijpende technologische ontwikkeling van de maatschappij, wel in voldoende mate een technisch oordeelkundige inbreng in het top bestuur van industriële ondernemingen aanwezig is. In opdracht van deze stichting werd door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam daartoe een verkennend onderzoek gedaan naar de samenstelling van de raden van bestuur van 97 industriële ondernemingen uit de top honderd voor 1993. Via een schriftelijke vragenlijst werden in augustus-september 1994 voor alle in het jaarverslag van dat jaar genoemde directieleden (totaal 335) enkele globale cv-gegevens verzameld inzake hun opleidings- en functioneel loopbaanprofiel, eventueel aangevuld met apart verzamelde gegevens uit andere

BEDRIJFSLEVEN OP DRIFT

De schaduw- zijden van het Angelsaxisch onder- nemings- model*



R. J. MOKKEN

*Emeritus hoogleraar
Onderzoeksmethoden en Statistiek
aan de Universiteit van Amsterdam*

biografische of publicitaire bronnen, voorzover beschikbaar en toegankelijk voor de onderzoekers.

Het response-percentage was met 60% relatief zeer hoog in vergelijking met onderzoeken van dit type. Bovendien maakte de beschikbaarheid van vergelijkbare bestanden uit vorige onderzoeken een vergelijking mogelijk van 1993 met 1984.

Uit het onderzoek bleek een gezamenlijke groei in aantal en een versterking van het aandeel van de technische en vooral de financiële signaturen in de directies van het door ons beschouwde segment van ondernemingen over de periode 1984-1993. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in beide jaren de signaturen in de driehoek commercieel, financieel en bedrijfseconomisch management gezamenlijk de technische domineren (Icke, Mokken en Schijf, 1997). Het gaat mij hier vooral om de, ook elders geconstateerde snelle opkomst, welhaast uit het niets, van de financiële specialisatie in de directies.

Van ondernemer tot financieel rentmeester?

De klassieke definitie van de ondernemersfunctie, als basiselement van het kapitalisme, werd gegeven door Schumpeter (1939; 1942), '[which] is by nature a form or method of economic change and not only never is but never can be stationary.' De drijvende kracht achter die verandering, 'which sets and keeps the capitalist engine in motion comes from the new consumer goods, the new methods of production or transportation, the new markets, the new forms of industrial organization that capitalist

enterprise creates.' (Schumpeter, 1942, 82-83). In dat proces van voortdurende innovatie en verandering is de ondernemer de creatieve spil als de producent en exploitant van nieuwe combinaties: 'This function does not essentially consist in either inventing anything or otherwise creating the conditions which the enterprise exploits. It consists in getting things done' (Schumpeter, 1942, 132).

In Schumpeter's visie en in historisch perspectief was de ondernemersfunctie strikt geïndividualiseerd, waarbij alle vereiste kwaliteiten en capaciteiten belichaamd werden in één persoon, 'van alle markten thuis', zoals bij veel stichters van succesvolle ondernemingen het geval was.

In de moderne onderneming en bij een verdere ontwikkeling naar concernvorming wordt de ondernemersfunctie noodzakelijkerwijs collectief uitgeoefend in een uit meerdere personen samengestelde directie. De in die directie ingebrachte capaciteiten, ervaring en kwaliteiten zullen dan binnen de directie als geheel gebundeld en gecoördineerd in de besluitvorming tot uiting dienen te komen.²

Daarbij komt dan de vraag naar voren of zich in de tegenwoordige ontwikkeling van de ondernemersfunctie een steeds actueler spanningsveld aftekent tussen enerzijds de technici en anderzijds de financiële rekenmeesters? Dat spanningsveld reikt verder dan het volgen en ontwikkelen van interne bedrijfsprocessen. Het speelt evenzeer mee bij de steeds meer gangbare vervreemding of verwerving van ondernemingscomponenten door opsplitsingen, overnames, *joint ventures* en fusies. De effectiviteit en het succes daarvan worden immers niet alleen bepaald door de financiële aspecten van schaalvergroting, of de commerciële perspectieven van markttuitbreiding door opening van, of toegang tot nieuwe markten, maar ook door een juiste inschatting van technologische synergie en ontwikkelingslijnen.

Het treurspel van de ondergang van Fokker kan dat illustreren. Met name dient hierbij gewezen te worden op het financieel/technische spanningsveld van het directieduo E.J. Nederkoorn en R. van Duinen. Als, naar Goethe's gezegde, slechts de bewaamers steeds geluk hebben, dan heeft het de bij dit drama betrokkenen niet meegezeten. Mislukte pogingen tot internationale samenwerking, over-

schatting van afzetmogelijkheden, en uiteindelijk een weinig synergetische overname door Daimler-Benz, gevolgd door vele misverstanden tussen dat bedrijf en het ministerie van Economische Zaken, c.q. de zaakwaarnemer daarvan, markeren volgens insiders de ondergang van een bedrijf waar de beste vliegtuigen voor de korte afstand ter wereld werden ontworpen en gemaakt.

Intussen werd in april 1996, in Seattle, door topman en jurist Frank Shrontz de leiding van vliegtuigbouwer Boeing, als CEO en 'designated chairman of the board', overgedragen aan Philip M. Condit, een 54-jarige aerodynamische ingenieur, die op de werkvloer van Boeing eerder chef was van het B777 programma, daar in de *process (re)engineering* zijn sporen had verdiend en het bedrijf door en door kende. Eén van de vier centrale software systemen die de daarvoor benodigde logistieke en financiële processen ondersteunen is *Enterprise Resource Planning (ERP)*. Het komt niet van plaatsgenoot Microsoft (hoewel 'was not invented here', in de VS toch vaak een handicap is), maar is het product van het Nederlandse softwarebedrijf Baan uit Ede op de Veluwe.

Ook in de publiciteit rondom de handelingen van industriële ondernemingen, zoals bij jaarverslaggeving, kwartaalrapportages, acquisities en overnames, komt een beeld naar voren van verschuivende accenten in de doelstellingen en het bestuur van industriële ondernemingen. Van een ondernemingsstrategie gericht op continuïteit van product- en marktontwikkeling op de langere termijn naar een financiële overlevingsstrategie gebaseerd op winstmaximalisatie en vermogensaccumulatie louter op de korte termijn.

Het zie er naar uit dat de ondernemersfunctie in het grote concern aldus voornamelijk de vorm krijgt van financieel rentmeesterschap.

Het onderscheid van publieke (beurs genoteerde) versus niet-beurs genoteerde ondernemingen speelt bij deze ontwikkelingen in de ondernemersfunctie ook een rol, wanneer de zeggingskracht van het 'vreemd' vermogen (*i.e.* de aandeelhouders) in de raden van bestuur in het geding is.

Angelsaksische import: Corporate governance

Het begrip 'corporate governance' is een recente

* Dit artikel is gebaseerd op een eerdere voordracht voor een Symposium inzake Corporate Governance, 26 juni 1998.
1. Onder meer in *NRC-Handelsblad*,

4-11-93, het *Technieus Weekblad* van 05-06-1996.

2. In de Verenigde Staten, waar de *chief executive officer* als min of meer alleen-

heerser over alle beslissingsmacht beschikt, moet die worden geacht alle benodigde ondernemercapaciteiten in zich te verenigen.

term in de exportstroom van Amerikaanse goeroe- (en dus Nederlandse consulenten) literatuur, waarvan de doorgaans korte levensduur het wetenschappelijk gehalte nogal eens op de tocht lijkt te zetten.³ Anders dan de term suggereert, gaat het daarbij niet om de vormen van ondernemingsbestuur, maar om de introductie van een rechtstreekse invloed van de (grote) aandeelhouders op directiebeslissingen, inzake het reilen en zeilen van de onderneming. Dat probleem heeft al een respectabele onderzoekstraditie achter zich.

In de jaren twintig en dertig leek een grote spreiding van het aandelenbezit een opvallende machtsuitoefening van de aandeelhouders in de weg te staan. Berle en Means constateerden destijds in hun onderzoek een scheiding van eigenaarschap en controle in de moderne grote beursgenoteerde onderneming (Berle and Means, 1932, 64-65). Deze scheiding bracht 'het management' in de positie relatief autonoom het ondernemingsbeleid te bepalen. Deze theorie, door Burnham (1941) gepopulariseerd, werd naderhand algemeen aanvaard (Chandler, 1990). Sindsdien wordt de prominente rol van het management dat nogal onafhankelijk opererend de ondernemersfunctie uitoefent, benadrukt.

De laatste jaren signaleren echter velen een ontwikkeling, waarbij die onafhankelijkheid van het management in het voordeel van de aandeelhouders sterk wordt gereduceerd.⁴ Internationalisatie en uitbreiding op buitenlandse markten zijn doorgaans slechts bereikbaar door overnames, dan wel fusie of samenwerking in *joint ventures*. In alle gevallen is op de een of andere manier een beroep op de kapitaalmarkt noodzakelijk. Maar die kapitaalmarkten internationaliseren zelf eveneens, zodat van menige grote onderneming het kapitaal voor het overgrote deel in buitenlandse handen is. Op die internationale aandelenmarkt nemen in het kader van vermogensbeheer in toenemende mate grote beleggers, zoals verzekeringmaatschappijen, banken, pensioenfondsen, zichtbare posities in. Deze afstandelijke aandeelhouders hebben doorgaans weinig rechtstreekse binding met de herkomst en activiteiten van de onderneming als zodanig, noch met nationale belangen zoals die van bepaalde plaatselij-

ke vestigingen, lokale werkgelegenheid, milieueffecten, e.d. Zij zoeken in toenemende mate rechtstreekse invloed op het ondernemingsbeleid, voorzover dat borg staat voor voldoende rendement en groei van de beurswaarde van de onderneming op afzienbare termijn. De moderne snelle rapportage-technieken en de daarmee gepaard gaande verhoogde reactiesnelheid van de internationale beurzen stellen hen in staat hiertoe de vinger aan de pols te houden.

De bewegingen op de kapitaalmarkt worden daarmee steeds meer bepaald door financiële, op vermogenswaarde gerichte deskundigheid, i.p.v. door investeringsgerichte, technologische expertise. Financiële analisten domineren in toenemende mate die markt, en daarmee de investeringsmogelijkheden. Zij concentreren zich op efficiënt portefeuillebeheer op de korte termijn. Het beurswaarde potentieel van een concern treedt daarbij op de voorgrond en veel minder de lange termijn ontwikkelingsperspectieven van technologie en operationele activiteiten. Financiële expertise gaat zo in toenemende mate voorbij aan de technologische, proces- en markttechnische dieptevisie die nodig is voor de beoordeling van investeringsrisico's.

Zo volgden na de Amerikaanse beursgang van het hiervoor genoemde Nederlandse software bedrijf Baan kritische beoordelingen van financiële analisten op basis van de concernverslaggeving, omdat daarin de interne winststromen niet goed konden worden gevolgd. Dat leidde tot koersdalingen, ongeacht de uitstekende prestaties en perspectieven van dit bedrijf op de wereldmarkt.

Sinds de ineenstorting van het Oostblok en het communistische systeem lijkt aldus een ongebreidelde en agressieve vorm van financieel kapitalisme, het 'Angelsaksische model', als ideaalbeeld over te waaien uit de Verenigde Staten. *Corporate governance* is daarin vooral financieel-commercieel ondernemerschap, waarbij de bedrijfsorganisatie en de leiding, via benoemingsbeleid, bonus- en optieregelingen, dienen te worden afgestemd op de barometer van de beurs en de gearticuleerde belangen van dominante aandeelhouders en hun organisaties.⁵

In Nederland wordt deze vorm van onderne-

3. Zie bijvoorbeeld de, hopelijk, ont-nuchterende analyse van prof. Arjen van Witteloostuijn in *NRC-Handelsblad*, 29 mei 1998, pag. 8.

4. Bijv. Fentener van Vlissingen merkte in een interview bij zijn afscheid als president-directeur van de SHV op dat hij

met een beursnotering van SHV veel minder zou hebben bereikt. (Interview met *NRC-Handelsblad*, 4 mei 1994).

5. In meer extreme gevallen kan zich dat tegen de onderneming zelf keren, wanneer door een overname *raiders* de meerwaarde van een onderneming op de

beurs proberen te verzilveren. Dat ondervond bijvoorbeeld de Chrysler Corporation, toen zijn gepensioneerde 'redder', voormalig CEO Lee Iacocca, tezamen met Kirk Kerkorian, daartoe een (overigens mislukte) poging ondernam.

merschap onder meer bepleit door de Vereniging van Effectenbezitters en wordt gestreefd naar een aanpassing van het hier geldende beursregime en dat van de zeggenschap over ondernemingen. Als wegberieder dient het eindrapport van de *Commissie Corporate Governance*, dat een jaar geleden werd gepubliceerd (Commissie Corporate Governance, 1997). Deze commissie onder voorzitterschap van ex-AEGON bestuurder, J.F.M. Peters, kende een zware vertegenwoordiging uit de wereld van financiën en beleggers. Hoewel de commissie in haar rapport geen duidelijke omschrijving van haar opdracht heeft opgenomen, blijkt uit een begeleidend schrijven van haar voorzitter dat zij zich, ingevolge de haar opgedragen taak, uitsluitend heeft gericht op de positie van kapitaalverschaffers. Omstreeks deze tijd, najaar 1998, wordt vennootschappelijk Nederland geacht op de algemene vergaderingen van aandeelhouders het rapport te hebben behandeld en de eigen inrichting te hebben getoetst aan een zestal toetspunten – twee inzake een goede informatieverschaffing en een viertal inzake directe invloed op beleid. (Commissie Corporate Governance, 1997: *aanbeveling 29*, par. 5.5, pags. 22 e.v.).

Het wachten is eigenlijk op een commissie die in meer algemene zin adviseert over de wijze waarop publieke ondernemingen verantwoording kunnen en moeten afleggen aan de samenleving. Van belang is dan hoe die 'samenleving' wordt gedefinieerd. Immers in de publieke discussie worden hier twee vormen van kapitalisme tegen elkaar in stelling gebracht: het Angelsaksische model met zijn concentratie op *shareholders value* en het continentale model (i.e. de Rijnlandse variant of de Polderland variant), waarin het maatschappelijk belang, in de vorm van de stakeholder value vooropstaat. De Jong (1996) heeft er op gewezen dat deze discussie meer van politiek-ideologische gronden uitgaat dan van economische realiteiten.⁶ Hij toonde met onderzoek aan dat ondernemingen met een Angelsaksisch regime inderdaad beter presteerden op de indicator van aandeelhoudersbelang, de winst per aandeel. Werd echter gekeken naar de maatschappelijke waardeproductie in termen van de toegevoegde waarde, dan bleken de continentale

ondernemingen een betere maatschappelijke prestatie te leveren.⁷ De druk van de kapitaalmarkt heeft blijkbaar een averechts effect op de onderneming naar Angelsaksische snit. De Jong (1996, 231) zegt hierover:

'Opsplitsingen, zoals van Hanson, Boots, Thorn-EMI, ICI enz. worden door de kapitaalmarkten toegejuicht en voeden de op snelle winsten beluste overnamemarkt, maar maken de eigen ondernemingsbasis smaller. De lage productiviteitsgroei doet de rest, zodat de relatieve betekenis van Angelsaksische ondernemingen in Europa steeds verder daalt'.

Toch lijken Angelsaksische vormen van voorname-lijk financieel ondernemerschap sterk naar voren te komen in de raden van bestuur.

De voortdurende activiteiten op de internationale kapitaalmarkten in het kader van overnames, fusies, afsplitsingen, samenwerkingsverbanden e.d. vragen hier een specialisme dat de overhand krijgt over meer operationele en technische capaciteiten, waarvan het blijkbaar voldoende is dat die aanwezig zijn op het niveau van de verschillende, eveneens zeer beursgeoriënteerde *business units*.

Eén recent voorbeeld van die ontwikkeling met een verkeerd Hollands glorie gehalte is dat van Nedlloyd, Nederlands grootste transportconcern. Een middelgrote partij in de containervaart en grote wegvervoerder en distributeur in overwegend West-Europa. Na jaren van krachtige expansie waren de rendementen te laag, waardoor de toegang tot de kapitaalmarkt, nodig voor beoogde schaalvergroting, slecht was.

Onder de nieuwe bestuursvoorzitter, Leo Berndsens, ontwikkelde Nedlloyd volgens waarnemers zich snel tot een bedrijf, waar in plaats van echte ondernemers de financiële *caretakers* de zeggenschap in handen krijgen. Berndsens leek een typische representant van de rekenmeesters, de financiële specialisten, die niet koersen op omzet, markt-aandeel, of op ontwikkeling van concurrentievoordelen in de markt, maar op het criterium 'winst per aandeel', pure *shareholdersvalue* dus. Hij had geen ervaring in de kernactiviteiten van het bedrijf zelf, containervaart of wegtransport.

6. Een illustratie van deze evident ideologische stellingname wordt bijvoorbeeld duidelijk door de journalistiek weinig onbevengene reportages van Menno Tamminga in *NRC-Handelsblad*,

die zich daarin lijkt op te werpen tot een onvermoeide (maar soms doodvermoeide) pleitbezorger van het het uitsluitend op de aandeelhouder gerichte 'Angelsaksische systeem'.

7. De toegevoegde waarde is een goede indicator van het economisch en maatschappelijk belang van een onderneming. Zie ook Bloemen *et al* (1993).

Als tegenvoorbeeld geldt hier de echte ondernemer en reder Möller van het Deense rederijbedrijf Maersk, die tegen het nadrukkelijke advies van McKinsey, financiële specialisten en zijn eigen managers in, zwaar herinvesteerde in de containervaart en daardoor de grootste en best lopende containerrederij ter wereld werd.

Berndsen's aanpak was anders. Binnen drie jaar realiseerde hij verbetering van de financiële positie en vooruitzichten van het bedrijf door een fusie of afstoting van kernactiviteiten en dochterbedrijven. Als ook nog de resterende transportpoot van Nedlloyd op een vergelijkbare wijze bij een grotere partner wordt ondergebracht, dan blijft er voor de top van Nedlloyd pas werkelijk slechts het financieel beheer, het rentmeesterschap jegens de aandeelhouders over.

Nog een recent voorbeeld van de zich wijzigende verhoudingen. Bestuursvoorzitter ir. Rinze Kingma van Delft Instruments trad af per 1 januari 1998. Men verwachtte bij de opvolging een koerswijziging ter tegemoetkoming aan kritiek van de aandeelhouders, die vonden dat onder zijn bestuur een te laag rendement werd nagestreefd. Kingma zelf merkte in zijn afscheidsinterview op, dat hij het rendement waarop hij koerste goed genoeg vond. 'Wij hadden ook op de korte termijn kunnen gokken, door bijvoorbeeld te beknijselen op *research & development* en *marketing & sales*. Dat had een mooi rendement opgeleverd. Maar nee, we hebben deze kosten juist verhoogd omdat wij een lange-termijn doelstelling hebben.'⁸

En met dit voorbeeld kom ik op het andere aspect van deze bijdrage: wat voor gevolgen kan men met de invoering van '*corporate governance*' verwachten voor de continuïteit van de zo noodzakelijke technologische R & D: *research and development*?

Verschuiving van de R & D functie

James H. Goodnight, sinds midden jaren '70 de stichter, president en eigenaar van SAS Institute (Raleigh, North-Carolina), volgens eigen zeggen 'the world's largest privately held software company', werd eens gevraagd waarom hij niet naar de beurs ging om zijn levenswerk te verzilveren en verder uit te breiden, dan wel stil te gaan leven. Hij antwoordde toen dat een beursnotering een eind zou maken aan het beleid dat SAS groot had

gemaakt: het terugploegen van een groot deel van de bedrijfsinkomsten (voor 1996 32%) in onderzoek en ontwikkeling. Dat zouden de beleggers niet slikken.

Deze opmerking illustreert de gevoeligheid voor het *corporate regime* van het speur- en ontwikkelingswerk en de daarvan afhankende innovatieprocessen.

De hiervoor geschetste veranderende oriëntaties van de leiding van grote ondernemingen en de daarmee vaak toenemende invloed van de financiële-, verkoop- en marketing-functies in de grote concerns impliceert vaak dat de R & D-functie daaraan wordt ondergeschikt en er door wordt aangestuurd. Een karakteristiek én betrekkelijk willekeurig, recent voorbeeld daarvan is British Telecom⁹, dat zijn R & D vrijwel geheel heeft ingezet voor productontwikkeling op de korte termijn, onder strakke regie van de marketing- en verkoopafdelingen. Slechts een miniem deel van het budget (5-10%) wordt besteed, onder directe verantwoordelijkheid van de raad van bestuur van BT, aan 'wilde plannen', d.w.z. projecten met wellicht een perspectief op de langere termijn.

Doelstelling lijkt hier vooral de bescherming van de holding tegen het effect van plotselinge maatschappelijke en technologische ontwikkelingen, zoals de snelle opkomst van World Wide Web browsers, die de benutting van het al decennia bestaande Internet revolutionariseerde. Deze bescherming krijgt een hogere prioriteit dan het vergaren van lange reeksen patenten en octrooien. Volgens dit patroon wordt de R & D functie binnen de onderneming voornamelijk gebruikt voor verkenning ('scouting') en signalering van opkomende technologieën, ten behoeve van een snel daarop aansluitende productontwikkeling, al of niet gepaard met een alliantie met, of de overname van kenniseenheden inzake deze technologieën.

Het grote moderne multinationale concern stoot het fundamentele onderzoeks- en ontwikkelingswerk af, initieert dat niet langer, koopt dat voortaan in, of neemt het over, na gebleken perspectieven. Andy Groves, de topman van Intel, schijnt in dit verband eens te hebben opgemerkt, dat zeer grote ondernemingen als Intel geen fundamenteel onderzoek nodig hebben, maar dat kunnen inkopen. Zo werd ook het wereldberoemde Bell

8. NRC-Handelsblad 26-5-1997.

9. *Automatiserings Gids*, 25-4-1997.

Laboratories, bij de splitsing van AT&T afgestoten en binnen Lucent Technology geplaatst (CEO des tijds: Henry B. Schacht, een financiële specialist).

De totale R&D intensiteit van het Nederlandse bedrijfsleven is gedurende de jaren negentig sterk afgenomen. Caniëls & Verspagen (1992) laten zien dat deze daling al in 1987 is ingezet. Zij waarschuwen dat Nederland de aansluiting met de koplopers, te weten Japan, Duitsland en de VS dreigt te verliezen. Maar ook op EU-niveau zit Nederland onder het gemiddelde.

Het grootste deel van de Nederlandse R&D vond plaats binnen de grootste industriële ondernemingen. Een voorbeeld hiervan is Philips. In de jaren 80 was Philips in Nederland koploper in R&D uitgaven (Minne 1992, 748). Het is de vraag of met de huidige leiding en oriëntatie van de directie dat zo blijft. De rol van het beroemde Natlab lijkt uitgespeeld. Een aantal projecten van fundamenteel onderzoek – bijv. het Zeus-project zijn stopgezet, de betrokken staf binnen het bedrijf gerealloceerd. In een R.v.B. die steeds voller raakt met markt- en verkoop specialisten zou voldoende technologische expertise inspiratie en tegenwicht moeten bieden. Men mag hopen dat met de komst in de top van jong technologisch bloed via Roel Pieper de vooruitzichten hier ten goede lijken te keren. Hij schijnt echter tot dusver vooral zijn sporen te hebben verdiend met het saneren en gereed maken van technologische bedrijven voor overname door anderen en dat lijkt goed te passen in het beleid van de huidige PD van Philips, dat voornamelijk door verkoop van Philips's tafelzilver de balans en daarmee de *shareholders value* van dat concern beoogt te dienen.

Nieuwe R&D ecologie

In Nederland lijkt in dit opzicht de strategie van Océ-Van der Grinten de toon voor de toekomst te zetten. Het bedrijf legt een zwaar accent op hoogwaardig onderzoek en ontwikkeling, maar besteedt ook een groot deel van de R&D uit in de regio of het buitenland. 'Kennis die elders beschikbaar is hoeft je niet opnieuw uit te vinden, zo luidt het devies van Océ. Die koop je in'.¹⁰

In termen van het moderne voetbal, dat in toenemende mate volgens diezelfde 'commerciële-zakelijke' normen wordt gerund: geen dure jeugdopleidingen meer, we kopen via goede scouts top-

spelers in op de wereldmarkt en laten de ontwikkelingskosten (opleidingskosten) voor rekening van anderen.

Daarmee ontstaat allengs het probleem waar dan de kweek van de R&D vandaan moet komen. Van de steeds verder bezuinigende en marktgerichte, naar *colleges* toegroeiende Nederlandse universiteiten? In feite wordt dan op den duur het fundamentele onderzoek gedeprivatiseerd, want afgestoten naar de publieke sector, de universiteiten en para-universitaire onderzoeksinstituten. Nieuwe uitvindingen komen immers niet uit de lucht vallen maar zijn en moeten tot op zekere hoogte worden afgedwongen. Voor de overheid betekent dit het scheppen van een klimaat waarin technologie zich thuis voelt: een zodanige spreiding en acceptatie dat er op grote schaal nieuwe activiteiten uit voortkomen (Roobeek 1992, 112). Dat zal een heroriëntatie inhouden ten aanzien van de wijze waarop de publieke sector in de behoefte aan lange termijn onderzoek en fundamentele research dient te voorzien.

Hier ontstaat aldus een nieuwe ecologie voor kennisaccumulatie en innovatie. Die drijft weg van de traditionele grote instituten en multinationale ondernemingskaders. Hij is gegroepeerd rondom de universitaire research, in symbiose met een groeiende periferie van vooral kleinschalige paraprivate ondernemingen. Deze worden bij gebleken succes via *venture* kapitaal in de markt klaargestoomd voor beursgang of overname naar de multinationale ondernemingsnetwerken.

In de Verenigde Staten wordt het best geanticiperd en aangesloten op deze nieuwe R&D ecologie. Voor Nederland zal hier een aanzienlijke heroriëntatie nodig zijn ten aanzien van de inrichting van het onderwijs en onderzoek, vanaf het VWO en het HBO tot aan de universiteiten, als het mee wil tellen in die internationale kweek van lange termijn technologische en (post-)industriële vernieuwing. Weg van de multinationals naar een versterking van de para-universitaire structuur en daarmee corresponderende kleinschalige, op de technologische wereldmarkt toeleverende *high-tech* bedrijfjes. Het recente bericht dat Lucent Technologies via zijn Bell Lab-vestigingen een laboratorium voor telecommunicatieonderzoek in Enschede zal vestigen lijkt die ontwikkeling te illustreren.

Literatuur

- Helmers, H.M., Mokken, R.J., Plijter, R.C. & Stokman, F.N. (1975). *Graven naar macht. Op zoek naar de kern van de Nederlandse economie.* (m.m.v. Jac. M. Anthonisse. Amsterdam: Van Gennepe.
- Berle, A.A. & Means, C. (1932). *The modern corporation and private property.* New York: Harcourt, Brace & World.
- Bloemen, E., Kok, J. & Zanden, J.L. van. (1993). *De top 100 van industriële bedrijven in Nederland 1913-1990.* Den Haag: Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid.
- Burnham, J. (1941). *The managerial revolution. What is happening to the world.* New York: John Day.
- Caniëls, M. & Verstpagen, B. (1992). R&D-intensiteit in bedrijven: hoopvol of zorgwekkend? *Economisch Statistische Berichten*, 77, 978-979.
- Chandler, A. (1990). *Scale and scope. The dynamics of industrial capitalism.* Cambridge Mass./London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Commissie Corporate Governance (1997). *Aanbevelingen inzake corporate governance in Nederland. Aanbevelingen voor goed bestuur, adequaat toezicht en het afleggen van verantwoording.* Amsterdam: Secretariaat Commissie Corporate Governance.
- Icke, B.L., Mokken, R.J. en Schijf, H. (1997). *Technologie & management. Bestuursstructuren in industriële ondernemingen.* Amsterdam: Het Spinhuis.
- Jong, H.W. de. (1996). *Rijnlandse ondernemingen presteren beter.* *Economisch Statistische Berichten*, 81, 228-232.
- Minne, B. (1992). *Technologie en economie: de Nederlandse positie.* [Onderzoeksmemorandum CPB no. 94]. 's-Gravenhage: Centraal Planbureau.
- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy.* New York: Harper.
- Roobeek, A. (1988). *Een race zonder finish. De rol van de overheid in de technologiewedloop. Een politiek-economische analyse van het technologiebeleid in zeven industriële landen.* Amsterdam: VU Uitgeverij.

Mijn kennismaking met Rob Mokken dateert uit de jaren zestig toen wij elkaar tegenkwamen op de talloze bijeenkomsten die in die jaren gewijd werden aan de toepassing van *methoden & technieken* in de sociale wetenschappen. Dat thema vierde toen hoogtij en de verwachtingen waren hoog gespannen. De fameuze A. D. de Groot ging hierbij als methodoloog voorop terwijl het Mathematisch Centrum het kristallisatiepunt vormde voor statistische inferentie. Mokken behoorde tot diegenen die binnen dat centrum de brug naar de sociale wetenschappen probeerden te slaan. Die missie is Mokken trouw gebleven getuige ook zijn betrokkenheid bij de recente publicatie *Technologie & management*. Aan het saluut dat Mokken voor die missie wordt gebracht lever ik hier graag een kleine bijdrage.

Graven naar structuren

In Mokka's vroegere studie *Graven naar macht*, maar ook in *Technologie & management* dat als ondertitel draagt 'Bestuursstructuren in industriële ondernemingen', staan structuren centraal. De titel van het Liber Amicorum dat Mokken onlangs bij zijn afscheid werd aangeboden draagt zelfs als titel *In search of structure*. 'Graven naar structuren' zou als motto van de beoefenaren van de sociale wetenschappen kunnen gelden, bezig als ze zijn langs die weg greep te krijgen op wat zich in de werkelijkheid aan sociale verschijnselen afspeelt. Die werkelijkheid moge zich op het eerste gezicht, aan de oppervlakte bezien, als verwarrend, ja *chaotisch* voordoen. Bij nader inzien, zo luidt de premisse,

BEDRIJFSLEVEN OP DRIFT

Naar een nieuw paradigma in het beleid van onder- nemingen



ARIE VAN DER ZWAN

*Buitengewoon hoogleraar Management
en Ondernemingsbeleid aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam*

wordt die werkelijkheid gekenmerkt door een onderliggende structuur. Op het bloot leggen van die structuren is het streven van de onderzoeker gericht. Die bezigheid geeft hem het idee beter dan wie te doorgronden wat zich in de wereld afspeelt. Zijn ambities reiken evenwel verder. Eén stap verder en de onderzoeker ziet kans verschuivingen en patronen in structuren op te sporen. Dit alles culmineert in de ambitie om toekomstvoorspellingen te doen, beleidsvoorstellen te ontwerpen en om in te grijpen in de werkelijkheid of zelfs tot beheersing daarvan te komen.

Dit is, en daar zeg ik niets nieuws mee, het model dat in de bèta-wetenschappen opgang heeft gemaakt en ook in de sociale wetenschap ingang heeft gevonden. Niet in de laatste plaats binnen de bedrijfswetenschappen. Zo is de naam van Taylor verbonden met de toepassing van methoden en technieken in onderzoek naar productieprocessen die – en hier met succes – gericht waren op *control*, in dit geval *managerial control*. Taylors standaardwerk *Principles of Scientific Management* dateert uit 1911 terwijl zijn eerste grote publicatie (*Shopmanagement*) al van 1905 is. Binnen de sociale wetenschappen is er waarschijnlijk geen theoretische ontwikkeling aanwijsbaar die meer maatschappelijke impact heeft gehad dan dit 'scientific management'. Burnham meende dertig jaar later, wij schrijven dan 1941, van een *Managerial Revolution* te kunnen spreken op grond van de greep naar de macht binnen de bedrijven door managers. De exclusieve expertise die managers zich hadden weten te verwerven verschafte hen niet alleen

een autonome positie binnen hun bedrijven, maar vormde ook de basis voor het innemen van maatschappelijke posities waaraan macht verbonden is.

De opgang die de bedrijfswetenschappen, gericht als deze waren op managerial control, binnen de sociale wetenschappen heeft gemaakt, heeft een 'natuurlijke en kritische' tegenhanger gevonden in een onderzoekstraditie die zich juist richt op de machtsvorming van de nieuwe ondernemingsmanagers. Daarbij zijn de volgende kwesties aan de orde:

- wie controleert de grote ondernemingen, mede gelet op de oligarchische beschermingsconstructies;
- in welke mate worden als gevolg van de verworven machtsposities louter objectieve bedrijfsbelangen gediend of spelen eigen belangen hierbij een grote rol;
- hoe recruterende grote ondernemingen hun managers/bestuurders;
- welke zijn de sociale achtergronden en signatuur van die managers/bestuurders?

Mijn persoonlijke observatie is nu deze. Sedert de overgang van familiebedrijven naar de beursgenoteerde ondernemingen die geleid worden door professionele managers zijn er tekenen die onmiskenbaar wijzen op machtsvorming en machtsuitoefening. Oligarchische beschermingsconstructies waren van het begin af aan wijd verbreid, benoemingen werden gedaan door coöptatie, terwijl belangenverstrengeling tussen grote ondernemingen onderling respectievelijk tussen grote ondernemingen en banken of financiële instellingen aan de orde van de dag waren.

Er is een zee van kwalitatieve literatuur, die in de ogen van strenge methodologen als speculatief geldt, waarbij die praktijken aan de kaak gesteld worden.

Burnham heeft vele navolgers gehad, de Amerikaanse socioloog C. Wright Mills is een van de meest serieuze auteurs terzake. Die speculatieve beschouwingen vinden zoals gezegd, geen genade in de ogen van methodologen. Maar empirische studies die een strakke methodische opzet kennen die gepaard gaat met formele statistische toetsing, laten wat hun uitkomsten betreft een niet minder onbevredigend gevoel achter.

De centrale hypotheses van dit type studies luiden als volgt:

- een kleine groep mensen neemt in het bedrijfsleven de sleutelposities in en trapt het orgel;
- die kleine groep wordt gerekruteerd uit de elite van de samenleving;
- die elite streeft niet alleen geobjectiveerde bedrijfsdoelen na, maar ook eigen belangen;
- de invloed en macht die deze elite ontleent aan de sleutelposities in het bedrijfsleven strekt zich meer in het algemeen uit tot de politiek-maatschappelijke koers die in een samenleving gevaren wordt

Deze hypotheses zijn evenwel geenszins overtuigend aangetoond. Zijn ze dan toch niet waar of schieten de geijkte methoden en technieken van onderzoek tekort? Die laatste gedachte kwam bij mij zeker op bij het lezen van de eerder aangehaalde studie van Mokken e.a. *Technologie & management*. Het overheersen van financiële criteria en doelstellingen lijkt heden ten dage een onloochenbaar feit en toch lukt het niet dit aan te tonen aan de hand van de biografische en vakdisciplinaire achtergronden (de zogeheten disciplinaire signatuur) van topmanagers.

In deze overigens voorbeeldig opgezette en uitgewerkte studie lukt het niet tot eenduidige conclusies te komen op grond van de disciplinaire signatuur op het niveau van individuele managers noch op bestuursniveau (de bestuursmix). In tegenstelling tot wat de onderzoekers verwachtten, namelijk dat technologische expertise binnen het management onder druk van financiële criteria en doelstellingen het loodje had moeten leggen, blijkt die in de laatste jaren eerder versterkt te zijn dan verzwakt. Dit verschijnsel doet zich op internationaal niveau voor. Wat zoveel zou kunnen betekenen als: disciplinaire signatuur blijkt voor het feitelijk gedrag niet van beslissende betekenis te zijn.

Paradigma's van ondernemingsbeleid

Moeten we dan niet veeleer zoeken naar druk uit de omgeving waaraan ook ondernemingsbestuurders bloot staan ongeacht hun signatuur? Geldt dit niet bij uitstek voor bestuurders op topniveau, die zich in verband met hun statutaire positie en de vermelding hiervan in jaarverslagen weliswaar uitstekend lenen als documentaire bron van objectieve informatie en gegevens, maar wat het beste meetbaar is, behoeft nog niet het meest relevante gegeven op te leveren. Op topniveau worden immers nauwelijks nog operationele beslissingen genomen, die gebeuren op het niveau van de werkmaatschappijen waar-

Vijf paradigma's van het ondernemingsbeleid in de twintigste eeuw.

	<i>Drijvende kracht</i>	<i>Vorm</i>	<i>Leidend beginsel</i>
1) begin van de eeuw	Koopmanschap en ondernemerschap	Besloten (familie-) onderneming: eigendom en leiding in een hand	'Shareholder value'
2) 1900 - 1930	Technologie en organisatie	'Open' vennootschap: scheiding leiding/eigendom	Winstmaximalisatie: zelffinanciering van expansie
3) 1950 - 1970	Technologie en marketing	'Corporation': 'discretionary power'	Winstmaximalisatie: continuïteit/werkgelegenheid
4) 1970 - 1985	Bedrijfscultuur	Multinationale onderneming: leven in vrede met omgeving	Stakeholder-benadering: omgevingsgericht
5) 1985 - ...	Dominantie-streven	'Global' of mega-corporation	'Shareholdervalue'

van de bestuurders in jaarverslagen in den regel niet zijn terug te vinden.

Het is mijn opvatting dat voor het feitelijk gedrag van managers, de cruciale keuzes en afwegingen die ze maken, disciplinaire signatuur van minder betekenis is en dat managers zich laten leiden door het in de tijd geldende *overheersende paradigma*.

Ik zie gedurende de twintigste eeuw vijf van zulke paradigma's die elkaar opvolgen. Die paradigma's bestaan uit drie constituerende elementen, te weten:

- (a) drijvende kracht;
- (b) vorm, i.c. een ondernemingsvorm,
- (c) leidend beginsel voor het beleid, i.c. het ondernemingsbeleid.

Enkele kanttekeningen bij dit overzicht zijn op hun plaats. Een paradigma kan alleen de overhand krijgen indien de drie constituerende elementen (drijvende kracht, vorm en leidend beginsel) samengaan. In de woorden van Schumpeter: ze moeten een *nieuwe combinatie* vormen. Die nieuwe combinatie kan alleen baan breken als de meeropbrengsten ervan evident zijn, niet alleen voor de directe

belanghebbenden zoals de ondernemingsleiding, aandeelhouders en werknemers, maar ook voor de maatschappij in bredere zin moet er iets te winnen zijn. Een paradigma moet als het ware mede steunen op een brede groep winnaars.

De 'managerial revolution', die de motor achter het tweede paradigma in het schema vormt, zou bijvoorbeeld nooit geslaagd zijn als de dwang die van 'scientific management' op werknemers is uitgegaan zich alleen vertaald had in hogere winstgevendheid van bedrijven die tenslotte alle grote ondernemingen dwong ertoe over te gaan. De evidente maatschappelijke winst in termen van stijgende inkomens en consumptie-mogelijkheden voor een brede middenklasse heeft de doorslag gegeven, evenals de winst in termen van werkgelegenheid en zekerheid voor de lagere klassen.

Deze stelling heeft ook een keerzijde. Als ondernemingen er door de druk van de omstandigheden niet in weten te slagen om zo'n draagvlak van winnaars te creëren, zoals in de jaren 1970 - 1985 het geval was toen grote ondernemingen massaal banen afstootten, dan worden ze in hun beleid gedwongen maatschappelijk te accommoderen. Om die reden is in die jaren de *omgevingsgevoeligheid* van grote ondernemingen enorm toegenomen,

waarvan de stakeholdersbenadering als leidend beginsel getuigt die niet op toevallige gronden tot stand gekomen is.

Een vraag die het schema van paradigma's kan oproepen, luidt: wordt door dit overzicht nu gesuggereerd dat technologie en marketing niet langer van betekenis zijn? Dit is geenszins het geval. Een drijvende kracht moet evenwel de basis zijn voor het creëren van onderscheidend vermogen (comparatief voordeel). Hoe belangrijk technologie en marketing ook zijn en blijven, de beschikbaarheid ervan heeft aan exclusiviteit ingeboet. De mogelijkheden van ondernemingen om zich in marktpositie en rendement op dit vlak van andere te onderscheiden is afgenomen. Andere drijvende krachten hebben in dit opzicht de overhand gekregen.

Ondernemingen en het primaat van perceptie

Wisselingen van paradigma komen tot stand doordat elk paradigma dat tot hegemonie komt, wordt toegepast en uitgebuit tot over de grenzen van zijn werkbaarheid. Dan wordt een traject van afnemende meeropbrengsten ingezet, gevolgd door steeds meer op de voorgrond tredende contraproductieve verschijnselen. Zowel op het vlak van de bedrijven zelf als van de maatschappij. Niet zelden gaan zulke wisselingen gepaard met dramatische omslagen op de effectenbeurzen. Dit was aan het begin van de eeuw het geval evenals in de jaren dertig en zeventig. De omslag in 1985 was een opgang van een lange periode van depressie op de beurzen.

Het feit van de wisseling van paradigma valt in principe eenvoudiger te verklaren dan de verschuiving in de drijvende kracht die het schema ook suggereert, namelijk van *harde* verschijnselen als technologie en marketing naar *zachte* verschijnselen als bedrijfscultuur. Een verschuiving overigens die zich niet beperkt tot het domein van het bedrijfsbeleid, maar zich ook in het politieke beleid van overheden voordoet.

Die verschuiving ligt op een ander vlak en gaat over de vraag in hoeverre in onze maatschappij met inbegrip van de bedrijvenwereld de objectieve werkelijkheid dan wel de beeldvorming maatgevend zijn geworden voor het gedrag en specifiek voor het maken van cruciale keuzes en afwegingen. De uiteenzetting hiervan vereist een uitstap.

Het is de Amerikaanse socioloog Merton geweest die bekendheid gegeven heeft aan wat hij het

Thomas-Principe gedoopt heeft: 'If men define their situations as real, they are real in their consequences.' Ik zou dit het eerste orde Thomas-principe willen noemen. De vatbaarheid voor perceptie en suggestie, min of meer los van de werkelijkheid, ligt natuurlijk aan de basis van de overweldigende betekenis die momenteel aan communicatie gehecht wordt, juist ook in het beleid van ondernemingen en overheden. Het systematisch gebruik van het Thomas-principe, de exploratie van alle toepassingsmogelijkheden, heeft mijns inziens tot grensverlegging geleid, tot wat ik gemakshalve het tweede orde Thomas-principe noem: 'Men define their situations as real in order to make them real in their consequences.'

De verlegging van de drijvende kracht achter het ondernemingsbeleid van de harde naar de zachte materie, heeft met deze grensverlegging te maken. De laatste twee paradigma's onttelen hun kracht niet aan meerwaarde van nieuwe producten en/of productiewijzen noch aan opmerkelijke productiviteitsstijgingen zoals in het verleden het geval was, maar aan wat annexatie van het domein van de cultuur binnen de onderneming genoemd moet worden respectievelijk annexatie van imperialisme in het ondernemingsbeleid. Ze berusten veeleer op claims die kracht worden bijgezet dan op objectieve voordelen. Het is dan ook geen toeval dat die gepercipieerde en gesuggereerde voordelen zich niet in de reële maar in de financiële sfeer afspelen en tot stand komen respectievelijk verrekend worden op de effectenbeurs die hier als 'clearing house' van claims optreedt, waar speculatie en perceptie hoogtij vieren. Maar nooit zijn er zovelen geweest die aan dit spel hebben deelgenomen, rechtstreeks op de beurs of via hun verzekering/pensioen dan wel via de stijging van de onroerend markt die hierin meegezogen is. Het meest recente paradigma steunt dan ook op een maatschappelijk draagvlak dat met volkskapitalisme nog het beste gekarakteriseerd kan worden. Het is ironisch dat de door Blair geproclameerde 'derde weg' de politieke expressie van dit volkskapitalisme vormt en er ook mee ten gronde aan zal gaan. Ook voor het onderzoek naar structuren is deze verschuiving van harde naar zachte materie van directe betekenis. Het herleiden van gedragsuitingen en percepties tot vaste structuren wordt steeds moeilijker aantoonbaar. Wellicht vormt die omstandigheid er mede de oorzaak van structuurstudies steeds minder overtuigen.

Als aan deze schets enige betekenis toekomt om de realiteit te duiden, hoe zit het dan met de klassie-

ke (hierboven aangehaalde) machtsvragen? Ja, oligarchisering doet zich in het bedrijfsleven voor, maar de geslotenheid ervan is zeer betrekkelijk. Het zijn vaak nieuwlichters (zowel nieuwe ondernemers als een nieuw type manager binnen grote ondernemingen) die nieuwe paradigma's bewerkstelligen en tot hegemonie weten te brengen. De verticale mobiliteit is in dit opzicht juist zeer groot. De macht waarvan we moeten spreken is veeleer groeps-macht, de macht van het bedrijfsleven om door verenigd optreden de maatschappelijke agenda en prioriteitsstelling te bepalen, veeleer dan individuele macht. Bestuurders en toezichthouders (Raden van Commissarissen) hebben zich aan de kracht van het nu overheersend paradigma niet kunnen onttrekken, afgerekend als ze worden op de beurs. Maar het systeem waarbinnen ze vervolgens opereren is wel wat zijn 'checks and balances' betreft, een *gesloten systeem*. Topmanagers en hun toezichthouders worden afgerekend op criteria die ze zelf onderling zijn overeengekomen en die ze ook maatschappelijk hebben weten te deponeren als van beslissende betekenis. Waarvoor ze door financiële belangende-ling een maatschappelijk draagvlak hebben weten te creëren. Door de gerealiseerde koerswinsten van velen en nog meer door de winsten die steeds opnieuw in het vooruitzicht worden gesteld. In de werking van dit gesloten systeem is geen enkel wezenlijk verschil te ontdekken met het overheersende paradigma in de Sovjet-Unie onder Brezjnev dat hij met de door hem sterk bevorderde *nomenklatoera* heeft weten te vestigen.

Good Governance?

Maakt het dan geen enkel verschil welke personen de Raden van Commissarissen bevolken? In dit verband is de recente aandeelhoudersvergadering van ING illustratief. De aftredende voorzitter Jacobs had het moeilijk met het verdedigen van de optie-regeling van de Raad van Bestuur waarvan de bedragen aan (gerealiseerde) koerswinst, velen toch te gortig waren geworden. De Raad van Commissarissen had zich evenwel unaniem op het standpunt gesteld dat er niet aan viel te tornen. Het nieuwe lid van die Raad, Johan Stekelenburg, had zich hieraan niet onttrokken maar stelde prijs op de persoonlijke aantekening dat hij voorkeur had gehad voor een hogere *vaste* beloning voor leden van de Raad van Bestuur. Beloningen die zich nu reeds in de regio-nen van 1,5 à 2 miljoen gulden per jaar bewegen.

Zoals Blair zich een ware representant van de

tweede orde regel van Thomas betoont, zo geldt hetzelfde voor zijn Angelsaksische bondgenoten in de 'derde weg' die *Good Governance* hebben gelanceerd. Als motto voor een beweging van institutionele aandeelhouders die er in feite slechts op gericht is om beursgenoteerde ondernemingen zich te laten ontdoen van elke vorm van beschermingsconstructie die een hoge koers/winstverhouding van die ondernemingen in de weg zou kunnen staan. De prachtige klank van 'Good Governance' met connotaties van transparantie van beleid, en verantwoording afleggen aan alle *stakeholders* is misleidend. In de praktijk is dit teruggebracht tot het enge 'Shareholder Value'. Optieregelingen vormen een prachtig sluitende persoonlijke stimulans voor bestuurders om aandeelhoudersbelangen boven alles te stellen. Ook al zijn hier vele miljoenen mee gemoeid, ze vallen in het niet bij de door institutionele beleggers te behalen koerswinsten, een zaak van 'perfect match'. Ook Stekelenburg heeft het niet aangedurfd om deze ban te breken en hij staat hierin bepaald niet alleen.

Hoe zit het dan met de maatschappelijke controle, is dan elke vorm van 'countervailing power' geneutraliseerd? We ontkomen hier niet aan een aantal scherpe conclusies.

Door de goederen- zowel als de geld- en kapitaalmarkt vergaand te liberaliseren, hebben overheden zich wereldwijd de *harde* controlmechanismen uit handen laten slaan. De volle draagwijdte hiervan begint met de zich aftekenende financiële crisis in Azië pas zichtbaar te worden, wat niet wil zeggen dat die niet te voorzien was geweest. Velen hebben gewaarschuwd voor de instabiliteit en het gebrek aan weerstandsvermogen van nationale staten vis-à-vis de grote internationale geld- en kapitaalstromen en dito investeringen. Ik heb dit zelf enkele malen in de kolommen van *S&D* mogen doen.

Hoe weinig de nu nog resterende *zachte* controlmechanismen voorstellen is ook scherp naar voren gekomen toen minister-president Kok de publieke verontwaardiging over de optie-regelingen vertolkte en een beroep op het bedrijfsleven deed om hier paal en perk aan te stellen. Topbestuurder nummer 1, de altijd suave Morris Tabaksblatt, schoot nu uit zijn slof en betichtte Kok in het openbaar van huichelarij. Hoewel dit een oordeel is dat door eigenbelang is ingegeven en het jegens een minister-president van weinig respect getuigt, is het niet onrecht. Kok heeft als voortrekker van de derde weg in Nederland zelf een actief 'aandeel' gehad in de

bewerkstelling van het volkskapitalisme. Naast kleine zijn er altijd ook grote kapitalisten, die eenvoudige waarheid had Kok niet uit het oog hoeven te verliezen. Tabaksblatt heeft hem hierop weinig fijntjes nog eens gewezen.

De schaduwzijden van de 'verantwoordelijke onderneming'

De machtsbasis van nationale staten is geërodeerd, dit is inmiddels het intrappen van een open deur. Zijn er andere maatschappelijke krachten en bewegingen die voor 'countervailing power' kunnen zorgen? De media en succesvol optredende actiegroepen? Het is zeker interessant om te zien hoe media zich de laatste tijd positioneren, niet zelden door in te spelen op het ageren van actiegroepen en dit ageren te versterken en qua schaal te vergroten. Media en actiegroepen bedienen zich hierbij van communicatie-principes en beeldvorming die van grote ondernemingen zijn afgekeken. Objectieve voorlichting en het verslaan van het nieuws worden getransformeerd tot het maken van nieuws, het bepalen van de agenda en prioriteitsstelling. Als ergens het tweede orde Thomas-principe opgeld doet, dan hier wel. En dit mede onder invloed van oligopolistische marktverhoudingen (elkaar om de aandacht beconcurrerende media en actiegroepen) die niet wezenlijk verschillen van die waaraan megacorporations onderhevig zijn. Die megacorporations hebben aanvankelijk moeite gehad om in te spelen op deze nieuwe wijze van ageren, ze voelden zich overvallen. Maar het leerproces is snel in zijn werk gegaan. Ik wil niet beweren dat een gedragscode zoals Shell die nu hanteert een onbelangrijk fenomeen is. De positieve kant ervan wordt gevormd door de erkenning dat 'compliance' (het is voldoende om in elk land van opereren de daar heersende wet- en regelgeving in acht te nemen) niet toereikend is; morele oordelen kunnen niet uit de weg worden gegaan. *Bedrijfsethiek* doet nu haar intrede, nadat in een eerder stadium *de notie van bedrijfscultuur* werd binnengehaald. Hier tekent zich een nieuw paradigma af, dat van de 'Verantwoordelijke onderneming'. Er bestaat mijns inziens te weinig gevoel voor de negatieve kanten hiervan.

De klassieke opvatting luidt immers dat bedrijven *utilitaire* organisaties zijn erop gericht om mensen en middelen samen te brengen en te richten op utilitaire doelen zoals productie, winst en werkgelegenheid. Deze utilitaire organisaties moeten bin-

nen dit domein ontplooiingsmogelijkheden krijgen maar ze dienen te worden ingekaderd door gemeenschapsbelangen waarover de overheid te waken heeft, maar ook door morele normen en oordelen die tot stand komen binnen ethische, geestelijke en politiek-maatschappelijke organisaties en stromingen. Deze *scheiding* van sferen is voor de grondslag van een vrije samenleving van wezenlijke betekenis. Het loslaten hiervan zet de deur open naar een *totalitaire* samenleving waarin een positie binnen het (utilitaire) voortbrengingsapparaat (economische bestaansmogelijkheden) aan eisen wordt gebonden die zich niet beperken tot arbeidsgeschiktheid en inzetbaarheid maar zich uitstrekken tot bedrijfsculturele inpasbaarheid en een zich conformeren aan morele waarden en normen die de bedrijfsgemeenschap stelt. De richting waarin grote ondernemingen door media en actiegroepen, hierin gesteund door idealisten, worden gedreven is in feite annexatie van sferen waarvoor ondernemingen geen enkele kwalificatie bezitten noch ervoor gelegitimeerd zijn. Het in dienst nemen of engageren van 'huisprelaten' doet hier niets aan toe of af.

'Terug naar de arbeidskracht als handelswaar', zou hier de verzuchting moeten zijn, onder de voorwaarde dat de concurrentievoorwaarden op de arbeidsmarkt fair zijn. Geen pseudo-religieuze gemeenschappen waar de baas de geschiktheid gaat uitmaken. Dit lijkt mij een van de meest wezenlijke maatschappelijke kwesties van dit moment en het is de vraag of er voldoende krachten in de maatschappij mobiliseerbaar zullen blijken te zijn om het ten gunste van de scheiding van sferen te beslechten. De overheid zal dan zijn schrikachtigheid moeten laten varen om het politiek-maatschappelijke debat hierover aan te zwengelen. Het zou toch al te gek zijn om de overheid op te sluiten in een conceptie van 'clearing house' van maatschappelijke claims en de onderneming drager van maatschappelijke verantwoordelijkheid te laten zijn. Het vreemde is dat binnen de VVD voor de draagwijdte van deze kwestie meer begrip bestaat dan ter linkerzijde van het politieke spectrum waar de opvatting lijkt te heersen dat 'we nu maar mooi gelijk krijgen nu zelfs de hoogste bazen morele gedragscodes gaan opstellen.' Vergeten wordt hieraan toe te voegen: wij er zelfs geen kans meer toe zien of er de fut niet meer voor kunnen opbrengen.

Hoe dan ook, duidt de opkomst van de 'Verantwoordelijke onderneming' niet toch op een op handen zijnde wisseling van paradigma? Ik sluit

dit niet uit maar ben toch zo sceptisch om te menen dat een omslag pas werkelijk kans maakt als de beurs omslaat.

Hernieuwde politisering?

Veel zal mijns inziens afhangen van het economisch klimaat. Een beurskrach zal pas het einde inluiden van het nu overheersende paradigma aangezien winnaars dan ook verliezers blijken te kunnen zijn en de maatschappelijke steun eraan komt te ontvallen. De verliezers zullen zich dan wel weer als begeesterde maatschappij-critici ontpoppen zoals we begin jaren zeventig ook gezien hebben. In zekere zin komt de politiek-maatschappelijke koers dan weer open te liggen. Niet onmogelijk dat ondernemingen dan

opnieuw in het gat zullen springen. Maar op grond van de ervaringen met de omslag in het begin van de jaren zeventig valt zeker niet uit te sluiten dat ondernemingen een periode van recessie en aanhoudende moeilijkheden te wachten staat, terwijl de dan ook te verwachten *politisering* hen ertoe zal brengen maatschappelijk te accommoderen. Een aantrekkelijker perspectief dan de 'Verantwoordelijke onderneming' lijkt mij de 'Verantwoordelijke maatschappij'. Maar hiervoor zal de sociaal-democratie haar flirt met de derde weg moeten beëindigen en weer terugkeren naar haar missie, de hervorming van de maatschappij.

(met dank aan Christiaan Bakker voor het typwerk)

Het buitenland van Duitsland in het post-Kohl tijdperk

Zondag 27 september, iets meer dan zestien jaar na zijn aantreden werd Helmut Kohl in de vierde verkiezingen die hij als Bondskanselier inging, verslagen door SPD-kandidaat Gerhard Schröder. Ofschoon de kansen voor de oppositie om de 'Dicke' van zijn troon te stoten nog nooit zo gunstig waren geweest als bij het begin van deze campagne, afgelopen voorjaar, dreigde de laatste weken een herhaling van

een voor de sociaal-democraten even vertrouwd als angstaanjagend scenario, Kohl die, tegen alle verwachting in, zijn achterstand leek in te halen. Deze *Alptraum* voor Schröder is niet uitgekomen. Met een overtuigende meerderheid (Kohl's eigen woorden) versloegen de socialisten de Union en konden onderhandelingen met de meest waarschijnlijke coalitiepartner, Grünen/Bündis 90, worden geopend.

Dat de Duitse kiezers voor deze aardverschuiving hebben gekozen is iets dat veel deskundigen niet hadden verwacht. Ofschoon het thema *this country needs a change* bij zowel de Amerikanen als de Britten (*New Labour*) ruim weerklank had gevonden, werd de Duitsers aanzienlijk meer behoudzucht en angst voor het onbekende toegeschreven. Dat Kohl zelfs in zijn eigen Ludwigshafen het moest afleggen tegen de sociaal-democratische candidate, bewijst dat veel Duitsers 16 jaar wel voldoende achten. Ook onder de meest succesvolle politici is een definitieve overschrijding van de houdbaarheid een bekend verschijnsel.

Alle loftuigen die Helmut Kohl vooral in de periode na de Duitse hereniging ten deel waren gevallen ten spijt, lijkt de Duitse kiezer hem vooral afgerekend te hebben op de binnenlandse situatie. Een meerderheid van de Duitsers, zeker de bevol-

De bescheidenheid voorbij?

LILY SPRANGERS

*Zakelijk Directeur Duitsland Instituut bij de
Universiteit van Amsterdam*

king in de *Alte Bundesländer* zal niet willen ontkennen dat Kohl terecht het predikaat staatsman toekomt door de hereniging van de beide Duitslanden én de verdere integratie van Europa, inclusief de invoering van de Euro. Kohl's dienstbaarheid aan de Europese zaak heeft immers veel wantrouwen ten opzichte van het 'nieuwe' Duitsland dat als gevolg van de hereniging is ontstaan, weggenomen. Zijn bijzondere relatie

met Gorbatsjov, zijn goede contacten met Mitterrand, niemand weet of een andere Duitse kanselier het spel zó had kunnen spelen.

Van Kohl's ambitie om als kanselier het herenigde Duitsland in een sterk geïntegreerd Europa de eenentwintigste eeuw in te voeren, bleek echter voor de doorsnee Duitse kiezer weinig wervende werking uit te gaan. De hereniging is achter de rug, met alle gebreken vandien, de Europese integratie is voor menig Duitser al meer dan voldoende gevorderd, het wordt tijd om in een hernieuwde politieke cultuur de binnenlandse agenda meer prioriteit te geven.

Een zekere analogie met een van de andere hoofdrolspelers van het einde van de Koude Oorlog, George Bush, dringt zich op. De wereldvrede dichterbij brengen is mooi, maar werkloosheid en bedreiging van de welvaart zijn voor de kiezer nu eenmaal van groter belang. Hoezeer Kohl ook heeft bijgedragen aan de normalisering van Duitsland op het internationale toneel, extra punten heeft hem dat electoraal niet opgeleverd. En dus stemde de kiezers voor een geheel nieuwe politieke constellatie: een rood-groene coalitie.

Net als Churchill in 1945 zal Kohl wellicht het gevoel overvallen van het toneel te moeten verdwij-

nen terwijl het karwei nog niet geklaard is. Maar daarop zinspelen leverde hem weinig op. Als de Duitse kiezers zich niet door dergelijke sentimenten hebben laten leiden, waardoor dan wel?

De periode 1982-1998 zal als de *Era-Kohl* de geschiedenis in gaan. Bondskanselier Kohl heeft een stempel op de na-oorlogse Duitse geschiedenis gedrukt zoals voor hem dat Konrad Adenauer (volledige acceptatie van Duitsland door zijn westerse bondgenoten) en Willy Brandt (Ostpolitik) deden. De Duitse hereniging, het grondwettelijk vastgelegde streven van alle na-oorlogse Westduitse regeringen, heeft onder hem plaatsgevonden en de Europese integratie, politiek agendapunt nr. 1 van alle bondsregeringen, heeft onder en wellicht ook dankzij Helmut Kohl haar hoogtepunt bereikt.

Net als zijn voormalige collega's Gorbatsjov en Bush kan ook van Kohl worden gezegd dat de buitenland-agenda een hogere prioriteit had dan de binnenlandse. Dat dit zo was kwam uiteraard voor een belangrijk deel voort uit de druk der omstandigheden.

Alle drie de hoofdrolspelers van de laatste acte van de Koude Oorlog lieten zich echter graag voorstaan op de successen die ze in het buitenland boekten. Hun reputatie als succesvol leider was niet gestoeld op het oplossen van het werkloosheidsprobleem, de groeiende criminaliteit of drugsbestrijding. En uiteindelijk hebben zowel de Amerikaanse, de Russische als de Duitse bevolking hun internationalistische leiders weggestemd ten gunste van opposenten wier prioriteit leek te liggen bij binnenlandse, sociaal-economische kwesties.

Opstakels voor Schröder

Dat Gerhard Schröder bij voortduring benadrukt heeft het buitenlands beleid van de regering-Kohl in hoofdlijnen voort te willen zetten kent op zijn minst twee oorzaken. Om te beginnen bestaan er weinig alternatieven voor het te voeren buitenlands beleid. Ik kom hier later op terug. De tweede reden waarom buitenlands beleid nauwelijks een rol speelde in de SPD-verkiezingscampagne heeft te maken met electorale profilering. De kiezer wilde nu eenmaal graag horen dat er op dit moment toch nog een aantal dringender kwesties zijn dan het aanzien bij de burens.

De SPD heeft dat laatste nooit met zoveel woorden gezegd, maar wel steeds duidelijk gemaakt waarvoor deze partij de prioriteit lag: bestrijding van de werkloosheid. Uiteraard ging Schröder daags na zijn

overwinning naar Parijs, maar verder zal hij, net als Bill Clinton dat deed bij zijn aantreden vooral beleid willen maken dat gericht is op het scheppen van nieuwe banen, met name in de voormalige DDR. Onder meer door het doorbreken van de impasse in het overleg tussen werknemers en werkgevers en door flexibilisering en een nieuwe rolverhouding tussen markt en overheid, de succesnummers waarmee zijn politieke geestverwanten Kok en Blair het zo goed doen.

Bij het uitvoeren van deze ambitie zal Schröder met ten minste drie obstakels worden geconfronteerd. De eerste, belemmerde ook Clinton in diens streven onmiddellijk na zijn verkiezing de hoogste prioriteit toe te kennen aan de binnenlandse agenda. Zijn campagne one-liner: *it's the economy, stupid*, kon al snel na zijn aantreden, begin 1993, vervangen worden door: *it's the world, stupid* zo opgeslokt als ook deze president werd door *world affairs*.

Ook Schröder zal zich onmogelijk kunnen onttrekken aan de druk op Duitsland om een centrale rol in Europa te blijven spelen. De enorme dienstbaarheid aan de Europese zaak, zoals we die kennen van zijn voorganger, is Schröder echter vreemd. Dat dit misschien minder een door politiek, maar eerder door leeftijd ingegeven nuance-verschil is, maakt dat makkelijker aanvaardbaar voor de Europese partners.

Het Duitse EU-voorzitterschap, vanaf 1 januari a.s., zorgt er al direct voor dat het Europa-dossier bovenop de stapel in het Bundeskanzleramt blijft liggen.

Een tweede obstakel vormt Schröder's eigen partij. Als Landespräsident in Neder-Saksen heeft Schröder zich onderscheiden door voortreffelijke contacten met de werkgevers, met name in de industrie. Dat is in een partij die van oudsher geacht wordt vooral de werknemers-belangen te vertegenwoordigen een novum. Binnen de linkervleugel van de SPD bestaat er dan ook grote scepsis over de manier waarop Schröder zijn politieke inzichten op dit punt zal verwerken in beleid. Ongetwijfeld zal de partijvoorzitter, Oscar Lafontaine, en tegelijkertijd Schröder's grootste rivaal, er op toezien dat de herkenbaarheid van de SPD hier niet te veel averij oploopt. Maar niet alleen in de eigen partij zal Schröder nog een paar plooiën glad moeten strijken. De beoogd coalitie-partner, de Groenen, zullen zo hun specifieke Öko-eisen stellen aan het creëren van werkgelegenheid, ook in de in dit opzicht toch al geplaagde *Neue Länder*. Groei van

banen betekent onvermijdelijk toename van mobiliteit en dus belasting van het milieu. Dit dilemma, het derde grote obstakel bij de uitvoer van Schröder's plannen, zal veel vergen van de auteurs van het regeerakkoord. Ook de basisdemocratische principes van de beoogd coalitiepartner zullen de nieuwe bondskanselier nog veel hoofdpijn bezorgen. Congressen regeren niet, heeft Schröder al als waarschuwing uit doen gaan. Daar is zijn onderhandelingspartner, Joschka Fischer het ongetwijfeld roerend mee eens. Maar ook de politieke leider van de Groenen zal zich niet te veel kunnen verwijderen van de wortels van de beweging die hem groot heeft gemaakt.

Het belooft dus spannend te worden in Bonn en straks in Berlijn. Een aantal zaken zal door deze verkiezingsuitslag soepeler gaan. De SPD-dominantie in de Bondsraad is nu ook in de Bondsdag een feit. De beruchte *Reformstau* is daarmee opgeheven, wetgeving zal nu wel kunnen passeren.

Ongetwijfeld zal er meer aandacht komen voor de situatie in de *Neue Länder*. Schröder heeft al een coördinator 'Zukunft Osten' benoemd, de integratie is daarmee *Chefsache* geworden, en samenwerking met de PDS zal door het nieuwe bewind minder gestigmatiseerd worden dan tot nu toe het geval was. Maar ook hier schuilt een stevig coalitie-adderje onder het gras. Immers, Bündnis 90, komt voort uit de burgerbewegingen tegen de voormalige SED. Animo om met hun vroegere opposanten om de tafel te gaan zitten is onder dit segment van de coalitiepartner ver te zoeken.

Een nieuw buitenlands beleid?

Ervan uitgaande dat de rood-groene coalitie er komt, rijst de vraag welke gevolgen dat zou kunnen hebben voor het Duitse buitenlandse beleid. Daaraan vooraf gaat de vraag wat überhaupt de mogelijkheden zijn voor een 'ander' beleid.

Al eerder werd opgemerkt dat Schröder het buitenlands, en met name het Europees beleid, van zijn voorganger zegt voort te willen zetten. Dat lijkt logisch, die lijn heeft immers voor Duitsland maximaal effect gesorteerd. De eenwording bleek na enig heen en weer getrek voor alle partners acceptabel, de balans in de Europese (lees vooral Frans-Duitse) verhoudingen is er niet wezenlijk door verstoord. Hoeveel verder de Europese integratie nu nog kan gaan, is een vraag die ook voor Helmut Kohl open lag. Immers, zijn onderhandelingsruimte werd steeds meer beperkt, de Duitse deelstaten

presenteerden zich steeds vaker als gesprekspartner in Brussel en onder de Duitse bevolking waren al langer geluiden te beluisteren die er op wijzen dat de grenzen van de integratie nu wel heel dicht bij komen.

De Duitse buitenlandse politiek is met het einde van de Koude Oorlog in feite teruggebracht tot drie hoofdkwesties: de Europese integratie, met inbegrip van de bijzondere relatie met Frankrijk, de samenwerking met de Verenigde Staten en de kwestie Rusland.

De relatie met de Verenigde Staten is met het einde van de Koude oorlog onmiskenbaar gewijzigd. Dat geldt uiteraard voor alle Europese landen. Voor Duitsland schuilt de verandering vooral in het feit dat de Verenigde Staten een beroep doen, tot nu toe vaak tevergeefs, op het potentiële Duitse leiderschap, met name binnen de Europese Unie. De Duitsers op hun beurt, weten maar al te goed dat alléén de Verenigde Staten in staat zijn om bij echte grote internationale problemen effectief leiderschap te bieden. Van de Franse en Engelse partners, laat staan van de kleinere lidstaten valt op dit punt niet zo heel veel te verwachten. *Partners in Leadership*, Clinton's oproep aan Kohl, c.q. de Duitsers is in veel opzichten een *far cry* gebleken.

Frankrijk en Rusland

Honderd jaar geleden beschouwde Bismarck de verhouding tot Frankrijk en Rusland al als zijn grootste zorg. Hun positie tegenover Duitsland is weliswaar nu een geheel andere, maar Kohl wist als geen ander: zonder Franse inzet komt 'Europa' stil te liggen. En ook in alle crises in Rusland sinds het uiteenvallen van de Sovjet-Unie heeft de Duitse bondskanselier mét de Amerikanen een sleutelrol willen spelen. Verdere ineenstorting van de Russische economie en een destabilisering van dat land en de omringende regio heeft voor Duitsland onmiddellijke gevolgen. Daar liggen de Duitse belangen. Zal zijn opvolger dezelfde prioriteiten koesteren?

De relaties met Frankrijk en 'Europa' zijn voor alle Duitse kanseliers van na 1945 altijd ten zeerste met elkaar vervlochten geweest. Daarbij speelde de 'intermenselijke chemie' een belangrijke rol. Het meest uitgesproken voorbeeld is de *Männerfreundschaft* die Kohl opbouwde met Michael Gorbatsjov. Maar ook in de voortreffelijke verhoudingen tussen Bonn en Parijs ten tijde van Mitterrand speelden de persoonlijke betrekkingen een sleutelrol.

Hoe dat tussen Chirac en Schröder uitpakt is nog

onbekend. Chirac heeft in een artikel in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* al geconstateerd dat de verkiezing van Schröder wellicht een nieuwe kans betekent voor de Frans-Duitse betrekkingen. Voor Europa zou dat zeer wenselijk zijn, maar enige sceptis is op zijn plaats. Eén belangrijk smeermiddel voor deze vastgelopen relatie is met het vertrek van Kohl definitief weggevallen, namelijk diens vastbeslotenheid om tegen elke prijs de Fransen bij zijn Europa-project betrokken te houden. Dat heeft Duitsland menig concessie gekost. Tegen deze verregaande *Anbiederung* zijn nu weerstanden voelbaar, zelfs ook al onder Kohl. Niet uit te sluiten valt dat de Fransen nogal wat moeite zullen krijgen met de te verwachten minder 'dienstbare' Duitse opstelling.

Het andere grote vraagstuk in het Duits buitenlands beleid, de verhouding tot Rusland, zal evenzeer Schröder's aandacht opeisen. Nu al lijdt de export van de *Neue Länder* zwaar onder de ineensorting van de economie in Rusland. Voor de rest van Duitsland geldt dat minder, maar nog altijd veel sterker dan voor bijvoorbeeld Frankrijk of welk ander land van de Europese Unie ook.

Voor de stabiliteit van Europa en met name Centraal- en Oost-Europa zal een verdere verslechtering van de situatie in Rusland ernstige gevolgen hebben. Duitsland als belangrijkste Europese (handels-)partner van Rusland zal hier zeker in Europees verband, of men nu wil of niet, het voortouw moeten nemen in het helpen bezweren van deze crisis.

Europa

Van Schröder kan onmogelijk worden gezegd dat hij het Europese dossier minder belang toe zal kennen, geen enkele Duitse bondskanselier zal zich dit kunnen veroorloven.

De uitbreiding richting Oost- en Midden-Europa, de herziening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Agenda 2000), het zijn stuk voor stuk zaken die Duitsland en de Duitse belangen direct raken en waar Duitsland als voorzitter van de EU vanaf 1 januari a.s. direct mee te maken krijgt. Coalitiepartner Fischer is bovendien gebonden aan een uitgesproken pro-uitbreidingsbeleid, met inbegrip van een actievere Duitse rol. Mogelijk zal

onder Schröder de discussie over de 'netto-afdrachten' (op Nederland na, dragen de Duitsers per hoofd van de bevolking het meeste bij aan de EU-fondsen) wat meer openlijk gevoerd worden dan onder Kohl het geval was. Tot nu toe speelde dit debat zich vooral af binnen de regering. Hier komt wellicht verandering in. Schröder zou dit tot een populair, zo niet populistisch thema kunnen laten worden. Dit zou een kleine breuk kunnen betekenen, want dat de Duitsers opkomen voor zoiets als het nationale belang is in Europees verband eigenlijk een betrekkelijk onbekend verschijnsel.

Wechsel: politiek en generationeel

Met de verkiezing van Schröder komt er een einde aan een tijdperk. Niet alleen aan de era-Kohl, maar ook aan die fase in de Duitse geschiedenis waarin de Duitse belangen altijd, per definitie, gelijk gesteld werden aan de Europese en andersom. Van een gedefinieerd Duits belang was geen sprake, van unilateraal optreden, met uitzondering van de vroege erkenning van Kroatië en Slovenië, evenmin. De diepgevoelde behoefte bij de generaties van Adenauer, Brandt, Schmidt en Kohl om als gewaardeerde Europese partner om de tafel te mogen zitten, leidde tot uiterste zelfbeheersing. Het – toch niet onaanzienlijke – Duitse gewicht werd slechts zelden in de schaal geworpen. Natuurlijk, politieke dwerg-economische reus gold voor het herenigde Duitsland minder dan voor het gedeelde. Op verschillende momenten heeft Kohl laten zien dat Duitsland een bondgenoot was waar rekening mee moest worden gehouden, zij het dat dit altijd gepaard ging met een licht vertoon van deemoed. Drie, door zijn voorgangers ontketende, oorlogen bleven, als schaduwen, prominent op de achtergrond.

Het aantreden van een generatie die zichzelf toestaat wat meer afstand te nemen van de zwartste bladzijden uit de Duitse geschiedenis zal een meer zelfbewust handelen met zich mee brengen. Wie echter gelooft dat er op korte termijn in de Duitse politiek ruimte voor spierballenpolitiek zal zijn, onderschat de mate waarin zelfs de jongste generaties het collectieve bescheidenheidscomplex hebben verinnerlijkt.

Ons Europa

Open brief aan de Partij van de Arbeid

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 6 mei jl. dient de volgende electorale krachtmeting met ingrijpende consequenties voor de toekomst van Nederland zich aan: op 10 juni 1999 vinden de verkiezingen plaats voor het Europees Parlement. Volgens de ondertekenaars van deze brief, leden van de PvdA die de Europese samenwerking een warm hart toedragen, is dringend een herbezinning nodig op het Europa-beleid van de PvdA en de wijze waarop dat beleid in het Europees Parlement wordt uitgedragen.

Europa is volop in beweging. Het Verdrag van Amsterdam treedt binnen enkele maanden in werking; de euro wordt per 1 januari 1999 ingevoerd en er is een begin gemaakt met de uitbreidingsonderhandelingen met vijf voormalige Oostblok-landen en Cyprus. Er lijkt weer schot te zitten in het Europese integratieproces dat na de ondertekening van het Verdrag van Maastricht in het slop raakte. Toch groeit onder de Nederlandse bevolking, van oudsher een trouwe aanhanger van Europese samenwerking, de onvrede over de manier waarop het Europa van de 21e eeuw vorm krijgt. Europa, zo is de afgelopen jaren gebleken, houdt zich onvoldoende bezig met onderwerpen waar burgers veel belang aan hechten. Brussel wordt eerder gezien als logge bureaucratische bemoeial dan als bron van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. De ondoorzichtige wijze waarop in Brussel door nationale politici politiek wordt bedreven – zoals bij de benoeming van Wim Duisenberg tot president van de Europese Centrale

Bank – versterkt het gevoel dat sprake is van een 'ver van m'n bed show'.

Het gebrek aan democratische controle draagt bij aan het ontstaan van een steeds grotere kloof tussen Europa en de burger. Veel besluiten worden nooit democratisch getoetst – niet door het Europees Parlement, maar ook niet door de nationale parlementen. Journalisten kunnen evenmin hun controlerende taak uitoefenen, want Brusselse vergaderingen zijn meestal besloten, en de vergaderstukken geheim. De Europese Commissie, toch een

soort regering-in-wording op Europees niveau, wordt niet door volksvertegenwoordigers maar door regeringsleiders benoemd, en kan alleen als geheel door het Europees Parlement naar huis worden gestuurd. Individuele commissarissen kunnen niet in voldoende mate ter verantwoording worden geroepen. Commissarissen die bekend staan om hun gebrek aan competentie of om hun veelvuldige afwezigheid kunnen ongestoord hun gang gaan. Fraudeschandalen en excessen bepalen meer dan ooit het beeld dat de burger van de Brusselse politiek en bureaucratie heeft. Door gebrek aan democratie, transparantie en efficiency is de belangstelling van burgers voor de Europese politiek gering, en daardoor neemt de controle op wat zich in Brussel en Straatsburg afspeelt steeds verder af.

De kritiek op Brussel is lang niet altijd terecht. De onrechtmatige besteding van Europees geld is vooral het gevolg van gebrekkige controle in de

MICHEL VAN HULTEN,
EDITH MASTENBROEK &
GALA VELDHOEN

Michiel van Hulst is Europees ambtenaar en was in 1994 PvdA-kandidaat voor het Europees Parlement.

Edith Mastenbroek studeert politicologie aan de Universiteit van Amsterdam, liep stage bij de PvdA-Eurodelegatie en is programmamaker bij Stichting de Balie. Gala Veldhoen is advocaat te Amsterdam en was projectmedewerker bij de PvdA-Eurodelegatie en de afdeling onderzoek van het Europees Parlement.

Zij schreven deze brief op persoonlijke titel.

Lidstaten zelf. En het dubieuze gedrag van een kleine groep Europarlementariërs kan niet het hele Europees Parlement worden aangewreven. Niettemin heeft dit gedrag geleid tot een vertrouwensbreuk tussen kiezers en gekozenen. Rond de Europese politiek is een sfeer ontstaan die de verdere overdracht van politieke bevoegdheden aan de EU in de weg staat, terwijl dat op sommige terreinen hard nodig is. Een ingrijpende hervorming van de Europese instellingen is een *conditio sine qua non* voor het herstel van het vertrouwen van de burger in het integratieproces. Maar dat is niet voldoende. Voor veel mensen moeten nut en noodzaak van de Europese samenwerking opnieuw worden aangevoeld.

De oorspronkelijke doelstelling van de Europese integratie, nooit meer oorlog, is verwezenlijkt. Oorlog tussen de Lidstaten van de Europese Unie is zo goed als ondenkbaar geworden. Dat is een groot goed, en politici en anderen hebben gelijk wanneer zij jonge generaties hierop wijzen. Maar het voorkomen van oorlog kan niet als enige *raison d'être* van de Europese samenwerking fungeren. Europa moet zich meer bezig houden met zaken die burgers rechtstreeks raken. De nadruk ligt eenzijdig op de Economische en Monetaire Unie. Aandacht voor milieubeleid, sociaal beleid, misdadbestrijding, consumentenbeleid en volksgezondheid blijft achter. Zo dreigt de Europese samenwerking alsnog uit te lopen op een mislukking; een blauwdruk van de elite die nooit door de bevolking zal worden gedragen.

In het zicht van de verkiezingen van 1999 en de benoeming van een nieuwe Europese Commissie per 1 januari 2000 pleiten wij voor heldere keuzes in het Europese beleid en een koerswijziging van de PvdA. Vaak wordt de indruk gewekt dat wie niet vóór Europa is, tégen Europa is. Wellicht is dat de reden voor het ontbreken van een echt Europa-debat in de PvdA. Deze brief is bedoeld als poging de discussie weer vlot te trekken. Want op 10 juni kiezen we niet voor of tegen Europa, maar voor een visie op de verdere ontwikkeling van de Europese integratie. Deze brief bevat kritiek op het verleden, maar is vooral bedoeld als provocerend discussiestuk voor nu en als schets voor de toekomst.

ONS PROGRAMMA VOOR EUROPA

Het sociaal-democratische Europa dat ons voor ogen staat koppelt een moderne, vrije markteconomie – waarin de belangen van consumenten centraal

staan – aan een vooruitstrevend sociaal beleid. Ons Europa is duurzaam en solidair, veilig en vrij. Ons Europa vervult een voorbeeldfunctie op het internationale toneel, door zich blijvend in te spannen voor verdraagzaamheid, vrede en de rechten van de mens. Om dit alles waar te kunnen maken is ons Europa slagvaardig en democratisch. Wat volgt zijn de keuzen die wij zouden maken; dit is een impressie van ons Europa.

Een moderne en sociale markteconomie

Met het opheffen van de handelsgrenzen tussen de Lidstaten van de Europese Unie is één markt ontstaan voor producenten en werkgevers. Nu moet de interne markt ook voor werknemers en consumenten werkelijkheid worden. Individuele en collectieve sociale grondrechten moeten ook op Europees niveau tot uitdrukking komen. Het Economisch en Sociaal Comité van de Europese Unie, een verouderde, verbureaucratiseerde instelling die geen aansluiting vindt bij de eisen van deze tijd, moet worden omgevormd tot een afgeslankte Europese Sociaal-Economische Raad die adviezen formuleert over de hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid. Minimumnormen op het gebied van minimumloon-wetgeving, sociale zekerheid en gezondheidszorg zullen uiteindelijk op Europees niveau moeten worden vastgelegd om 'sociale dumping' tussen Lidstaten te voorkomen. De werkgelegenheid kan nu al worden gestimuleerd door de BTW op arbeidsintensieve diensten sterk te verlagen en nationale regelgeving die het vrij verkeer van werknemers belemmert aan te pakken. Het beleid van de nieuwe Europese Centrale Bank mag niet eenzijdig zijn gericht op een lage inflatie op korte termijn, maar dient te streven naar een evenwichtige economische ontwikkeling op lange termijn.

Bedrijven moeten vrij met elkaar kunnen concurreren. Iedere vorm van staatssteun en kartelvorming gaat ten koste van de keuzevrijheid (en de portemonnee) van de consument. De Europese Commissie blijkt onvoldoende in staat misstanden aan te pakken. Wij pleiten voor de oprichting van een Europese Mededingingsautoriteit die, los van nationale belangen, toeziet op eerlijke concurrentieverhoudingen binnen Europa. De wettelijke rechten van consumenten (productinformatie, kwaliteitsgaranties, productveiligheid, milieu- en gezondheidsnormen) dienen bovendien fors te worden uitgebreid.

Het landbouwbeleid van de Europese Unie moet

op de schop. Uit onderzoek van onder meer de Erasmus Universiteit blijkt dat ieder Nederlands gezin per jaar 3200 gulden kwijt is aan hogere belastingen en hogere prijzen als gevolg van dat beleid.¹ Bovendien worden Nederlandse boeren benadeeld ten opzichte van minder efficiënte collega's uit andere delen van Europa. De landbouwsubsidies (goed voor zo'n 50% van de Europese begroting: 100 miljard gulden per jaar) zouden daarom gefaseerd moeten worden afgeschaft, samen met de importheffingen en quotaregelingen die vrije marktwerking belemmeren. Het verdwijnen van de landbouwsubsidies heeft grote maatschappelijke consequenties en brengt hoge kosten met zich mee. Die mogen niet alleen door boeren worden gedragen; de productiesubsidies zullen tijdelijk moeten worden vervangen door inkomenssteun. Een deel van de vrijgekomen middelen zal moeten worden aangewend voor beter beheer van onze natuur.

Een solidaire en duurzame samenleving

Solidariteit met minder welvarende Europese landen is voor sociaal-democraten een morele plicht; voor Nederland is het ook een kwestie van eigenbelang. Versterking van de infrastructuur en investeringen in het opleidingsniveau van werknemers dragen niet alleen bij aan de economische ontwikkeling van arme regio's maar vergroten bijvoorbeeld ook de afzetmarkt voor Nederlandse producten. De bestaande financiële steun aan arme regio's is echter slecht georganiseerd en fraudegevoelig. De criteria van de verschillende fondsen (samen goed voor een kwart van de Europese begroting) dienen te worden aangescherpt, zodat alleen de allerarmste regio's van Europa er gebruik van kunnen maken. Lidstaten zouden bovendien garant moeten staan voor de subsidies die zij ontvangen; uitgaven die niet volgens de regels kunnen worden verantwoord moeten door de Lidstaten worden teruggestort in de Europese kas.

De Europese solidariteit moet ook tot uiting komen in de beoogde uitbreiding van de Europese Unie met nieuwe Lidstaten. De kandidaat-Lidstaten van Midden- en Oost Europa hebben financiële steun hard nodig. Hoewel het de vraag is of daar na de beoogde versobering van de landbouwsubsidies en aanscherping van bovengenoemde regels een

hogere Europese begroting voor nodig is, moet de bereidheid om vanuit de Lidstaten een aanvullende bijdrage te leveren aanwezig zijn. Dat bij het bepalen van de bijdrage van Lidstaten aan de Europese begroting een vast percentage van het nationaal inkomen als uitgangspunt zou moeten gelden ligt wat ons betreft voor de hand.

De Europese solidariteit moet verder reiken dan de grenzen van ons continent. De bestrijding van armoede en ongelijkheid in de Derde Wereld heeft een hoge prioriteit. Dat moet vooral tot uiting komen in het Europese handelsbeleid. Handelsbeperkingen die op basis van protectionistische marktoverwegingen zijn opgelegd, zoals importheffingen en quotaregelingen, dienen zo snel mogelijk te worden opgeheven. Producten uit de Derde Wereld moeten vrij kunnen concurreren met die uit rijke landen. De geleidelijke afschaffing van de Europese landbouwsubsidies zal de landbouw en handelspositie van Derde Wereldlanden fors verbeteren, door ze gelijke toegang te verschaffen tot de Europese markt.

Europa dient zich tenslotte veel meer dan nu het geval is solidair te tonen met toekomstige generaties. Alleen effectieve milieumaatregelen op Europees niveau kunnen een einde maken aan de afbraak van onze leefomgeving waar de mensheid zich tot op de dag van vandaag schuldig aan maakt. Als uitgangspunt geldt volgens de Europese Verdragen: de vervuiler betaalt. Dat principe wordt echter niet of nauwelijks in de praktijk gebracht. Wij hopen dat daar snel verandering in kan komen. Het terugdringen van de meest milieu-onvriendelijke vormen van mobiliteit en het zwaarder belasten van energieverbruik (in ruil voor lagere lasten op arbeid) heeft de hoogste prioriteit. Bijna legendarisch is het voorbeeld van de Nederlandse tomaten die in Italië worden verwerkt en vervolgens als puree weer in Nederland worden verkocht. Dat is alleen mogelijk dankzij de te lage kosten van vrachtovervoer over de weg en de energiesubsidie die tuinders ontvangen. De werkelijke kosten van mobiliteit en energie – dus inclusief de schade aan natuur en milieu – moeten in rekening worden gebracht. Overeenkomstig het PvdA-verkiezingsprogramma 'Een wereld te winnen' moet nu eindelijk werk

1. J. Kol en B. Kuijpers, *The Cost for Consumers and Taxpayers of the Common Agricultural Policy of the European Union: the case of the Netherlands*, Erasmus Centre for Economic Integration Studies, maart 1996.

worden gemaakt van een Europese heffing op vliegtuigbrandstof (kerosine). Volgens ons moet dat gebeuren ongeacht de vraag of een dergelijke heffing ook in andere delen van de wereld wordt ingevoerd. Vliegverkeer moet in principe worden verboden op trajecten waar de (hogesnelheids-) trein een volwaardig alternatief biedt. Tegelijkertijd zal Europa meer moeten investeren in een samenhangend, snel en efficiënt stelsel van openbaar vervoer. Een Europese benzine-accijns zou de nationale accijnzen moeten vervangen. Daarmee vormt benzinetoerisme geen argument meer tegen maatregelen die hard nodig zijn. Er moet zo snel mogelijk een Europese ecotax op energie komen, zowel voor klein- als voor grootverbruikers, waarbij de inkomenseffecten voor de laagste inkomens worden gecompenseerd en het bedrijfsleven een verhoudingsgewijs hogere bijdrage levert. Onderzoek en ontwikkeling op het gebied van milieutechnologie moeten veel sterker dan nu het geval is worden gestimuleerd.

Vrijheid en veiligheid voor iedereen

Het garanderen van de fysieke veiligheid van burgers blijft, ook nu de directe oorlogsdreiging is weggenomen, een van de kerntaken van de Europese samenwerking. Het omvormen van de West-Europese Unie tot defensietak van de Europese Unie biedt de beste mogelijkheden om te komen tot een volwaardig Europees veiligheidsbeleid. De Europese Unie moet ook buiten NAVO-verband militair kunnen optreden, zodat Europa zich dan niet langer kan verschuilen achter de brede rug van de Verenigde Staten wanneer de stabiliteit van het Europese continent in het geding is, zoals tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië of nu in Kosovo.

De zorg voor de veiligheid van burgers houdt niet op bij het beveiligen van de buitengrenzen van de Unie. Grensoverschrijdende criminaliteit wordt een steeds groter probleem. Drugshandel, kinderporno, fraude, wapenhandel, heling en mensensmokkel kunnen alleen in Europees verband effectief worden bestreden. De bevoegdheden van het Europese politie-samenwerkingsverband Europol moeten daarom worden uitgebreid. Uitdrukkelijke voorwaarde is wel dat Europol rechtstreeks verantwoording aflegt aan de Europese Commissie, dat het Europees Parlement het werk van Europol kan controleren en dat het Europees Hof van Justitie de bevoegdheid krijgt de activiteiten van Europol te toetsen aan de Europese wet- en regelgeving. De bestrijding van criminaliteit mag immers nooit ten

koste gaan van de individuele vrijheden van burgers. Vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging, vrijheid van godsdienst en het recht op gelijke behandeling zijn grondrechten die ook voor de toekomst van de Europese Unie normgevend moeten zijn. Het blijft de eerste taak van iedere sociaaldemocraat deze grondrechten te beschermen. Burgers van de Europese Unie moeten overal in de Unie op dezelfde wijze worden behandeld en op dezelfde grondrechten aanspraak kunnen maken. Dat stelt hoge eisen aan kandidaat-Lidstaten. Alleen landen die de burgerrechten volledig respecteren zijn welkom als lid van de Europese Unie.

De Europese Unie zou een toonbeeld moeten zijn van verdraagzaamheid en veelzijdigheid, maar is nog ver van dat ideaal verwijderd. Bij de bevolking neemt de bereidheid (politieke) vluchtelingen op te vangen steeds meer af. Het asielbeleid binnen de Europese Unie is door harmonisatie verworpen tot een beleid van de kleinste gemene deler: solidariteit en verdraagzaamheid brokkelen steeds verder af. Het wantrouwen tussen bevolkingsgroepen onderling en tegenover mensen uit andere landen is nog te groot. Uitingen van racisme en discriminatie moeten worden bestraft. Op deze terreinen moet de Europese Unie actie ondernemen, gerichte en doeltreffende actie die de huidige symboolpolitiek overstijgt. Het uitroepen van een jaar tegen racisme is een begin, maar ook niet meer dan dat.

Een voorbeeldfunctie in de wereld

Europa is de afgelopen halve eeuw vooral met zichzelf bezig geweest. De wederopbouw na de oorlog, de economische en politieke integratie en de Koude Oorlog hebben alle aandacht opgeëist. Aan grote problemen in de rest van de wereld, zoals armoede, gewapende conflicten en schending van de mensenrechten, werd weinig aandacht besteed. Europa gunde de Verenigde Staten de rol van 'leider van de vrije wereld'. Aan de vooravond van de 21e eeuw staan de zaken er anders voor. Europa staat op het punt in economisch en monetair opzicht daadwerkelijk één te worden, en wordt daarmee voor het eerst *a force to be reckoned with*. De benoeming van een Hoge Vertegenwoordiger voor het Buitenlands- en Veiligheidsbeleid is aanstaande. Een dergelijke ontwikkeling brengt verantwoordelijkheden met zich mee. Nu Europa de zaakjes in eigen huis beter op orde heeft, is het de hoogste tijd in de wereld het voortouw te nemen bij het bestrijden van sociale en politieke misstanden.

Het bevorderen van vrede en mensenrechten moet de belangrijkste leidraad worden van het Europese buitenlands beleid. De Europese Unie moet ingrijpen als in Europa – maar ook in andere delen van de wereld – mensenrechten met voeten worden getreden. De wapenhandel moet sterk aan banden worden gelegd; wapenleveranties aan landen waar ernstige schendingen van de mensenrechten plaatsvinden moeten in elk geval worden verboden. De Europese Unie dient een belangrijke bijdrage te leveren aan vredesmissies van de Verenigde Naties en kan de belangrijkste steunpilaar worden van een snelle VN-interventiemacht, die de escalatie van conflicten kan helpen voorkomen. Schendingen van de mensenrechten moeten krachtig worden bestreden. Sociale normen die in Europa als absoluut minimum gelden zouden in het Europese buitenlands beleid ook voor de rest van de wereld maatgevend moeten zijn. De snelheid waarmee op sociaal terrein vooruitgang wordt geboekt zal in de praktijk mede afhankelijk zijn van de mate van democratisering en economische ontwikkeling. Dit laat onverlet dat aan excessen (zoals kinderarbeid) zo snel mogelijk een eind moet worden gemaakt. Met dictatoriale regimes die niet voor rede vatbaar zijn – zoals in Birma – moeten alle politieke en handelsbetrekkingen worden verbroken. Louter economische motieven mogen bij deze afwegingen geen rol van betekenis spelen.

Een democratisch en slagvaardig Europa

De verwezenlijking van bovengenoemde beleidsdoelstellingen vereist democratische en slagvaardige besluitvorming op Europees niveau. De Europese Unie, formeel een internationale verdragsorganisatie, begint steeds meer te lijken op een politieke federatie. De Lidstaten hebben de afgelopen veertig jaar op tal van beleidsterreinen bevoegdheden overgedragen aan de Europese Unie. Na het Verdrag van Rome (1957), waarmee de basis werd gelegd voor de Europese integratie, zijn de communautaire bevoegdheden steeds verder uitgebreid. In feite vormen de Verdragen, samen met het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens en de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, de Grondwet van het verenigd Europa. De weerstand tegen soevereiniteitsoverdracht is altijd groot geweest en neemt eerder toe dan af, omdat besluiten die grote gevolgen hebben voor de staatsrechtelijke inrichting van de Lidstaten op onoverzichtelij-

ke wijze tot stand komen. De Parlementen van de Lidstaten mogen op deze fundamentele vragen alleen maar ja of nee zeggen, en het Europees Parlement heeft helemaal geen zeggenschap. Niet diplomaten maar burgers moeten het Europa van de 21e eeuw vormgeven. De Europese Unie moet ook in formele zin een federatie worden. Wij zijn voorstander van een echte Europese Grondwet, die op democratische wijze tot stand komt. Uitgangspunt moet daarbij zijn dat de Europese Unie zich alleen bezig houdt met die zaken die niet naar tevredenheid op nationaal niveau kunnen worden geregeld: het subsidiariteitsbeginsel.

De voorgenomen uitbreiding van de Europese Unie maakt het noodzakelijk de besluitvormingsregels van de Unie aan te passen. Bij handhaving van de status quo dreigt volledige verlamming van de besluitvorming in de Europese Raad van Ministers. De unanimiteitsregel die nu nog geldt voor besluitvorming op tal van terreinen, met name buitenlands beleid en fiscaal beleid, zou verder moeten worden afgezwakt. Lidstaten raken een deel van hun bevoegdheden kwijt, maar krijgen daar grotere slagkracht voor terug.

De Europese Commissie zou een volwaardige Europese regering moeten worden. Niet dankzij een drastische uitbreiding van haar takenpakket, maar door haar onderhevig te maken aan echte democratische controle. De leden van de Europese Commissie moeten worden benoemd door het Europees Parlement. Niet als college, zoals nu, maar op individuele basis. Het Europees Parlement zou dan bovendien de bevoegdheid moeten krijgen individuele leden van de Commissie naar huis te sturen. Ook rechters van het Hof van Justitie moeten in uitzonderlijke gevallen (corruptie, belangenverstrengeling) door het Europees Parlement kunnen worden ontslagen. Burgers moeten vrij toegang krijgen tot de Brusselse besluitvorming, door middel van een Europese Wet op de Openbaarheid van Bestuur. De stelregel zou moeten zijn dat in beginsel alle documenten en vergaderingen openbaar zijn, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daar van af te zien (bijvoorbeeld waar het gaat om de nationale veiligheid van de Lidstaten of om marktgevoelige informatie van de Europese Centrale Bank). Dergelijke uitzonderingen dienen duidelijk te worden omschreven om willekeur te voorkomen.

Het ambtelijk apparaat in Brussel is toe aan modernisering. Het bestaande systeem van hoge

salarissen en bijzondere privileges moet plaats maken voor een flexibel stelsel gericht op prestatie en kwaliteit. De samenstelling van het ambtenarenkorps moet een weerspiegeling vormen van de Europese samenleving.

DE PARTIJ VAN DE ARBEID EN DE EUROPESE DEMOCRATIE

De Partij van de Arbeid is een partij met een lange Europese traditie. Eén van de grondleggers van die traditie, oud-internationaal secretaris Henk Brugmans, overleed in 1997. In de jaren voor zijn dood verzette hij zich tegen de toenemende euro-sceptis. Hij gaf de 'pleinvrees, de gemakzucht en de politieke lafheid van nationale politici' daarvan de schuld. Sicco Mansholt was de eerste Nederlandse voorzitter van de Europese Commissie. Hij zag zijn revolutionaire plan om de Europese landbouw te hervormen stranden op de onwil van de door Brugmans gehekkelde politici, maar slaagde er wel in een taboe te doorbreken. De landbouw was niet langer heilig. Piet Dankert, de eerste Nederlandse voorzitter van het Europees Parlement, heeft meer gedaan dan welk Europees politicus ook om de onrechtmatige besteding van Europees geld aan de kaak te stellen. Jan Marinus Wiersma, de huidige internationaal secretaris van de PvdA, was één van de grondleggers van de Partij van Europese Sociaaldemocraten (PES) die in 1992 in Den Haag werd opgericht.

Het wekt verbazing dat een partij die op het personele vlak zoveel energie steekt in het Europese integratieproces, zo slap omgaat met de verwezenlijking van haar doelstellingen. De PvdA stelt zich in het publieke debat vaak defensief op. Zij heeft de neiging ontwikkelingen op Europees niveau koste wat het kost goed te praten en gaat onvoldoende serieus in op de kritische kanttekeningen die in Nederland (vaak terecht) bij 'Europa' worden geplaatst. Waar Nederland eens een voorloper was in het ideologische debat, lijkt ons land zich nu te beperken tot boekhoudkundige discussies. De PvdA zou in dit ideologische gat moeten springen, en zich daarbij steeds kritisch moeten opstellen. Wie zich kritisch opstelt wordt vaak als tegenstander beschouwd. Dat is een misvatting: een criticus met ambitie is geen tegenstander.

Bij het vormgeven van ons Europa speelt het Europees Parlement een centrale rol. Het Europees Parlement is door de Verdragen van Maastricht en Amsterdam op tal van beleidsterreinen promo-

veerd tot medewetgever. Maar de praktijk van het Europees Parlement sluit nog onvoldoende aan bij de theorie van de Verdragen. De Partij van de Arbeid moet een nieuwe impuls geven aan de Europese democratie. Wij pleiten voor een nieuwe manier van werken in het Europees Parlement; een offensieve verkiezingscampagne met een eigen programma en een aansprekende lijsttrekker; een grondig vernieuwde Eurodelegatie met leden van onbesproken gedrag; een sterkere band tussen het werk van de Eurodelegatie en de nationale politiek; en kritische betrokkenheid bij Europa vanuit de partij.

Gevraagd: een strijd lustig parlement

De Europese democratie staat nog in de kinderschoenen. Het Europees Parlement beschikt nog niet over de bevoegdheden die het nodig heeft om de Raad van Ministers en de Europese Commissie effectief te kunnen controleren en gedraagt zich bovendien niet als volwassen volksvertegenwoordiging. Schandalen met onkostenvergoedingen, de afwezigheid van zijn leden op belangrijke momenten en een ongezonde belangstelling voor onderwerpen die geen of weinig relatie hebben tot het werkterrein van het Europees Parlement trekken de aandacht. Als het Europees Parlement als volksvertegenwoordiging serieus wil worden genomen, zal er in zijn manier van werken het een en ander moeten veranderen. Er moet een einde komen aan het gesjoemel met geld, dubbelmandaten moeten worden afgeschaft, en het Parlement moet zich naast zijn wetgevende en controlerende taken meer inspannen voor verdere democratisering van de Europese Unie. Felix Rottenberg pleitte op het PvdA-congres van februari 1997 voor een 'lange en heftige mars door de Europese instituties'. Ons zijn geen voorbeelden bekend van parlementen die hun eigen macht niet hebben hoeven bevechten. Het Europees Parlement zal een evenwicht moeten vinden tussen het vervullen van zijn wettelijke taken enerzijds, en het voeren van een parlementaire 'guerrilla' voor meer democratie anderzijds. Alleen door zich te verzetten tegen de status quo zal het Europees Parlement kunnen bewerkstelligen dat een einde komt aan de absurditeit van drie verschillende vergaderlocaties, dat het medezeggenschap krijgt over delen van de Europese begroting waarover het nu nog niets te vertellen heeft en dat de Raad van Ministers en de Commissie verantwoording afleggen voor al hun activiteiten.

Een ambitieus programma en een offensieve campagne
 In 1994 namen de bij de PES aangesloten partijen voor het eerst met een gezamenlijk verkiezingsprogramma deel aan de Europese verkiezingen. Het liep uit op een mislukking. De onderlinge verschillen bleken te groot. Het PES-verkiezingsprogramma van 1994 was een weinigzeggende verzameling loze kretten en open deuren. Het gevolg was een PvdA die zonder frisse ideeën aan de campagne begon. Alleen de opkomst van het neo-fascisme in Italië, onder leiding van Fini en Berlusconi, verschafte de PvdA op de valreep een thema om haar kiezers mee te mobiliseren.

Als eerste van de bij de PES aangesloten partijen beschikt de Partij van de Arbeid over een gekozen delegatie naar het PES-verkiezingscongres. Die delegatie zal zich namens de PvdA sterk moeten maken voor een PES-verkiezingsprogramma dat baanbrekend en vernieuwend is. Maar dat is niet voldoende. Net als het Britse Labour in 1994 zal ook de PvdA in 1999 een eigen, aanvullend programma moeten presenteren, waarin vanuit een specifiek Nederlandse invalshoek de inzet van onze partij wordt bepaald. Dat programma moet een pro-Europese grondhouding combineren met gezond verstand: idealistisch, maar ook kritisch en realistisch. In het eerste deel van deze brief hebben we aangegeven wat dat in onze ogen behelst.

Het PvdA-programma moet onderdeel vormen van een offensieve campagne. Het in goede banen leiden van de invoering van de euro en de noodzaak van beleid op met name sociaal- en milieuterrein zullen daarin centraal moeten staan. Verschillen met andere partijen moeten worden benadrukt: polarisatie schept duidelijkheid en werkt een hogere opkomst in de hand. Oud-voorzitter Delors van de Europese Commissie stelde eerder dit jaar voor dat elke grote Europese politieke stroming de verkiezingen van 1999 in zou moeten gaan met een eigen kandidaat voor het voorzitterschap van de Europese Commissie. Dergelijke waarlijk Europese lijsttrekkers zouden opkomstbevorderend werken. Dat klopt waarschijnlijk, maar het voorstel van Delors zou ook grote regionale verschillen tot gevolg kunnen hebben. Zou een Spaanse PES-lijsttrekker het in Nederland even goed doen als in Portugal? Wij vrezen van niet, en pleiten daarom voor een variant op het plan-Delors. De partij die op 10 juni in Nederland als grootste uit de bus komt mag de 'Nederlandse' Europees Commissaris leveren. Het resultaat: een grotere betrokkenheid en daarmee

een hogere opkomst. Europees Commissarissen zijn geen hoge ambtenaren maar invloedrijke politici. De kiezer moet invloed kunnen uitoefenen op de vraag wie die rol namens Nederland vervult.

Een deskundige Eurodelegatie van onbesproken gedrag
 Een nieuwe koers moet in het Europees Parlement worden uitgedragen door een grondig vernieuwde Eurodelegatie. Het lidmaatschap van het Europees Parlement wordt nog vaak gezien als lucratieve afsluiting van een politieke carrière. Die houding, die bij alle grote partijen in Nederland waar te nemen is, doet geen recht aan de zwaarte van de taak en is voor een groot deel debet aan het gebrekkige vertrouwen van burgers in de Europese politiek.

Daar komt bij dat de eenmaal gekozen nationale delegaties zelden als collectief te werk gaan. Eenmaal in Brussel aangekomen is het ieder voor zich. Van gezamenlijk optreden is zelden sprake. Europarlementariërs storten zich op hun eigen beleidsterrein en bemoeien zich niet met dat van een ander. Ook de huidige PvdA-Eurodelegatie lijkt nog het meest op een verzameling eenmansfracties, die ieder voor zich weliswaar nuttig werk verrichten maar onvoldoende bijdragen aan een samenhangend beleid. Het geheel moet meer zijn dan de som der delen.

De nieuwe PvdA-Eurodelegatie zal moeten bestaan uit bevlogen politici die het lidmaatschap van het Europees Parlement niet als carrière zien maar als roeping. Deskundige, betrokken kandidaten met een heldere visie op de Europese integratie, mensen met daadkracht en sterke communicatieve vaardigheden. Teamwerkers met overtuigingskracht; leden van de PvdA, maar niet per se mensen die hun sporen in de partijpolitiek hebben verdiend. De Eurodelegatie moet een weerspiegeling van de samenleving vormen en bestaan uit herkenbare volksvertegenwoordigers. Mensen die de burger weten te enthousiasmeren voor het Europese integratieproces en hun belangen in Brussel naar behoren behartigen. Het spreekt voor zich dat het lidmaatschap van het Europees Parlement geen benoeming voor het leven is. Drie termijnen (vijftien jaar) is ruimschoots voldoende.

De Eurodelegatie kan alleen effectief zijn als haar leden van onbesproken gedrag zijn. Het is onbegrijpelijk dat zelfs leden van de PvdA-Eurodelegatie zich de afgelopen vijf jaar schuldig lijken te hebben gemaakt aan praktijken die op zijn minst de schijn

kunnen wekken van onbehoorlijk gedrag. Wij zijn verheugd over het feit dat een gedragscode voor PvdA Europarlementariërs inmiddels van kracht is. De PvdA-Eurodelegatie geeft daarmee, weliswaar in een laat stadium, het goede voorbeeld. Want voor ons staat een ding vast: lid worden een volksvertegenwoordiging doe je niet om er financieel beter van te worden.

Een sterke band met eigen land

Om haar eigen effectiviteit en de betrokkenheid van burgers bij de Europese politiek te vergroten moet de Eurodelegatie een nauwe band met het thuisfront onderhouden. Wij doen drie suggesties: regionale 'adoptie', vaste contacten met de Tweede Kamer en betere communicatie.

Het ontbreken van een rechtstreekse band tussen kiezer en gekozene is een groot gemis in het Nederlandse kiesstelsel. De huidige Eurodelegatie heeft de nadruk gelegd op werkbezoeken aan alle delen van het land. Wij denken dat het beter is individuele Europarlementariërs verantwoordelijk te maken voor de contacten met één bepaalde regio, en ze daar na vijf jaar ook op af te rekenen. Vanaf het moment van kandidaatstelling tot aan het einde van hun parlementaire mandaat werken de Europarlementariërs in die regio nauw samen met PvdA, vakbeweging, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties e.d. om Europa voor de burger toegankelijker te maken. De PvdA-leden in de betreffende regio kunnen vervolgens een advies geven over het al dan niet opnieuw verkiesbaar stellen van 'hun' lid van het Europees Parlement.

De contacten tussen het Europees Parlement en de Tweede Kamer moeten een formele status krijgen. Europarlementariërs moeten het recht krijgen op hun eigen beleidsterrein deel te nemen aan Commissievergaderingen van de Tweede Kamer en vragen te stellen aan de verantwoordelijke bewindspersoon. Europarlementariërs en Tweede Kamerleden werkzaam op eenzelfde beleidsterrein moeten nauwe contacten onderhouden en waar nodig samenwerken. Ook zouden Europarlementariërs moeten kunnen deelnemen aan het debat over de *State of the European Union*, het rapport dat Kok-II ieder jaar zal presenteren. Daarnaast moeten de leden van de Eurodelegatie op regionale basis nauw samenwerken met Tweede Kamerleden die met dezelfde regio een band hebben.

Belangrijk voor een sterke band tussen Eurodelegatie en kiezers is ook een effectief communica-

tiebeleid. De Euro-delegatie verkeert nu in een publicitair vacuüm. Dat ligt deels aan de pers (en met name aan de Haagse redacties die het belang van de Brusselse besluitvorming onderschatten), maar deels ook aan de delegatie zelf. De nieuwe delegatie zal in een communicatieplan haar doelstellingen moeten uitwerken, en die vervolgens op professionele wijze in de praktijk moeten brengen.

Denktanks als kweekvijver voor nieuw talent

Wij zijn er niet gerust op dat een nieuwe Eurodelegatie, hoe bekwaam en bevolgen ook, zich vijf jaar lang zal inzetten voor het nieuwe beleid en de nieuwe manier van werken waar wij hier voor pleiten. Wij doen daarom een beroep op creatieve, deskundige enthousiastelingen in de partij om het werk van de PvdA-Eurodelegatie de komende vijf jaar nauwlettend te volgen. De vernieuwingsbeweging Niet Nix zou de Eurodelegatie kunnen omringen met denktanks zoals zij reeds voor Tweede Kamerleden doet: groepen jongeren uit eigen gelederen, deskundig op de verschillende terreinen, die de individuele leden kunnen voeden met vernieuwende ideeën. Ook de Jonge Socialisten zouden hier een rol in kunnen spelen. Deze denktanks kunnen uitgroeien tot een kweekvijver voor nieuw talent.

Hierbij onderstrepen wij tegelijkertijd dat het in eerste instantie aan de PvdA zelf is om zorg te dragen voor de scouting en stimulering van veelbelovende jonge mensen. Hoewel er de afgelopen jaren veel is verbeterd, gebeurt dat – zeker op Europees niveau – nog te weinig. Bovendien vinden gewone partijleden het lastig rechtstreeks deel te nemen aan de debat over het Europese beleid van de partij. Voor het gemiddelde PvdA-lid is het vrijwel onmogelijk zich op een constructieve wijze met Europese thema's bezig te houden: het primaat van de Europese politiek blijft voorbehouden aan een groep goed ingevoerde technocraten. De PvdA biedt onvoldoende mogelijkheden voor informele en laagdrempelige gedachtnuittwisselingen. Hierin moet verandering komen, en de nieuwe partijvoorzitter en internationaal secretaris zullen daar werk van moeten maken.

Tot slot

Bij de Europese verkiezingen van 1994 maakte slechts 35 procent van de kiezers de gang naar de stembus. Ruim vier jaar later is er weinig veranderd. Europa als politieke onderneming staat nog

steeds te ver af van de belevingswereld van gewone mensen. Dat is een trieste ontwikkeling waar de PvdA zelf aan heeft bijgedragen. Maar wij leggen ons er niet bij neer. Jonge mensen hebben Europa te hard nodig en te zeer lief om de Europese samenwerking ten onder te laten gaan aan vooroordelen, ongenueanceerde kritiek en gebrek aan vernieuwende ideeën. Wij hebben de wijsheid niet in pacht;

deze brief is vooral bedoeld als poging de discussie nieuw leven in te blazen. Na de overwinning van de SPD in Duitsland maken sociaal-democraten in bijna heel Europa de dienst uit. De kansen die dat schept moeten volop worden benut. Vandaar deze oproep aan de Partij van de Arbeid: maak nu werk van een sterk en sociaal Europa.

OPROEP

Wij roepen iedereen die deze brief mede wil ondertekenen op dat aan ons kenbaar te maken (e-mail: openbrief@hotmail.com). Deze brief zal, voorzien van de namen van alle ondertekenaars, op 7 november a.s. aan de PvdA worden aangeboden. Op die dag houdt de Partij van Europese Sociaal-democraten (PES) in Den Haag een ronde-tafelbijeenkomst met het oog op de Europese verkiezingen, en organiseert de PvdA-Eurodelegatie de jaarlijkse conferentie van de Anne Vondeling Stichting.



Deze maand verschijnt de discussienota 'De rode draden van de sociaal-democratie', geschreven door een PvdA-commissie, bestaande uit Jet Bussemaker (lid van de Tweede Kamer), Maarten Hajer (stafmedewerker van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), Paul Kalma (directeur van de Wiardi Beckman Stichting), Geertje Lycklama a Nijeholt (lid van de Eerste Kamer), Willem Witteveen (voorzitter; hoogleraar encyclopedie van het recht aan de Katholieke Universiteit Brabant), Thijs Wöltgens (lid van de Eerste Kamer) en Marjet van Zuijlen (lid van de Tweede Kamer). De nota is bedoeld om de discussie over beginselen en politieke oriëntatie van de sociaal-democratie te stimuleren; ze zal besproken worden op het PvdA-congres van februari 1999. Op basis van die discussie zal het concept voor een nieuw beginselprogramma worden geformuleerd (het bestaande programma dateert uit 1977).

De nota is in vier hoofdstukken onderverdeeld. In het eerste hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van een aantal maatschappelijke veranderingen die tot herinterpretatie van de sociaal-democratische beginselen dwingen. Vervolgens wordt in het tweede hoofdstuk aandacht besteed aan aard en functie van die beginselen, in het bijzonder:

- de verhouding tussen beginselvastheid en beginselblindheid; het belang van het zg. waardenpluralisme;
- de centrale plaats van het

Inzake beginselen



DE REDACTIE

emancipatiestreven in het sociaal-democratisch denken; de veranderende interpretatie die, in het kader daarvan, aan de beginselen gelijkheid, vrijheid en solidariteit moet worden gegeven;

Het derde hoofdstuk vormt een poging om, in mozaïek-vorm, een aantal thema's die o.i. voor de toekomst van de sociaal-democratie van groot belang zijn, te verkennen. Ze betreffen: het publiek domein; de democratische rechtsstaat; de gemengde economische orde; de betekenis van arbeid; het multiculturele perspectief; duurzaamheid; internationale solidariteit; en een sterk, sociaal en democratisch Europa.

Het vierde hoofdstuk tenslotte, dat S&D hier integraal publiceert, vormt een poging om de nota ten behoeve van het komende debat in de partij toe te spitsen. De auteurs nemen daarbij de grote materiële rijkdom die samenlevingen als de onze kenmerkt, als (polemische) invalshoek; bezien van daaruit een aantal (inter)nationale ontwikkelingen en selecteren vervolgens, op basis van de in hoofdstuk 1 en 2 omschreven uitgangspunten, een drietal thema's die in het bijzonder om aandacht vragen: een gemengde economische orde op wereldschaal (en de rol van Europa daarin); een nieuw evenwicht tussen arbeid, economie en milieu; de versterking van het publiek domein.

In volgende nummers van S&D zullen enkele reacties op de nota verschijnen.

Proeve van een beginsel- programma

DE PARTIJ VAN DE
ARBEID...

voornemens om haar algemene politieke uitgangspunten, zoals neergelegd in het beginselprogramma van 1977, aan de vooravond van de 21e eeuw opnieuw te formuleren;

CONSTATEERT

(met betrekking tot de maatschappelijke omstandigheden waarin de sociaal-democratie opereert):

1) dat Nederland – welke definitie men ook kiest, en ongeacht ev. economische tegenslagen – tot de rijkste landen van de wereld behoort. Deze nationale rijkdom is nog altijd ongelijk verdeeld, maar in de afgelopen decennia wel zodanig gespreid geraakt dat het oorspronkelijke sociaal-democratische streven naar 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil' in vergaande mate is gerealiseerd.

Elke bezinning op de uitgangspunten van de Nederlandse (resp. Westeuropese) sociaal-democratie begint met het besef van deze grote *materiële rijkdom*; met een 'welvaartsbewustzijn' dat zich rekenschap geeft:

- van de eilanden van relatieve armoede en achterstelling in eigen land en omstreken; maar vooral van de slechte (vaak zelfs: erbarmelijke) omstandigheden waarin een groot deel van de wereldbevolking leeft - en van de noodzaak om deze armoede temidden van overvloed te helpen bestrijden;
- van de paradox die ons economisch-technologische systeem kenmerkt, nl. dat het schaarste creëert in plaats van haar op te heffen; dat de jacht-op-alsmaar-meer de welvaart, en het genot ervan, in de weg zit - niet alleen als gevolg van de schade die we aan het milieu toebrengen, maar

PVDA-COMMISSIE BEGINSELEN

ook van een consumptie- en mobiliteits-cultuur ('haast, haast en nog eens haast') die de kwaliteit van het bestaan onder druk zet.

De Engelse cultuursocialist Richard Tawney omschreef ruim zestig jaar geleden al het nieuwe evenwicht dat de sociaal-democratie moet zoeken.

'What matters to a society is less what it owns than what it is and how it uses its possessions. It is civilized in so far as its conduct is guided by a just appreciation of spiritual ends, in so far as it uses its material resources to promote the dignity and refinement of the individual human beings who compose it.'

2) dat de sociaal-democratie, groot geworden in de strijd tegen materiële armoede, in toenemende mate (en net als andere politieke stromingen) geconfronteerd wordt met problemen die met de sterk toegenomen welvaart (incl. de succesvolle verdeling van die welvaart) samenhangen. Daarbij moet in het bijzonder gewezen worden op:

- de negatieve consequenties van voortgaande economische groei, en de snelle technologische vernieuwing waarmee deze gepaard gaat – en die niet meer als 'vervelende bijwerkingen' kunnen worden afgedaan. Ongebreidelde groei pleegt een aanslag op de natuurlijke omgeving – en daarmee op het 'kapitaal' waarop de mens in hoge mate aangewezen blijft. De economisch-technologische ontwikkeling doet niet alleen het produktie-, maar ook het destructie-potentieel in de wereld toenemen. De omgang met risico's gaat een steeds sterker stempel op de politiek drukken (van bioindustrie tot energieopwekking).

Deze ontwikkeling, waarbij de *baten* die de industriële maatschappij oplevert, concurrentie krijgen van de door haarzelf geproduceerde *lasten*, vraagt om een kritischer (niet: afwijzende) opstelling tegenover *economische groei* en *technische innovatie* dan de sociaal-democratie van huis uit heeft meegekregen - en om nieuwe democratische vormen om die ontwikkeling te beïnvloeden.

- de grote veranderingen die samenlevingen als de onze, in termen van individuele en collectieve emancipatie, hebben ondergaan. In de afgelopen decennia zijn de welvaart, het scholings- en verzorgingsniveau en - niet in de laatste plaats - de fysieke en culturele bewegingsvrijheid van de bevolking sterk toegenomen - zij het niet voor iedereen in gelijke mate. Daarmee is het emancipatiestreven allerminst tot stilstand gekomen. Voor veel migranten die vanaf de jaren zestig in groten getale naar Europa kwamen, is achterstelling een dagelijkse ervaring; andere minderheden, gehandicapten bijvoorbeeld, vragen om een volwaardiger plaats in de samenleving resp. om erkenning van hun specifieke positie; rond het arbeidsbestel worden door werknemers en werkzoekenden nieuwe aspiraties tot gelding gebracht (bijvoorbeeld: herverdeling van arbeid en zorg tussen mannen en vrouwen).

Maar ook een andere, zo men wil: schaduw-zijde van het emancipatieproces vraagt om aandacht. Met het verder afbrokkelen van de traditionele emancipatiebewegingen, komt, zo lijkt het, verdere welvaartsvergroting steeds meer in het teken te staan van *doorgeschoten eigenbelang* en van *onverschilligheid* jegens het lot van anderen - ook in niet-economische zin. Tegen deze achtergrond rijst de vraag, welke inhoud het begrip emancipatie eigenlijk nog heeft - althans voor de meerderheid van de bevolking die, ook naar eigen zeggen, in dit opzicht een heel eind gevorderd is. Is die inhoud neutraal ten opzichte van uiteenlopende vraagstukken als het milieu en het leggen van nieuwe verbindingen in een multiculturele samenleving? Valt individuele emancipatie nog met collectieve doelstellingen in verband te brengen?

- de sterke *uitbreiding van de verzorgingsstaat*. Daarmee werd een mate van sociale bescherming gerealiseerd waarop men trots kan zijn. Maar de voortgezette groei van de collectieve sector lever-

de ook problemen op - en niet alleen vanwege verslechterde economische omstandigheden. Sommige voorzieningen bleken negatieve sociale effecten te sorteren (zoals: een hoog niveau van inkomensbescherming als rem op arbeidsparticipatie). Verder steeg de collectieve lastendruk aanzienlijk en kregen uiteenlopende beroepsgroepen en organisaties een gevestigd belang bij (uitbreiding van) de collectieve sector. De professionalisering van zorg en dienstverlening rukte op, met positieve, maar ook met negatieve gevolgen (bureaucratisering, verkokering, anonimisering).

De groei-fase van de verzorgingsstaat, zo realiseert de Partij van de Arbeid zich, is afgesloten; de fase van het creatieve 'beheer' is aangebroken. Uitbreiding van de collectieve sector kan niet meer, zoals vroeger, automatisch met maatschappelijke vooruitgang gelijkgesteld worden; het omgekeerde, namelijk privatisering en deregulering van de collectieve sector, overigens ook niet.

3) dat zich de afgelopen periode aanzienlijke verschuivingen in de internationale sociaal-economische, politieke en culturele verhoudingen hebben voorgedaan; verschuivingen die de verhouding tussen rijkdom en armoede in de wereld een geheel ander aanzien geven; en die, net als de onder 2) genoemde veranderingen in de Europese welvaartsmaatschappijen zelf, van grote betekenis zijn voor het sociaal-democratische programma van de toekomst. In het bijzonder gaat het daarbij om:

- de verdere *internationalisering van produktie en handel*, onder invloed van technologische ontwikkelingen (verkeer en vervoer; informatica) en een welbewuste liberalisering van het handels- en kapitaalverkeer; en het ontstaan van nieuwe groepen in de wereldeconomie, die de economische krachtsverhoudingen op lange termijn aanzienlijk kunnen veranderen.

'Globalisering' heeft grote gevolgen voor het nationale beleid waarop de sociaal-democratie na de oorlog zo sterk heeft geleund. Ze maakt hen afhankelijker van ontwikkelingen elders in de wereld - en niet alleen op economisch gebied. Westerse landen worden niet alleen geconfronteerd met de milieuschade die in eigen regio is aangericht, maar ook met de ecologische gevolgen van een snelle indus-

trialisering in Azië – zoals ze ook sneller dan vroeger de effecten van hongersnoden, economische malaise en terreur elders in de wereld te verwerken krijgen (bijvoorbeeld in de vorm van toenemende immigratie).

Met de toegenomen interdependentie zijn de economische, politieke en culturele hulpbronnen in de wereld niet ineens veel gelijkjer verdeeld. Wel biedt ze kansen voor een mondiale spreiding van welvaart, vrijheid en ontwikkelingskansen op langere termijn;

– het ontstaan van *nieuwe vormen van (regionaal) conflict en geweld*, mede onder invloed van de val van het communisme en van het einde van een Koude Oorlog, die op wereldschaal de dreiging van nucleaire vernietiging inhield, maar die veel lokale conflicten bevroor.

Deze 'nieuwe' conflicten zijn van etnische aard, al of niet aangewakkerd door onderontwikkeling en de afbrokkeling van recent gevestigde staatsstructuren; religieus geïnspireerd, bijvoorbeeld waar fundamentalistische bewegingen de strijd aanbinden met economische en culturele modernisering (met opnieuw onderontwikkeling en een sterke bevolkingsdruk als voedingsbodem); en/of ingegeven door geo-politieke belangentegenstellingen, waaronder claims op grondstoffen en op watervoorziening.

Daar tegenover staat de positieve invloed die globalisering in een aantal landen op het democratiseringsproces lijkt uit te oefenen – maar die, naar het zich nu laat aanzien, wel eens sterk aan de economische conjunctuur gebonden zou kunnen zijn.

– de opmars van een *anglosaksisch, sterk financieel geïntendeerd kapitalisme*. Tegen de achtergrond van de mondialisering van economie en cultuur verliest de sociale markeconomie, die zich in de naoorlogse periode in Europa, in Australië en Nieuw-Zeeland en in beperkte vorm ook in de Verenigde Staten gevestigd had, langzamerhand terrein. Vanaf het begin van de jaren tachtig beginnen werkloosheid en arbeidsonzekerheid tot diep in de verzorgingsstaten door te dringen; de inkomens- en vermogensongelijkheid neemt, na een lange periode van betrekkelijke nivellering, weer toe – zij het in sommige landen, mede afhankelijk van het beleid, sterker dan in andere.

Twee factoren spelen bij deze ontwikkeling een

belangrijke rol. Enerzijds een verandering in de economische structuur: de opkomst van een flexibele, kennis-intensieve diensten-economie – waarop een nationaal 'Keynesiaans' beleid (macro-economische sturing via opvoering van de bestedingen; een sterke uitbreiding van sociale zekerheid en collectieve voorzieningen) nauwelijks nog vat heeft. Anderzijds het toenemende gewicht van een op Amerikaanse en Engelse marktverhoudingen geschoeid kapitalisme. Dit kapitalisme-nieuwe stijl laat zich leiden door het primaat van de beurs (winst per aandeel), hetgeen ten koste gaat van een bredere belangenafweging en van de continuïteit van de onderneming; stimuleert financieel-economische schaalvergroting, met vergaande machtsconcentraties in het internationale bedrijfsleven als gevolg; en brengt een steeds groter deel van het maatschappelijk leven (op het terrein van sport, onderwijs en cultuur, media, sociale zekerheid en zorg) onder commerciële invloed, buiten bereik van het publiek domein.

De mondialisering van de economie staat voor de PvdA op zichzelf niet ter discussie; de vraag luidt: hoe deze mondialisering te reguleren en haar aan criteria van sociale, politieke en culturele ontwikkeling te binden? Weet de liberale vrije markt-ideologie, die de wereldmarkt naar één bepaald type kapitalisme (het anglosaksische) wil modelleren, verder terrein te winnen? Of krijgt het naoorlogse sociaal-democratische streven naar een 'Keynesiaanse' verzorgingsstaat een waardige (internationale) opvolger?

OVERWEEGT

(met betrekking tot de uitgangspunten waardoor de sociaal-democratie zich laat leiden):

4) dat aan het sociaal-democratisch streven een *hartstocht voor politiek* ten grondslag ligt; de overtuiging dat het gezamenlijk vormgeven aan de maatschappelijke ontwikkeling, op basis van democratische menings- en besluitvorming en de daarbij behorende strijd om de interpretatie van het algemeen belang, een wezenlijk onderdeel van het menselijk bestaan vormt.

Deze hartstocht voor politiek wordt getemperd door het besef dat ze gevaarlijke kanten heeft; door het inzicht:

– dat politiek niet 'alles' is; dat – gelukkig – maar

- een beperkt, goed te omschrijven deel van het menselijk handelen aan democratische menings- en besluitvorming onderworpen is;
- dat politiek en overheid niet met elkaar vereenzelvigd moeten worden; dat het politieke leven zich ook buiten, en zelfs tegenover, de overheid afspeelt;
 - dat politiek niet almachtig is – niet alleen vanwege de weerbarstigheid van de samenleving waarop menige politieke hervorming is stukgelopen, maar ook omdat de beginselen waarop de sociaal-democratie zich, net als andere politieke stromingen, beroept, in een spanningsverhouding tot elkaar staan; minder mooi in elkaars verlengde liggen dan de leuze 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' suggereert.

Politiek is daarom, in laatste instantie, *kiezen* – in het (soms: tragische) besef dat men altijd ook iets verliest. Zo'n 'waardenpluralisme' vormt de beste bescherming tegen elke totalitaire of fundamentalistische verleiding; houdt de 'heilstaat' op afstand;

5) dat de sociaal-democratie haar beginselen, met de emancipatie als overkoepelend streven, niet moet veranderen, maar, in het licht van de geschetste ontwikkelingen, opnieuw moet interpreteren. In traditionele volgorde:

- de *vrijheid*, die niet zonder de gelijkheid kan, zoals omgekeerd gelijkheid alleen in een vrije samenleving duurzaam gestalte kan krijgen.

Vrijheid staat voor het wezenlijk belang van individuele autonomie; van de vrijmaking van individuen uit de dwang die armoede, uitbuiting en onderdrukking, en traditionele, op 'vanzelfsprekende' onderschikking gebaseerde gemeenschappen op hen uitoefenen; van het individu als producent, als zin- en vormgever, wiens/wier voorkeuren en talenten zo goed mogelijk tot hun recht dienen te komen. Het vrijheidsbegrip behoudt in onze samenleving een kritische functie (kritiek bijvoorbeeld op traditionele gezagsopvattingen in sommige allochtone culturen, maar ook op de 'heimelijke' normering waaraan burgers door de commercie en door bureaucratistische instellingen worden onderworpen), zoals het ook de aspiraties van burgers voedt om hun leven te veranderen – bijvoorbeeld door het combineren van arbeid en zorg, of door het doorbreken van de

standaard-levensloop (leren – werken – rusten).

Het vrijheidsbegrip is echter ook, nu de emancipatie van de meeste burgers – in termen van welvaart, mondigheid en bewegingsvrijheid – zo sterk is toegenomen, aan een herijking toe; aan een sterkere nadruk op de grenzen die de rechtsstaat, en de daarin vastgelegde 'gedeelde moraal', aan de individuele vrijheid stelt; en aan een visie waarin individuele emancipatie niet tegenover gemeenschap en gemeenschapsvorming wordt geplaatst, maar de basis vormt voor vrijwillige groeps- en gemeenschapsvorming.

Deze combinatie van vrijwilligheid en normering vormt niet alleen de beste basis voor de bepleite samenhang in een individualistische samenleving als de onze, maar kan ook als verbindingsschakel dienen in een multiculturele samenleving, waarin de verhouding tussen individu en gemeenschap vaak op heel verschillende manieren geïnterpreteerd wordt.

Evenzo dient individuele autonomie gekoppeld te worden aan een bewuste, op respect gebaseerde omgang met de natuur, waarbij sociaal-democraten de genadeloze instrumentalisering van die natuur willen terugdringen, zonder deze voor een houding van menselijke deemoed en onderworpenheid in te ruilen.

Het ideaal van duurzaamheid geeft een nieuwe wending aan het vrijheidsbegrip, en wel door de horizon naar tijd en ruimte te verruimen. Vrijheid wordt meestal opgevat als een vermogen dat op een bepaald tijdstip wordt uitgeoefend (het maken van een vrije keuze) of een conditie die in een bepaalde toestand wordt ervaren (je ergens vrij kunnen voelen). Duurzame ontwikkeling is vrijheid plus ruimte- en tijdsdimensie: wie rationeel van haar vrijheid gebruik wil maken of zich in een toestand van vrijheid wil bevinden, moet erop letten dat het gebruik van de vrijheid zelf niet de voorwaarden voor vrijheid in de toekomst ondergraaft.

- de *gelijkheid*, die in 1977 nogal absoluut opgevat werd (een samenleving waarin 'de kwaliteit van het bestaan voor iedereen gelijk is'), maar die – zowel vanwege de grote maatschappelijke ongelijkheid elders in de wereld als vanwege de verminderde ongelijkheid hier – een interpretatie verdient die minder nadruk op details legt; waarin een gelijke toegang tot essentiële hulpbronnen (waaronder sociale zekerheid, onderwijs, zorg) minstens zo belangrijk is als het corrigeren van het 'koopkrachtplaatje'; en waarin gelijkheid op uit-

eenlopende terreinen niet aan één en hetzelfde criterium wordt afgemeten ('complexe gelijkheid'). Aldus wordt het gelijkheidsideaal zo goed mogelijk verzoend met het in een individualistische, multiculturele samenleving zo belangrijke 'verschil met de anderen'.

De sociaal-democratie dient een dergelijke hulpbron-gelijkheid echter op twee punten te amenderen. In de eerste plaats zijn er vormen van maatschappelijke achterstand en achterstelling die niet met behulp van een generiek bronnen-beleid op te heffen zijn; specifieke maatregelen voor de betreffende bevolkingsgroepen zijn dan geboden (voorbeeld: verbetering van de positie van gehandicapten op de arbeidsmarkt, waarbij een land als Nederland ver achterloopt). In de tweede plaats veronderstelt zo'n bronnenbeleid dat er al een zekere nivellering van inkomens en vermogens heeft plaatsgevonden - en dat die nivellering ook intact blijft. De beide uiteinden van de inkomens- en vermogensverdeling dienen, met andere woorden, scherp bewaakt te worden. Materiële armoede moet worden bestreden, zoals de hoogste inkomens aan bepaalde rechtvaardigheidskriteria (geleverde prestaties) gebonden moeten blijven - en aanzienlijk zwaarder dan gemiddeld door de fiscus aangeslagen moeten worden.

Dat laatste niet uit jaloezie, maar omdat zo'n bijdrage naar draagkracht een essentieel onderdeel is van het maatschappelijk contract in een fatsoenlijke samenleving - en omdat in een land als Nederland de noodzaak van inkomenshervdeling weliswaar is verminderd, maar allerminst verdwenen.

- de *solidariteit*, dat wil zeggen het besef en de vormgeving van lotsverbondenheid tussen de leden van een samenleving - of het nu economische, sociale dan wel nieuwe (ecologische) risico's betreft; binnen en tussen afzonderlijke landen; binnen en tussen generaties. De sociaal-democratie legt daarbij van oudsher sterke nadruk op de 'vertikale' dimensie van solidariteit; op de binding tussen sterken en zwakken; tussen degenen die het 'maken' en degenen die, om welke reden dan ook, minder weerbaar zijn en niet goed mee kunnen komen. Solidariteit drukt gemeenschapsgevoel en onderlinge betrokkenheid uit tussen leden van een samenleving.

Dit solidariteitsbegrip, onlosmakelijk verbonden met het streven naar sociale rechtvaardigheid,

vraagt aan het begin van de 21e eeuw enerzijds om een zekere verzakelijking (ook ten opzichte van 1977), in de zin dat mensen uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid voor hun lotsverbetering wordt gelaten - en daarop worden aangesproken; maar anderzijds meer dan ooit om een moreel appel, omdat het, anders dan ten tijde van de opkomst van de arbeidersbeweging, niet meer om meerderheden-in-nood gaat die, alleen al door de kracht van het getal, voor hun belang gehoor kunnen krijgen - maar om minderheden in eigen land en om (voor de kiezer) onzichtbare meerderheden elders in de wereld. In deze zin dienen we het begrip burgerschap opnieuw te waarderen.

Het aldus combineren van zakelijkheid en grote morele overtuigingskracht vormt één van de moeilijkste opgaven waarvoor de Partij van de Arbeid staat.

Bovenstaande uitgangspunten zijn ondeelbaar, dat wil zeggen dat ze op de wereld als geheel van toepassing zijn en niet alleen op bepaalde landen of regio's. Dat mag echter niet betekenen dat de uitwerking die ze in Europa hebben gekregen, heilig wordt verklaard. Het internationalisme van de sociaal-democratie wint aan kracht naarmate ze zich meer van de omstandigheden en ervaringen elders in de wereld aantrekt; en ze zich realiseert dat ze in de strijd om de welvaartsverdeling op wereldschaal, niet de hoofdrol speelt - zo ze die strijd, als vertegenwoordiger van de welvarende lagere en middeninkomensgroepen in Westeuropa, al niet tegenwerkt.

6)

dat het niet alleen beginselen, dat wil zeggen morele uitgangspunten, zijn die de sociaal-democratie kenmerken. Die beginselen komen tot uitdrukking in (en worden op hun beurt gevoed door) bepaalde opvattingen over de organisatie van de samenleving. Een belangrijk voorbeeld daarvan is het leerstuk van de *gemengde economie*, dat nog niets aan actualiteit heeft verloren.

De sociaal-democratie heeft niet altijd op dit standpunt gestaan. Het sociaal-democratisch denken evolueerde in de loop van deze eeuw van volledige socialisatie, via een door de gemeenschap gecontroleerde economie, naar een sociale markteconomie, waarin een compromis tussen kapitaal en arbeid gestalte kreeg. De markteconomie werd niet langer als vijandig gebied beschouwd. Het was een systeem geworden waarvoor - uit een oogpunt van

politieke vrijheid en economische efficiency – geen alternatief bestaat – zij het dat over de spelregels van het systeem heftig en duurzaam gestreden zou moeten worden. Een democratie, zo luidt het gelijk van de sociaal-democratie tegenover het traditionele socialisme (van autoritaire, anarchistische dan wel burgerlijke signatuur), kan niet zonder een markt-economie, zoals omgekeerd de markt politieke regulering en maatschappelijke beïnvloeding nodig heeft om haar beloften van welvaart en vrijheid waar te maken; en om te verhinderen dat de markt-economie een gecommmercialiseerde markt-maatschappij wordt.

Met andere woorden: organisatie en tempering van de vrije ondernemingswijze productie vormen geen zuiver instrumentele kwestie. Alleen een markteconomie die, van overheidswege en anderszins, gereguleerd en beïnvloed wordt (onder meer via geïnstitutionaliseerd overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers) en die ruimte laat voor andere, niet-winstgebonden vormen van economisch handelen, voldoet aan sociaal-democratische maatstaven. De vorm van die gemengde economie kan naar omstandigheden variëren. Maar wie haar als doelstelling loslaat, resp. vergeet om haar onder gewijzigde omstandigheden opnieuw vorm te geven, staat onthand tegenover de destructieve kracht die een aan zichzelf overgelaten economisch-technologisch systeem kan ontwikkelen; tegenover de oude en nieuwe onrechtvaardigheden die een kapitalistische markteconomie kenmerken; en niet in de laatste plaats tegenover het oprukken van de macht van het geld op terreinen waar het weinig of niets te zoeken heeft.

Daarbij maakt de sociaal-democratie, anders dan de vrije markt-ideologie, onderscheid tussen wat het marktmechanisme wel en niet vermag en in welke sectoren, en onder welke voorwaarden, het toepasbaar is; tussen het stimuleren van een 'ondernemerscultuur', waarin technologisch en commercieel vernuft elkaar gemakkelijk weten te vinden, en een blind geloof in lastenverlichting en kostenbeperking; tussen een slim gebruik van marktwerking en de retoriek van maximale privatisering en deregulering; tussen 'scheppende' ondernemers, op zoek naar een behoorlijk rendement, en financiële conglomeraten die het maken van geld met geld tot ultieme doelstelling hebben verheven.

De sociaal-democratie zal, zo concludeert de PvdA, haar inhoudelijk zwaartepunt moeten blijven vinden in het streven naar beperking van onze

afhankelijkheid van economie en technologie en in de strijd tegen de heerschappij van het geld over de mens en haar/zijn leefomgeving.

7) dat de *vernieuwing van de democratie*, naast de strijd voor sociale vooruitgang, altijd een centrale plaats in het sociaal-democratisch denken heeft ingenomen. Daarbij werd de parlementaire democratie opgevat als de basis, van waaruit medezeggenschap en participatie zich over de verschillende sectoren van de samenleving uitbreiden.

Dit streven verdient opnieuw een centrale plaats in het sociaal-democratisch programma, gegeven de sterk gewijzigde maatschappelijke voorwaarden waaronder politiek bedreven wordt. De verschuiving van een bevels- naar een onderhandelingshouding en de toegenomen zelfstandigheid van burgers doet de behoefte opkomen aan nieuwe participatiemogelijkheden, in aanvulling op de representatieve democratie (bijvoorbeeld: het referendum). Daarnaast spelen discussie en besluitvorming over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen zich steeds meer buiten de traditionele politieke arena's af: op de hoofdkantoren van grote internationale ondernemingen; bij de ontwikkeling van nieuwe technologische systemen; in en tussen ambtelijke diensten; in de Europese en andere internationale organisaties; op lokaal niveau; in scholen, ziekenhuizen en laboratoria.

Deze 'verplaatsing van de politiek' vraagt om nieuwe vormen van controle, verantwoording en overleg. Soms kunnen deze worden gevonden in bestaande politieke instituties (zoals een betere nationale politieke controle op Europese besluitvorming); soms in de democratisering van deze maatschappelijke arena's (door versterking van de positie van werknemers en andere 'stakeholders', incl. vergroting van de openbaarheid van de besluitvorming in bedrijven, organisaties en instellingen). Uitbreiding van de sociale democratie gaat niet ten koste van de parlementaire democratie, maar versterkt die juist in veel gevallen – bijvoorbeeld waar de vorming van macht en tegenmacht, expertise en contra-expertise, bij ontwikkeling en toepassing van nieuwe technieken, de politiek eindelijk in staat stelt om alternatieve beleidsopties op het spoor te komen.

Een vernieuwing van de democratie langs deze lijnen vormt voor de PvdA niet zo maar een onderdeel van haar programma. Ze beschouwt de demo-

cratie, die veel verder reikt dan de geïnstitutionaliseerde politiek, als een belangrijk middel om maatschappelijke samenhang te bewerkstelligen; om – langs de weg van overleg, debat en conflict – gemeenschappelijk de waarden te bepalen waarop een samenleving zich baseert ('hoe willen wij leven?').

BESLUIT

(met betrekking tot het door de PvdA te voeren lange termijn-beleid):

8)

de internationale dimensie van de sociaal-democratische beginselen veel zwaarder aan te zetten dan tot dusverre gebruikelijk is – ook bij de vormgeving van het nationale beleid. Internationale samenwerking is veel meer dan een middel om het nationaal belang te verdedigen. Zij dient in de eerste plaats een beginsel: het helpen bestrijden van een onthutsende armoede; van het geweld en de onderdrukking waaraan delen van de wereld zijn blootgesteld; en van de mondiale milieuvernietsing – ook als die bestrijding niet zonder meer strookt met het eigen nationale dan wel Europees belang.

In dat kader zal de Partij van de Arbeid zich de komende jaren, samen met verwante partijen en maatschappelijke organisaties, met kracht inzetten voor institutionele en beleidshervormingen, gericht op *een gemengde economie op wereldschaal*. Dat wil zeggen: voor een internationale markteconomie die enerzijds ruimte schept voor vrij, creatief ondernemerschap – en ondernemers in dat opzicht ook de erkenning geeft die ze verdienen; maar die anderzijds, door interventie van internationale instellingen en door de 'countervailing power' van de 'civil society' (vakbondsactie e.d.), in het teken komt te staan van:

- een vergaande vermindering van de welvaartsverschillen in de wereld; als ergens het ideaal van 'herverdeling' z'n relevantie behouden heeft, dan wel hier;
- binding van de internationale produktie en handel aan sociale, humanitaire en ecologische normen – en daarmee: regulering van de beleidsconcurrentie tussen nationale overheden; een internationaal belastingstelsel waarin de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen;
- 'vermaatschappelijking' van grote internationale ondernemingen, in de zin van een grotere betrokkenheid van overheden en maatschappelijke orga-

nisaties bij (des)investeringsbeslissingen die het bedrijfsbelang verre te boven gaan.

De PvdA komt daarmee op voor een 'stakeholder economy' (verantwoordings-economie) waarin het bedrijfsleven, nationaal en internationaal, op zijn maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt aangesproken en een andere, bredere afweging van belangen mogelijk wordt gemaakt. Ze keert zich tegen de ook in Europa veld winnende 'shareholder economy', die de aandeelhouder in de particuliere onderneming een overheersende rol toekent.

Op basis hiervan zal de PvdA zich onder meer beijveren voor: een stelsel van 'free and fair trade' (waaronder waarborging van het recht van nationale overheden om, waar nodig, de investeringsvrijheid van (internationale) bedrijven in te perken); herregulering van het internationale financiële verkeer (inclusief een internationale kapitaalbelasting); en op het niveau van de onderneming: invoering van nieuwe vormen van overleg en interpellatie (betrokkenheid van consumenten- en milieurorganisaties bij produkt-ontwikkeling; internationale, nationale dan wel lokale 'codes of conduct').

De gemengde wereldeconomie heeft wel een prijs – in de vorm van overdracht van inkomen; de kosten van technische en voedselhulp en van vluchtelingenopvang (ter plaatse en in Europa); en van een geleidelijke openstelling van de 'eigen' arbeids- en produktmarkten (zonder van ontwikkelingslanden direct hetzelfde te eisen). Dat dwingt tot een behoedzaam scenario t.a.v. verdere welvaarts-groei in de rijke landen.

Vanuit Nederland gezien vormt de Europese Unie, mits zwaarder politiek opgetuigd en onderworpen aan een betere democratische controle, het belangrijkste instrument om de betreffende mondiale hervormingen te realiseren; een essentiële schakel tussen een nationale en een internationale gemengde economie. Ze vormt ook, in breder verband, een belangrijk middel voor de opbouw van een internationale rechtsorde (met een bijbehorend systeem van onafhankelijke rechtspraak en rechtshandhaving) en voor een internationale regeling van de vluchtelingenproblematiek.

Eens werd gezegd: 'Europa zal sociaal-democratisch zijn of zal niet zijn'. Nu geldt, bescheidener en consequenter: *de sociaal-democratie zal Europees zijn of niet zijn*. Of daarmee de doelstellingen van de sociaal-democratie echt worden gediend, zal afhangen

van de 'interne', maar vooral ook 'externe' oriëntatie die de Europese Unie kiest – en van het vermogen van landen als Nederland om zich, ook buiten Europa om, met andere delen van de wereld te blijven engageren.

9) haar beleid m.b.t. economische structuur, milieu, werkgelegenheid en sociale zekerheid, en de bescherming van de natuurlijke omgeving in dienst te stellen van een *verzoening van arbeid, milieu en emancipatie*; van een economische ontwikkeling die zowel recht doet aan de emancipatie van de mens als aan de zorg voor de natuurlijke omgeving.

Technologische innovatie zal daarbij, inspelend op de kennis-economie die zich begint af te tekenen, van grote betekenis zijn; ondernemers zullen bij de daadwerkelijke toepassing van die techniek – zowel t.a.v. de organisatie van de arbeid als van een milieu-georiënteerde economie – een sleutelrol vervullen. Maar dit geloof in technische vooruitgang en creatief ondernemerschap mag niet het zicht benemen op de spanning tussen voortgaande economische groei, de emancipatie in en van betaalde arbeid, en een waardige, scheppende omgang met de natuur (varkens en leghennen niet uitgezonderd). Betaald werk dient zeker niet per definitie, los van de omstandigheden en voorwaarden waaronder ze verricht wordt, de emancipatie van mensen – en moet in een nieuw, op de aspiraties van werknemers en werkzoekenden gebaseerd perspectief worden geplaatst. Een ingrijpende milieupolitiek hoeft op lange termijn niet sterk ten koste van het welvaartspeil te gaan, mits de gewenste technische en economische doorbraken daadwerkelijk plaatsvinden en de macht van gevestigde belangengroepen wordt geneutraliseerd.

In dat verband pleit de PvdA voor:

- een *open, pluriform arbeidsbestel*, gebaseerd op het recht op arbeid en op een koppeling van sociale zekerheid en arbeidsparticipatie; maar ook op het inzicht dat betaalde arbeid, in termen van individuele ontplooiing en maatschappelijke integratie, in onze samenleving geen allesoverheersende plaats (meer) inneemt.

Dat vraagt om een werkgelegenheids- en sociale zekerheidsbeleid waarin, naast loonkostenbeperking, uitbreiding van arbeidsplaatsen en een intensieve begeleiding van (jonge) langdurig werklozen, een belangrijke plaats wordt ingeruimd voor: ver-

betering van de kwaliteit van de arbeid (en vormen van overleg en besluitvorming die dat op bedrijfsniveau mogelijk maken); nieuwe combinaties van werk- en ondernemerschap; verdere verkorting van de gemiddelde arbeidstijd; het afwisselen van arbeid, zorg en educatie; en vrijwilligerswerk als complement van resp. alternatief voor betaalde arbeid. Het vraagt ook, niet in de laatste plaats, om een behoorlijk uitkeringsniveau – een minstens zo effectief wapen tegen uitsluiting en marginalisering als welk werkgelegenheidsbeleid dan ook.

- een *ecologische modernisering* van de economie, met als belangrijkste bestanddelen: publieke en private investeringen, gericht op verhoging van de milieuproductiviteit in eigen regio, maar ook elders in de wereld; een veel striktere, technische doorbraken forcerende regulering van milieuschade en geluidshinder – in combinatie met de introductie van verhandelbare gebruiksrechten; binding van nieuwe infrastructurele projecten (zoals op het terrein van de luchtvaart) aan een andere, selectieve groei; een verschuiving van de belastingdruk van (laagbetaalde) arbeid naar milieu en kapitaal; aanvaarding van het 'voorzorgsprincipe' t.a.v. de milieu- en gezondheidsrisico's van bestaande en nieuwe technieken;

In het verlengde daarvan: de bevordering van een nieuw type economie, waarin kennis een hoofdrol vervult; waarin infrastructurele uitgaven vooral in deze richting worden aangewend; waarin de arbeidsorganisatie verregaand wordt aangepast aan de verwerving, vernieuwing en uitwisseling van sociaal en cultureel kapitaal; en waarin de politieke strijd in toenemende mate de aanwending en de (her)verdeling van dat sociale en culturele kapitaal over de bevolking tot inzet zal hebben – inclusief de positie van degenen die, vanwege maatschappelijke en/of persoonlijke factoren, in een kennis-georiënteerde ('meritocratische') samenleving niet goed mee kunnen komen.

- in het algemeen: een grotere nadruk op de kwaliteit van producten en productieprocessen; en op een matiging van de particuliere welvaartsstijging – beide ingrediënten van een minder groei-gefixeerde samenleving, waarin consumptiebeperking ('minder is beter') zich niet meer tot kleine subculturen beperkt.

Dat laatste is voor de PvdA geen gemakkelijk te

realiseren (of zelfs maar: te propageren) doelstelling. Ze bindt zich – in de strijd tegen oude en nieuwe ongelijkheden en voor welvaartsvergroting voor mensen met een bescheiden inkomen – steeds weer aan een expansie van de economie die ze om andere (ecologische, culturele) redenen eigenlijk zou moeten betwisten; aan een groei-logica, die van grenzen aan die groei, van verzadiging en van een levenslustige 'economie van het genoeg' niet wil weten.

10)

zich nadrukkelijk te verbinden met *de versterking van het publiek domein*; waarborg en uitdrukking van de kwaliteit van het bestaan. Aan zo'n publiek domein, dat beslist niet met overheid en overheidsinvloed gelijkgesteld mag worden, zijn verschillende, deels overlappende dimensies te onderscheiden:

- een democratische rechtsstaat; dat wil zeggen: *een onafhankelijk rechtssysteem* dat het handelen van de overheid, nationaal en boven-nationaal, maar ook dat van burgers en organisaties, aan de (grond)wet bindt – en dat tegen machtsmisbruik en onbehoorlijk bestuur bescherming biedt; *een responsief openbaar bestuur*, dat burgers en maatschappelijke organisaties bij het beleid betreft (ook al omdat de overheid eenvoudigweg niet slim genoeg is om het allemaal alleen te doen); dat het lokaal bestuur (dichtbij de burgers en als countervailing power) een belangrijke plaats toekent; dat het probleemoplossend vermogen van de samenleving helpt versterken; en dat, mede in dat kader, de democratisering van nieuwe (Europese) bestuurslagen enerzijds, van ondernemingen en maatschappelijke instellingen anderzijds bevordert;
- een cultuurpolitiek die, in het kader van het streven naar 'culturele democratie':
 - het onderwijs waardeert als voorbereiding op het beroepsleven (kennis-economie) én als bron van algemene maatschappelijke en culturele vorming – in plaats van als grootschalige toeleverings-machine voor de arbeidsmarkt; en die het onderwijs tegen commercialisering beschermt;
 - die zich de uitwisseling van levensstijlen en van culturen (interculturaliteit) ten doel stelt en sociaal-culturele segregatie afremt – en vanuit die invalshoek het beleid t.a.v. stedelijke ontwikkeling, recreatie, media en kunst vormgeeft. Daarbij dient de toegankelijkheid van het

publieke domein, waaronder de veiligheid van burgers, zoveel mogelijk gewaarborgd te worden.

De politiek dient daarnaast het debat over consumptiepatronen, maar ook bijvoorbeeld over artistieke voorkeuren, te stimuleren (over smaak valt weldegelijk te twisten); en misschien wel in de allereerste plaats, nationaal en internationaal, de uitwisseling tussen culturen te bevorderen – in een tijd dat de vreedzame coëxistentie van uiteenlopende culturele en religieuze opvattingen/levenswijzen steeds hoger op de politieke agenda komt te staan; en we, bijvoorbeeld, in het Westen net zoveel van de Islam kunnen leren als de islam van ons – en misschien nog wel meer;

- een hoog niveau van *publieke voorzieningen* (zorg, onderwijs, sociale zekerheid, openbaar vervoer), onder uiteindelijke verantwoordelijkheid van de (lokale, nationale, bovennationale) overheid. Waar de verzorgingsstaat een grote omvang heeft aangenomen, zullen kwaliteit, doelmatigheid en legitimiteit van deze voorzieningen moeten worden verbeterd door betrokkenen een directer belang te geven bij een zuinig gebruik van collectieve middelen; maar ook door inschakeling van vrijwilligers en stimulering van de zelf-organisatie van burgers; en door ontwikkeling van nieuw publiek en van publiek-privaat initiatief, onder sterke inhoudelijke regie van de politiek en gericht op binding van particuliere ondernemingen aan publieke doelstellingen. Aldus wordt, al experimenterend, de valse keuze ontweken tussen traditioneel-socialistische en traditioneel-liberale oplossingen; tussen permanente groei van de collectieve sector en privatisering als panacee.

De prijs van omvangrijke, algemeen toegankelijke voorzieningen blijft een relatief hoge belastingdruk, die het zwaarst op de sterkste schouders dient te rusten – en die het 'profijt van de overheid' aldus naar draagkracht over de bevolking spreidt.

nodigt een ieder, in en buiten de PvdA, uit om over bovenstaande van gedachten te wisselen;

en weigert, zolang de uitgangspunten van de Partij van de Arbeid niet opnieuw zijn geformuleerd, over te gaan tot de orde van de dag.



Uitgeverij Stichting beheer IISG

SOCIALE EN ECONOMISCHE GESCHIEDENIS

Willem Drees, de SDAP en de PvdA

ISBN 90.6861.154.2

MAARTEN BRINKMAN

ingenaaid, geïllustreerd, 360 blz., f 49,90

Willem Drees (1886-1988) was een van de belangrijkste Nederlandse politici van deze eeuw. Niet alleen als minister en minister-president, maar ook als sociaal-democratisch partijpoliticus is de rol van Drees van grote betekenis geweest. Een beschrijving en analyse van Drees' optreden binnen de SDAP en PvdA is niet alleen van belang voor zijn biografie, maar ook voor de geschiedschrijving van de Nederlandse sociaal-democratie.

Verkrijgbaar in de erkende boekhandel of rechtstreeks te bestellen bij: **Uitgeverij Stichting beheer IISG**, Cruquiusweg 31, 1019 AT Amsterdam, ☎ 020-6685866, fax: 020-6656411, e-mail: st.beheer@iisg.nl.
Vraag kosteloos onze fondsjijst aan.

WBS CONFERENTIE

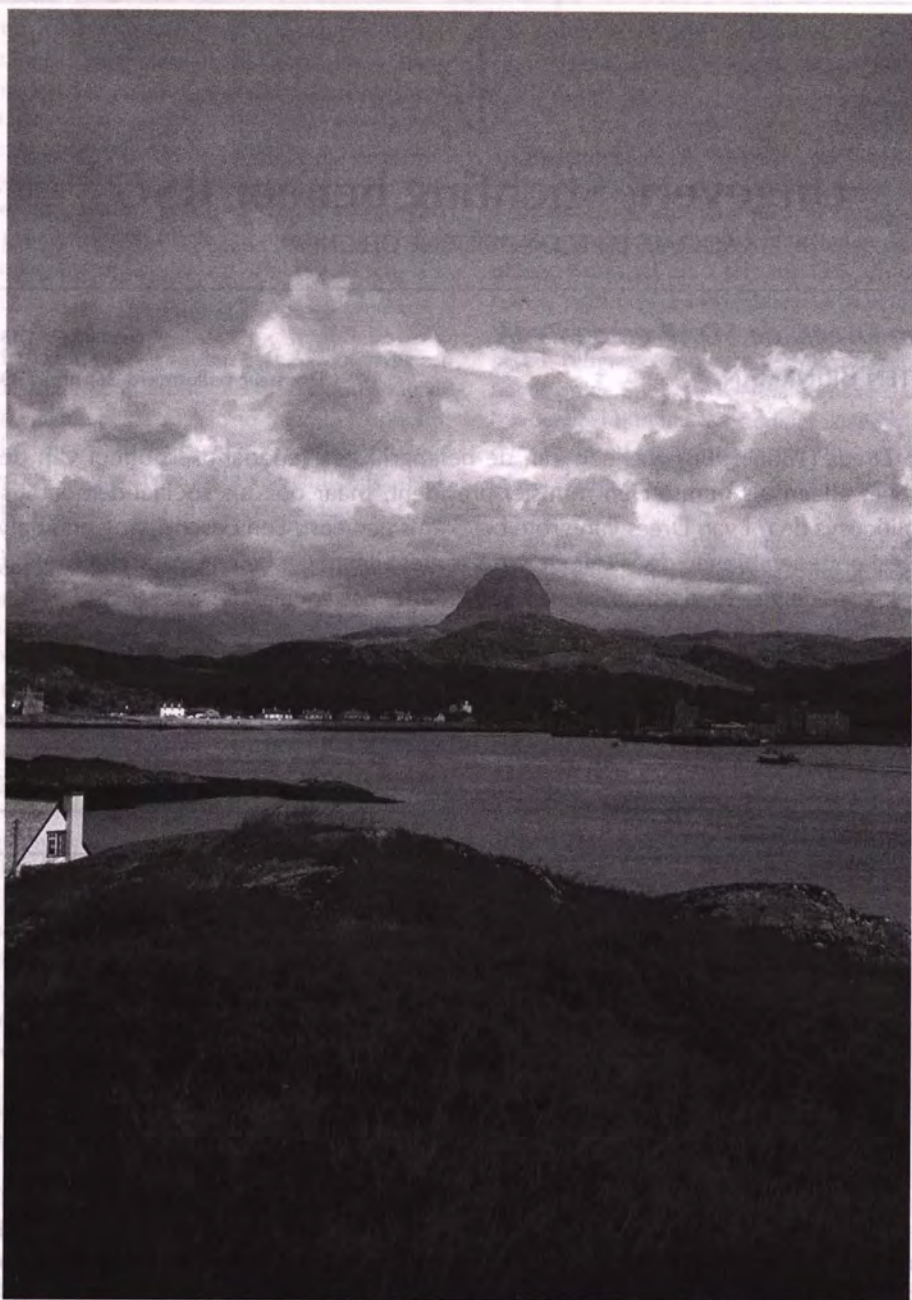
Sociaal-democratie en de (post-)koloniale afhankelijkheid

Op 11 december 1998 organiseren de Wiardi Beckman Stichting en het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie een conferentie over de sociaal-democratie en de (post-)koloniale afhankelijkheid.

J.A.A. van Doorn, N. Schulte Nordholt, P. Malcontent, G. Oostindië, H.K. Fernandes Mendes, A. van Es zullen er spreken over de sociaal-democratische gedachtenvorming over de relaties tussen Nederland en Indonesië,

Suriname en de Antillen, van het koloniale tijdperk tot heden. Ook de wederwaardigheden en kansen van de sociaal-democratie in die landen zijn onderwerp van gesprek.

De bijeenkomst vindt van 10.00 - 17.00 uur plaats in het Koninklijk Instituut voor de Tropen, Mauritskade 63 te Amsterdam. De deelnamekosten (incl. lunch) bedragen fl. 25,00 per persoon. Informatie: Vera van Lingen, Wiardi Beckman Stichting, tel. 020 - 5512 255.



Vanuit Lochinver ziet men het Suikerbrood: Suilven, de merkwaardigste berg van Schotland.

Foto: RTH



I N D E N V R E E M D E I O

ZATERDAG IN SCHOTLAND

Beginnen in Dumfries
 Koningin van het Zuiden
 deze dag helaas
 op staatsbezoek in Berwick

Dan neerslag tot Stranraer
 verlaten pleisterplaats
 op weg naar vredig Ulster,
 want uit tegen Stenhousemuir

Haal nog wel Dunfermline
 maar alweer een domper,
 op verplaatsing in het hart
 van vochtig midden-Lothian

Rest nog de blessuretijd
 van het ultiem spektakel
 Forfar *five*
 East Fife *four*

RICHARD 'T HART

B O E K E N



INHOUD

De blunders van Stalin

Dominee Buskes

Duurzaamheid

De blunders van Stalin

Ger Verrips bespreekt:

Vojtech Mastny, *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years.* New York/Oxford: Oxford University Press, 1996.

In de als maar breder wordende stroom historische studies over de Koude Oorlog verdient de laatste publicatie van Vojtech Mastny, hoogleeraar aan de Johns Hopkins University in Washington, om twee redenen bijzondere aandacht. Mastny, die van Tsjechische afkomst is, beschikt over ongewoon brede talenkennis die hem in staat stelde grondiger en uitgebreider archiefonderzoek te verrichten dan gewoonlijk geschiedt. Niet alleen in de Amerikaanse en in Russische archieven die de laatste jaren toegankelijk werden, maar ook in collecties documenten in de Bondsrepubliek, Italië, Tsjechië en Japan; hij bezocht zelfs het archief van de CPN in Amsterdam. Belangwekkender nog is de invalshoek die hij koos: de buitenlandse politiek van de Sovjet-Unie in de jaren 1947-1953 wordt beschreven en beoordeeld in het licht van wat Mastny ziet als het voornaamste internationale streven van Stalin: de beveiliging van het Sovjet-regime.

Voor deze dominante behoefte aan veiligheid in de Sovjet-politiek geeft Mastny enkele factoren aan. In de eerste plaats dat het regime tot stand was gekomen door een staatsgreep, ondernomen door een zeer kleine groep bolsjewiki die niet kon

rekenen op de steun van de meerderheid van de bevolking. Om hun wankele macht veiliger te kunnen stellen, riepen zij een wereldrevolutie uit, maar alle inspanningen ten spijt liep dit slechts uit op fiasco's; ook de verwachting dat in elk geval in Duitsland een grote omwenteling zou slagen, bleek een enorme misrekening. Nadien voelde men zich geïsoleerd in een wereld van vijandig gezinde staten.

De in Moskou opengestelde archieven laten volgens Mastny zien dat de situatie in het politieke machtscentrum van de Sovjetunie onder Stalin nog kwalijker was dan men in het Westen vermoedde: het was 'geen normaal land' meer, het werd geregeerd door 'een misdaatsyndicaat in dienst van een bloedige tiran, hongerend naar macht en bereid daar misbruik van te maken zodra hij er niet een te hoge prijs voor hoefde te betalen'. Deze opstelling was ook bepalend voor Stalin's buitenlandse politiek nadat hij door de militaire overwinning op Hitler-Duitsland tijdens de Tweede Wereldoorlog de oppermachtige dictator werd in een imperium dat was uitgebreid tot geheel Oost-Europa en met een groot deel van Midden- en Zuidoost-Europa.

Als de voornaamste doelstellingen van Stalins politiek ziet Mastny de consolidatie van diens macht in de veroverde gebieden in Europa, een ongedeeld en naar Sovjet-richtlijnen ingericht Duitsland en een ongeordend, verdeeld West-Europa los van de Verenigde Staten. In de eerste jaren pal na de nederlagen van Duitsland en Japan was succes

B O E K E N

met deze strategie tegenover het oorlogsmoede en in vredesillusies levende Westen allerminst ondenkbaar. Mastny brengt scherp in beeld hoe groot het belang in die periode is geweest van het optreden van de Labour-regering in Groot-Brittannië, met Ernest Bevin als initiatiefnemer van de Westerse bondgenootschappen, alsmede van de Verenigde Staten onder leiding van president Truman en diens minister van buitenlandse zaken Marshall. Maar zijn aandacht gaat vooral uit naar wat hij beschouwt als de gevolgen van Stalins grote misrekeningen en 'blunders'.

In de visie van Mastny staat voorop dat zowel Stalin als zijn opvolgers - die zich in grote lijnen aan zijn op militaire kracht en politieke dwang gebaseerde strategie zijn blijven houden - allerminst uit waren op roekeloze avonturen. De nu toegankelijke archiefstukken en de getuigenissen uit de eerste hand over wat de mogelijkheden waren waarover Moskou beschikte en over wat men in diverse stadia beoogde, laten er geen twijfel meer over bestaan dat de Sovjetleiders er nooit op uit waren de gestelde grenzen te buiten te gaan, schrijft hij. Maar, zo luidt de belangrijkste conclusie ten slotte, men was wel geneigd grotere risico's te nemen zodra men een verschuiving te hunnen gunste bespeurde in wat als 'de correlatie van krachten' - de vergelijking van het geheel van de politieke, militaire en economische factoren - beschouwd werd. Bij het inschatten van de krachtsverhoudingen waren zij vatbaar voor misrekeningen, niet in de laatste plaats

door hun marxistisch-leninistische ideologie welke er van uitging dat historische wetmatigheden het communisme, ondanks tijdelijke tegenslagen, van de uiteindelijke overwinning verzekerden.

Vulgair marxisme

Van bijzonder belang is dan ook geweest dat Stalin op grond van gangbare simplistische opvattingen over Marx' visie op het verloop van de economische conjunctuur onder het kapitalisme een crisis verwachtte welke het Westen nog dieper zou raken dan in de jaren dertig te zien was geweest. Op grond daarvan sloot hij de kans op politieke en militaire bondgenootschappen in het Westen uit en kende hij de zwaar gehavende Sovjetunie een grote politieke voorsprong toe. Op grond van deze veronderstellingen waagde hij zich aan enkele confrontaties met het Westen.

Maar deze bewerkstelligden alle het omgekeerde van wat hij beoogde. Hij begaf zich in de slangenkuil van de Balkan-politiek door steun te geven aan plannen voor een communistische machtsovername in Griekenland. Ze leidde ertoe dat het Westen werd gealarmeerd tegen de politiek van machtsuitbreiding van de Sovjetunie, waarna hij terugkrabbelde en het op den duur, mede daardoor tot een breuk kwam met de communistische machthebber in het strategisch gelegen Joegoslavië, Tito, die tot dan toe een van zijn belangrijkste politieke medestanders was. Het voorstel van de Verenigde Staten om hulp te bieden en tot samenwerking te komen bij het economisch

herstel van het na-oorlogse Europa liet Stalin door alle aan hem onderworpen communistische partijen in Europa van de hand wijzen. Hij blokkeerde de toegangswegen tot West-Berlijn om bij de onderhandelingen over de toekomst van Duitsland de Westerse geallieerden onder druk te zetten. Maar het resultaat was opnieuw het omgekeerde van wat hij beoogde: hij versnelde er de economische en politieke samenwerking in West-Europa mee evenals de politieke en militaire betrokkenheid van de Verenigde Staten, wat uitmondde in het tot stand komen van het Atlantisch bondgenootschap en een herbewapend West-Duitsland.

Belangrijker nog dan de ernst van deze blunders op zich acht Mastny de neiging van Stalin zich bij een nederlaag over geven aan illusies en te gaan prutsen, wat zijn problemen nog vergrootte. In een normaal land met een verantwoordelijke regering zouden alleen al het fiasco van de blokkade van West-Berlijn en het vanuit Sovjet-standpunt bezien nodeloze conflict met Tito voldoende zijn geweest om Stalin de laan uit te sturen, merkt Mastny op, maar de dictator werd alle ruimte gelaten nog meer blunders te begaan. De grootste van alle die nog volgden was zijn steun aan het oorlogsavontuur dat de dictator in Noord-Korea, Kim Il Sung, tegen Zuid-Korea wilde ondernemen. Met dit 'tweede front' in Azië hoopte Stalin de Verenigde Staten te bewegen zich minder aan het 'eerste front' in Europa gelegen te laten liggen en zodoende alsnog de toekomst

B O E K E N

van Duitsland op zijn voorwaarden te kunnen regelen. Maar ook dit pakte in alle opzichten anders uit dan hij verwachtte: het bracht een tot dan toe ongekend krachtige politieke en militaire mobilisatie van het Westen en leidde tot ernstige meningsverschillen en op den duur tot verslechtering van de betrekkingen tussen de Sovjetunie en China.

In de zomer van 1951, nadat Stalin moest instemmen met een wapenstilstand in Korea, en duidelijk was geworden dat hij met zijn politiek in het slop was geraakt, was Stalin ten einde raad en kreeg Chroestsjov van hem te horen; 'Ik vertrouw niemand meer, zelfs mezelf niet.' De Sovjetleiding was met zijn op commando en dwang gebaseerde maatschappelijk stelsel, zijn misvattingen over de gang van zaken elders in de wereld en vooral zijn tot mislukken gedoemde politiek van kracht in een volslagen impasse terecht gekomen. Het zou daar ook na Stalins dood in 1953, enkele aarzelende initiatieven in de richting van een vermindering van de internationale spanningen ten spijt, niet meer goed uit weten te komen en er, zij het pas veertig jaar later, aan bezwijken.

Mastny houdt zijn betoog bewonderenswaardig overzichtelijk en bondig en helder geformuleerd. Langs de hoofdlijn ervan treft men opmerkelijke terzijdes over hoe Moskou het communistisch 'internationalisme' opvatte: de gang van zaken in de Cominform en de conflictrijke betrekkingen met de Chinese communisten in verband

met de oorlog in Korea en de positie van Japan. Mastny brengt ook nieuwe gegevens of veronderstellingen met betrekking tot op zich interessante kwesties die in het kader van zijn studie zijdelings van belang zijn of tot de historische curiosa kunnen worden gerekend, zoals de aparte positie van Finland, de achtergronden van politieke processen tegen partijleiders in het door de Sovjets bezette Oost-Europa en een bijzondere rol daarin van communisten van joodse afkomst, een mogelijke achtergrond van Stalins publicatie over vraagstukken van de taalwetenschap en de waarschijnlijke betrokkenheid van Chroestsjov bij het sinistere 'dokterscomplot' kort voor Stalins dood, evenals de strijd om de macht die daarop volgde.

Dromer Jozef?

De compactheid van zijn studie brengt echter ook met zich mee dat een paar onontkoombare vragen die zij oproept niet of te weinig aan bod komen. Mastny weet het ook bij vele tegenstanders vertrouwde beeld van Stalin als een sluwe realist danig aan te tasten en waar te maken dat de dictator zich herhaaldelijk liet meeslepen door wensdromen. De vraag is echter of de persoon van Stalin op dit punt wel zo typerend en doorslaggevend is geweest als Mastny meent. Week Stalin in dit opzicht werkelijk zo sterk af van zijn voorgangers en zijn opvolgers? Is er niet gedurende de gehele twintigste eeuw sprake geweest van het vaste patroon dat Russische machthebbers ambities koesterden die de

krachten van hun land verre te boven gingen? Het tsaristische Rusland ging hopeloos ten onder door grote nederlagen tegen Japan in 1905 en tijdens de Eerste Wereldoorlog tegen het aan twee fronten strijdende Duitsland in 1914-1916. De Sovjetunie hoopte aan het begin van de Tweede Wereldoorlog aan zijn grenzen een veiligheidszone te scheppen door annexaties in Oost- en Midden-Europa, maar bleek niet opgewassen tegen het veel kleinere Hitler-Duitsland – dat in diezelfde tijd ook fronten moest bemannen in Zuid- en West-Europa en daarboven verwickeld was in een duikbootoorlog tegen de geallieerde aanvoerlijnen op de Atlantische Oceaan – zonder de zeer omvangrijke militaire en economische hulp van de Verenigde Staten. In de Koude Oorlog legden de Sovjetleiders die na Stalin aantraden het af tegen het Westen omdat zij vasthielden aan een grootscheepse militarisering van het land en een planeconomie die afgestemd bleef op oorlogssituaties en mede daardoor stagnatie bij de modernisering van de technologie en het maatschappelijk leven veroorzaakte.

Door het accent te leggen op de persoonlijkheid van Stalin en te spreken over 'stalinisme' en dat binnen het internationale communisme en zijn ideologie niet nader af te bakenen, lijkt Mastny wel erg veel vertrouwen te hebben in het vermogen van de communistische partijen in Oost-Europa om zonder inmening van het 'stalinisme' een 'morele claim' op een leidende

B O E K E N

rol in hun land te kunnen doen gelden.

Een van de drijfveren voor deze studie van de Sovjet-politiek, aansluitend op zijn *Russia's Road to the Cold War* uit 1979, was dat Mastny gedurende de Koude Oorlog niet kon geloven dat de Sovjetunie zo sterk zou kunnen zijn als vele conservatieve Amerikanen toen veronderstelden. Hij plaatst nu enkele concrete kritische kanttekeningen bij de door het Westen in het begin van de jaren vijftig gevoerde politiek. Maar de basis die hij ervoor biedt is te smal om van een even gefundeerd oordeel te kunnen spreken als er met betrekking tot

de Sovjet-politiek uit de bus komt. Mastny besteedt daarvoor te weinig aandacht aan het feit dat het in het vrijwillig gesloten bondgenootschap in het Westen, een alliantie op uitnodiging, bij het tot stand komen van snelle politieke en militaire beslissingen anders toegaat dan in een alliantie onder dwang als het Sovjet-imperium, waar één man of de leiding van een éénpartijstaat heerst.

Na Mastny's terugblik op de buitenlandse politiek van Stalin, kunnen de huidige internationale verwickelingen allerm minst als geruststellend worden beschouwd. In een wereld waarin spreiding van wapens die voor

massavernietiging kunnen worden ingezet noch de opkomst van door fanatiekelingen geleide terreurregimes nog steeds niet worden beteugeld, zijn nieuwe bedreigingen door 'een misdaad-syndicaat in dienst van een bloedig tiran, hongerend naar macht en bereid daar misbruik van te maken zodra hij er niet een te hoge prijs voor hoeft te betalen' allerm minst ondenkbaar. Het is een van de redenen waarom studies over de Koude Oorlog van actuele betekenis kunnen zijn.

GER VERRIPS
Redacteur S&D

Dominee op de barricaden

Rob Hartmans bespreekt:

E.D.J. de Jongh, *Buskes, dominee van het volk*. Kampen: Uitgeverij Kok, 1998.

Dominee Buskes (1899-1980) behoorde tot de eerste generatie 'Bekende Nederlanders', een species die ontstond met de opmars van de televisie. Deze predikant, die ruim bedeed was met de Gave des Woords, had altijd al volle kerken getrokken en was reeds als radiospreker geliefd geweest. Nu echter werd hij ook een bekend gezicht, en als prototype van de progressieve, midden in de wereld staande dominee werd Buskes zeer populair. 'Ik zou de dominees

beminnen als ze waren als u. Helaas.', schreef de niet-gelovige domineesdochter Annie M. G. Schmidt. In de ogen van Schmidt, die christendom blijkbaar associeerde met benepen conservatisme en kleinburgerlijkheid, was Buskes een uitzondering, 'en dat weet u verdomd goed.'

Buskes gold als een van de 'rode dominees', protestantse theologen die als christen hadden gekozen voor de een of andere vorm van socialisme, en die daarmee hun nek uitstaken binnen een over het algemeen door behoudzucht gekenmerkt volksdeel. Ook de PvdA kende een flink aantal van deze theologen, waarvan Banning de bekendste en de meest invloedrijke was.

Hoewel Buskes en Banning

bevriend waren verschilden ze heel sterk van elkaar. In tegenstelling tot de elf jaar oudere Banning behoorde Buskes niet tot de vrijzinnige stroming binnen de Hervormde Kerk, maar kwam hij uit een gereformeerd nest. Als student aan de VU was hij een van de dragers geweest die in 1920 Abraham Kuiper naar zijn laatste (en gezien zijn tomeloze dadendrang misschien ook wel eerste) rustplaats brachten.

Buskes was twee jaar predikant op Texel toen in 1926 in de Gereformeerde Kerken een conflict uitbrak over de interpretatie van het paradijsverhaal in Genesis 2 en 3. Buskes koos de zijde van J. Geelkerken, predikant van Amsterdam-Zuid, die in twijfel trok of de aanwezigheid van de 'boom van goed en kwaad' en de

B O E K E N

'boom des levens' wel een 'zintuiglijk waarneembare werkelijkheid' was geweest. Ook het 'spreken' van de slang tot Eva zou volgens Geelkerken wellicht symbolisch moeten worden opgevat. Buskes werd een van de eerste predikanten van de door Geelkerken opgerichte Gereformeerde Kerken in Hersteld Verband.

Ook in de politiek roerde Buskes zich nogal, onder andere als propagandist van de Christelijk-Democratische Unie, een anti-militaristische partij die een progressieve sociaal-economische politiek voorstond. Buskes streed niet alleen tegen het militarisme, maar trok ook fel van leer tegen de Nederlandse koloniale politiek, het meedogenloze sociaal-economische beleid van Colijn, het opkomend nationaal-socialisme en het antisemitisme. Zo was hij actief in Kerk en Vrede en het Comité van Waakzaamheid, en reisde hij het hele land rond als spreker op de toen talloze debatvergaderingen. Hoewel zijn politieke opvattingen vrij radicaal waren was de stap naar de SDAP voor Buskes voor de oorlog te groot. De erfenis van het marxisme zorgde ervoor dat de sociaal-democratie nog steeds geen oog had voor de 'realiteit van zonde en genade', en Buskes voelde aan dat hij zich in dit milieu niet zou thuis voelen. Nu voelde hij zich eind jaren dertig, toen de oorlogsdreiging steeds sterker werd, vrijwel nergens thuis. Terwijl verschillende geestverwanten, zoals de grote Zwitserse theoloog Karl Barth en zijn Nederlandse vriend Miskotte, de noodzaak van gewa-

pend optreden tegen Hitler inzag, bleef Buskes vasthouden aan het standpunt van eenzijdige nationale ontwapening. Pas het bombardement op zijn toenmalige standplaats Rotterdam deed hem van gedachten veranderen.

Tijdens de bezetting speelde Buskes een belangrijke rol in het kerkelijke verzet, en werd hij tweemaal gearresteerd. Uiteindelijk kwam hij er met drie maanden opsluiting in gijzelaarskamp Beekvliet betrekkelijk genadig vanaf.

Buskes van de Ruskes?

In augustus 1945 werd Buskes, samen met zes andere predikanten, lid van de SDAP. Dit tot ongenoegen van Banning, die gehoopt had dat ze hadden gewacht tot de oprichting van de PvdA, een half jaar later. Binnen en buiten de partij wist Buskes nogal wat weerstanden op te roepen. Een radiopreek waarin hij sprak over Spoor's afgebrande dessa's op Java viel vooral in conservatieve kring zeer slecht, terwijl binnen de PvdA nogal wat mensen moeite hadden met Buskes' weigering zich in de Koude Oorlog onverkort achter de Verenigde Staten op te stellen. De door Jacques Gans bedachte bijnaam 'Buskes van de Ruskes' werd in deze kringen gretig overgenomen. Dat Buskes in de jaren zestig voorop liep in de protesten tegen de oorlog in Vietnam was vanzelfsprekend, evenals zijn fulmineren tegen het apartheidsregime in Zuid-Afrika. Toch moet men hem niet zien als een typische representant van het 'oude-mannetjes-radicalisme', als een van die krasse knar-

ren die bij het kenteren der tijdgeest probeerden in een goed blaadje te komen bij de contesterende jeugd. Het verschil tussen Buskes en de zogenaamde protestgeneratie was groot, want hoeveel jongeren kozen, als Buskes, voor het socialisme 'om der zonde wil'? Vandaar dat er tussen Buskes en voor de hand liggende bondgenoten, als bijvoorbeeld 'Christenen voor het Socialisme', soms een brede kloof gaapte.

De energieke en emotionele Buskes heeft een bewogen leven geleid, in een uiterst turbulent tijdvak dat geteisterd werd door twee wereldoorlogen, een zware economische crisis, totalitaire bewegingen, koloniale oorlogen, racisme, pijlsnelle secularisatie en geestelijke verwarring. Omdat Buskes niet alleen midden in deze wereld stond, maar tegen de stroom in getuigenis aflegde van wat voor hem de bijbelse 'Waarheid' was, dient zijn biografie deze achtergronden op beeldende en overtuigende wijze te schilderen. De socioloog en oud-docent aan de Universiteit Twente E.D.J. de Jongh is hierin slechts ten dele geslaagd. En omdat het decor hier en daar te wensen overlaat komt ook de hoofdrolspeler niet volledig uit de verf.

Waar het gaat om ontwikkelingen en gebeurtenissen in de kerkgenootschappen waartoe Buskes heeft behoord is De Jongh over het algemeen helder. Zo schetst hij op bondige maar duidelijke wijze de kwestie-Geelkerken en het ontstaan van het Hersteld Verband. Ook heeft

B O E K E N

hij de prettige gewoonte om personen die het pad van Buskes hebben gekruist met enkele biografische bijzonderheden te introduceren. En wat Buskes zelf betreft, De Jongh besteedt ruime aandacht aan 's mans twijfels, tegenstrijdigheden en zwakke punten. Helaas springen niet alleen de zwakke punten van de gebiografeerde, maar ook die van de biografie in het oog.

Karl Barth

Op de stofomslag van dit boek – dat schandalig genoeg zowel een fotokatern als een bibliografie ontbeert, terwijl de lijst met werken van Buskes uiterst summier is – staat dat *Buskes, dominee van het volk* 'geen theologisch boek' is. Erg is dat bepaald niet, maar in de biografie van een man die zo intens geleefd heeft met de bijbel, die zo hartstochtelijk heeft gekozen voor een bepaalde theologie, was meer aandacht voor de ontwikkelingen op dat gebied op zijn plaats geweest. Met name Buskes relatie tot Karl Barth is essentieel voor wie hem begrijpen wil. Zo zou een beschrijving van Barths politieke standpunten en opvattingen, bijvoorbeeld diens socialisme en anti-americanisme, verhelderend zijn geweest voor Buskes' ideeën op dit terrein.

Nu is politiek toch al niet het sterkste punt van De Jongh, wat duidelijk blijkt uit zijn pogingen de 'context' van Buskes' handelen te schetsen. Daar waar de biografie het wereldgebeuren schets gaat het meestal om willekeurige flarden informatie, waaruit soms potsierlijke conclusies worden getrokken. Zo vermeldt

hij op p. 97 dat in 1927 Hitlers spreekverbod werd opgeheven, om vervolgens nogal deterministisch te schrijven: 'De voorbereiding op de Tweede Wereldoorlog was in feite begonnen.'

Als De Jongh Buskes' lidmaatschap van het Comité van Waakzaamheid behandelt, vermeldt hij dat Buskes niets wilde weten van samenwerking met communisten. Dat er wel degelijk communisten actief waren binnen 'Waakzaamheid' schrijft De Jongh niet, zoals hij ook niet vertelt waar Buskes stond in het conflict dat binnen deze organisatie uitbrak na het sluiten van het Molotov-Ribbentropact. Wel werpt de biografie de interessante vraag op waarom Buskes juist koos voor 'Waakzaamheid', en niet voor 'Eenheid door Democratie', dat zich niet alleen keerde tegen het nationaal-socialisme maar tevens tegen het communisme. Een echt antwoord kan de auteur niet bieden, al schrijft hij over Buskes: 'Hij moet vooral zijn aangetrokken door de grote en directe dreiging van het nationaal-socialisme, dat bovendien niet alleen in de praktijk maar - in tegenstelling tot het communisme – ook in haar theorie een totalitair karakter had.' (p. 159) Het communisme geen totalitaire ideologie? Hier neemt de biografie de naïviteit van de gebiografeerde over, terwijl hij zestig jaar na dato toch op z'n minst de beschikking heeft over de 'wijsheid achteraf'.

De Jonghs lacuneuze kennis van zowel politieke als theologische achtergronden blijkt ook uit de zeer gebrekkige beschrijving

van de merkwaardige vriendschap tussen Buskes en Banning. Weliswaar wordt ons medegedeeld dat beide mannen er op theologisch en politiek gebied andere opvattingen op na hielden, waar de verschillen nu precies zaten, en welke conflicten zich voordeden, dat wordt niet echt duidelijk. Dat Banning wordt gerekend tot de 'semilinkse intelligentsia' (p. 279) zegt meer over De Jongh dan over Banning. Want wat er nu 'semi' was aan de ideeën van de belangrijkste en meest invloedrijke ideoloog van de Nederlandse sociaal-democratie tussen 1930 en 1960, dat wordt ons niet verteld.

De periode 1945-1970, waarin Buskes naast alle andere activiteiten ook een rol speelde binnen de PvdA, wordt door De Jongh zo veel mogelijk thematisch behandeld. Desondanks blijft Buskes verhouding tot de sociaal-democratie zeer vaag. Het doorsnuffelen van het notenapparaat – zoals gezegd ontbreekt een bibliografie – maakt duidelijk dat De Jongh belangrijke literatuur over deze periode ongebruikt heeft gelaten. Met name Frits Rovers' dissertatie over de PvdA in de Koude Oorlog (*Voor recht en vrijheid*, 1994) zou De Jongh hebben kunnen helpen bij een schets van Buskes' standpunten inzake communisme en wapenwedloop. Het beeld dat men uit Rovers' boek krijgt van Buskes' beoordeling van datgene dat er zich ten oosten van het IJzeren Gordijn afspeelde, is heel wat minder rooskleurig dan De Jongh ons voorschotelt. Rovers citeert bij voorbeeld uit een, door De

B O E K E N

Jongh niet genoemde, Vrij Nederland-bespreking van Ed van der Elskens fotoboek *Een liefde in St. Germain des Pres*. Dit was volgens Buskes een 'rotboek met urinoir-tekst', waarin dingen te zien waren die erger waren 'dan wat de Russen de Hongaren aandoen'. Het boek was een symptoom van het 'stervende en rottende Europa' en zou door de Russen gebruikt kunnen worden 'als een overtuigend bewijs dat Europa vanwege zijn decadentie kan worden afgeschreven.' (Rovers, a.w., p. 321-322) Buskes', door De Jongh herhaaldelijk genoemde, anti-communisme werd niet alleen hier overvleugeld door zijn afkeer van de westerse, 'veramerikaniseerde' cultuur, waarbij de vraag mag worden gesteld in hoeverre Buskes bereid was de, typisch westerse, parlementaire democratie te verdedigen.

Caleidoscoop van het duurzaamheidsdebat

Peter Visser bespreekt:

Kees Waagmeester (red.), *Verleidelijk groei. Kroniek van duurzaam Nederland*, Kampen: Kok/Agora/NCDO, 1998

Als gevolg van de grote milieuen ontwikkelingsconferentie in Rio de Janeiro, is eind 1992 in Nederland door zo'n vijftig maatschappelijke organisaties het Platform voor Duurzame Ontwikkeling opgericht. De bedoeling van deze organisatie was het bevorderen van het publieke debat over duurzame

De inhoudelijke gebreken van De Jongs boek worden helaas gecompleteerd door een rammelende stijl, die niet alleen irriteert (bijvoorbeeld als op p. 80 vermeld wordt dat Buskes zijn ideeën schriftelijk op papier mag zetten), maar ook soms tot onduidelijkheid leidt. Zo is het op p. 83 (eerste alinea) volstrekt niet helder wie de 'voor- en tegenstanders' zijn. Wat dit boek echter vooral tot een gemiste kans maakt, is dat Buskes, ondanks alle informatie over hem, niet echt tot leven komt. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat De Jongh erg zwijgzaam wordt zodra de spanning toeneemt. Weliswaar krijgen we op p. 215 te horen dat Buskes in het begin van de bezetting de gereformeerde hoogleraar H.H. Kuyper moet 'schaduwen', maar hoe dat in zijn werk ging en wat het opleverde? De Jongh laat het



ontwikkeling. Simpel gezegd is dat die economische ontwikkeling die voorziet in de behoeften van vandaag zonder onmogelijk te maken dat toekomstige generaties in hun behoeften zullen kunnen voorzien. Hoewel het concept duurzame ontwikkeling vooral uit de milieuhoek komt, en het voortouw daar politiek ook ligt, is het niet hetzelfde als een milieuverantwoorde ontwikkeling zoals vaak gedacht. Het is veel breder en betreft ook sociale, politieke en economische aspecten.

De noodzaak tot een publiek debat erover gold in 1992 heel sterk, aangezien van links tot

bij de droge vermelding van het feit. Als Buskes twee bladzijden later wordt gearresteerd krijgen we even weinig te horen. Over het kleine, maar naar het mij voorkomt toch betrekkelijk aangrijpende, jaar tussen Buskes' vrijlating uit 'Beekvliet' en de bevrijding, krijgen we nauwelijks meer te horen dan dat A.J. Koejemans de door hem geleide kerstdienst bijwoonde.

Buskes mag dan misschien geen groot theoloog en zeker geen groot politiek theoreticus zijn geweest, iemand die met zoveel vuur, zoveel inzet en gedrevenheid gedurende zestig jaar zijn nek uitsteekt en op vrijwel iedere barricade klimt, die verdient een grootse en meeslepende biografie. Hopelijk wordt die nog eens geschreven.

ROB HARTMANS
Historicus

rechts iedereen er de mond vol van had. Zonder overigens goed aan te geven waar men het over had en wat de consequenties van het kiezen voor die duurzame ontwikkeling zouden moeten zijn. Duurzaamheid bleef zo een containerbegrip waar van alles onder te vangen viel. In eerste instantie leek dat politiek wel prettig, aangezien je zo mensen kon verenigen die het in de uitvoering eigenlijk niet met elkaar eens waren. Zeker Hans Alders heeft als minister van milieu meerdere malen laten zien daar wel mee uit de voeten te kunnen. Nadeel van deze benadering is het ontlopen van een noodzake-

B O E K E N

lijke politieke articulatie en het niet echt met elkaar bespreken van de keuzes die toch gemaakt moeten worden.

Na het verschijnen van het WRR-rapport 'Duurzame risico's: een blijvend gegeven' in 1994 is deze wat versluisende benadering door de mand gevallen. Vanaf toen wordt meer uitgegaan van de gedachte dat duurzame ontwikkeling niet waardenvrij is, maar het resultaat van normatieve keuzen van de samenleving. Mensen verenigen achter duurzame ontwikkeling wordt dan allemaal een heel stuk taaiër, en het leidt tot veel meer botsingen met andere belangen. Simpel gezegd: er moet echt voor gevochten gaan worden, en dat moet je maar liggen. Heel duidelijk is te zien dat Margreeth de Boer hier mee geconfronteerd is gedurende haar ministerschap. Wat dat betreft zien de vooruitzichten met Jan Pronk als minister van milieu er niet slecht uit. Hij is bij aanvang al in het onderwerp ingevoerd en hij weet wat vechten is.

Duidelijk is wel dat er (politiek) wat afgeworsteld is met dat concept van duurzame ontwikkeling. Voor het brede publiek is het dan wel heel moeilijk te volgen, dus een platform dat het publieke debat over duurzaamheid wil bevorderen heeft dan ook een schone taak. Inmiddels vormt het platform samen met de wat bezadigder commissie die bedoeld was voor bewustwording over ontwikkelingssamenwerking de NCDO: de nationale commissie voor internationale samenwerking en duurzame ontwikkeling.

Een van de voor het grote publiek meest zichtbare activiteiten van de NCDO zijn de zogeheten Duurzaamheidsdebatten. Elk jaar in april is er een week vol debatten tussen vertegenwoordigers van politiek, vakbeweging, milieubeweging, bedrijfsleven, lokale groepen, kerken of wat voor maatschappelijk georiënteerde organisaties dan ook.

De eerste duurzaamheidsdebatten van 1994 in het Scheepvaartmuseum in Amsterdam knalden er gelijk goed in. Veel publiek, veel publiciteit ook; elke dag wel stukken erover in de kranten en ook het NOS-journaal was present. Nu was het zo dat er toen ook parlementsverkiezingen voor de deur stonden, zodat de actualiteitswaarde van de debatten hoog kon zijn. Die aandacht houdt niet aan, het nieuwtje raakt er publicitair wat vanaf. Maar nog steeds vormen de debatten een ontmoetingsplek voor iedereen die wil nadenken over duurzaamheid. En dat zijn er velen, want zo'n week aan debatten wordt altijd wel door enkele duizenden mensen bezocht.

Begeleidend bij de debatten wordt elk jaar een boek uit de 'kroniek van duurzaam Nederland' uitgebracht. Dit jaar dus al het vijfde boek in die reeks en wat mij betreft hoog tijd om eens aandacht aan deze boeken te besteden. Volgens een vaste formule krijgen elk jaar een tiental journalisten of journalistiek ingestelde wetenschappers financiering om een onderwerp voor een groot publiek uit te diepen. De schrijvers zijn over het algemeen dertigers en veertigers, die al een

zekere loopbaan achter de rug hebben. Gelukkig proberen zij het onderwerp echt uit te diepen en niet op een geforceerd basisschoolniveau begrijpelijk te maken voor iedereen.

Per onderwerp worden de relevante deskundigen op dat specifieke terrein geïnterviewd, wat dan de basis vormt van de bijdrage. Elke schrijver van een hoofdstuk vormt zo als het ware de ogen en oren voor jou als lezer, en laat je zo 'bij' raken op de ontwikkelingen op dat deel-terrein.

Het boek van dit jaar, *Verleidelijke groei* geheten, brengt ons tien verhalen waarin totaal zo'n 100 mensen aan het woord komen (ik heb er 97 geteld). Niet alle hoofdstukken zijn uiteraard even interessant, maar dat hangt ook sterk af van de eigen instelling en belangstelling op dat moment. Zoals altijd begint het boek met een inleiding van de redacteur Kees Waagmeester, adjunct-directeur van de NCDO en initiatiefnemer van de debatten. In de eerste drie bundels had hij de gewoonte zijn verhaal te baseren op de te volgen hoofdstukken. Zijn bijdrage kon zo in feite als een soort samenvatting fungeren. Waarom weet ik niet, maar tegenwoordig schrijft hij meer een eigen verhaal. Persoonlijk ervaar ik dit niet als een verbetering, want je mist zo de verbandlegging tussen de verschillende hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk gaat dan over het factor vier-begrip: tweemaal zoveel welvaart en toch tweemaal zo weinig milieudruk. Het gebruik van hulpbronnen moet dan viermaal zo effi-

B O E K E N

ciënt gebeuren. En breed omarmd idee wat nu volop in discussie is. Begrijpelijk want je hoeft dan in feite dat 'o zo hekele' volumebeleid niet te voeren om de milieuproblemen op te lossen. Probleem is dat er in de aannames vaak heel makkelijk van absolute ontkoppeling sprake is; door de welvaartsgroei direct in gebruik aan hulpbronnen teruggaan. Dat lijkt mij een onmogelijkheid, dus de discussie hierover mag nog wel even wat scherper worden. Dat gebeurt niet in dit hoofdstuk. Naar mijn mening is dit dan ook een van de minder geslaagde bijdragen aan de bundel; de schrijfster heeft wel haar best gedaan, maar is duidelijk te weinig in het onderwerp thuis (geraakt).

Dat wordt dan weer gelijk recht gezet in het volgende hoofdstuk dat gaat over de mogelijkheden van de zonnecel als belangrijkste hernieuwbare energieopwekker. Je krijgt daar een helder beeld van de te verwachten mogelijkheden, maar ook de barrières die een verdere door-

braak in de weg staan. Geen ongefundeerd positief verhaal zoals het volgende hoofdstuk wel wat is, dat gaat over de zeppelin als vorm van duurzaam vervoer (n.b. op diesel!).

Dan komen twee wat meer brede verhalen over de duurzaamheid van vrije handel en de spanning tussen maffia en democratie. Hoewel in onderwerp en vorm enigszins een uitbijter in de bundel is die laatste bijdrage ook interessant te noemen. Dan komen nog hoofdstukken over de rol van e-mail als ontwikkelingsmotor, de uitvoering van het natuurbeleid, de te verwachten drinkwaterproblemen, de mogelijke twijfels rond CO₂-beleid en tot slot een beschouwing hoe besluitvorming democratischer te maken is en toch sneller. Beide laatste verhalen zijn weer heel interessant en geven een echt goed overzicht van de discussies van de laatste jaren.

Uit bovenstaande opsomming zal duidelijk zijn dat er niet één lijn, en ook niet één boodschap of gedachte uit de bundel te halen

valt. Dat is wat mij betreft ook de grote kracht van deze boeken. Je leest altijd wel een aantal dingen die je nog niet wist en die je goed kunt gebruiken. En laten we wel wezen, duurzame ontwikkeling betreft dus ook vrijwel alle aspecten van het sociaal-economisch leven. Een boek dat het debat wil bevorderen zal dan ook een breed scala aan onderwerpen moeten behandelen.

Helaas, het leven is vaak hard. De diversiteit lijkt me tegelijkertijd, zeker verkooptechnisch, ook een beetje de zwakte van deze boeken. Veel mensen zullen niet meteen het gevoel krijgen dat je een boek uit deze reeks nodig hebt, terwijl je ze toch in de loop der tijd allemaal wel eens gelezen zou moeten hebben. Mijn advies zal dan ook niet verrassen. Zet je over die eerste aarzeling heen, koop dit boek en begin de kroniek van duurzaam Nederland te volgen.

PETER VISSER
zelfstandig milieud adviseur

I N M E M O R I A M W I M D R E E S

Op 5 september 1998 verloren wij Wim Drees, een betrokken en integer man, die veel voor het socialisme heeft betekend. Iedereen kent zijn levensloop: een snelle carrière bij Financiën, daarnaast hoogleraar in Rotterdam, kortstondig politicus en minister, lid van de Algemene Rekenkamer. In de publiciteit bleef hij Drees jr., zoon van zijn grote vader, maar het is een misvatting dat hij in diens schaduw zou hebben gestaan. In weerwil van zijn ontwapenende bescheidenheid was hij daarvoor een veel te markante persoonlijkheid.

Zelf heb ik hem beter leren kennen nadat hij mij naar Financiën had gehaald. Het was een vreugde om voor hem te werken: hij was veeleisend voor zichzelf en anderen, maar ook uitdagend scherpzinnig, geestig, warm en volstrekt betrouwbaar. Zijn leven stond in het teken van de rationalisatie van de overheidsuitgaven: 'iedere vrijdag kost ons honderd miljoen' hoorde ik hem eens verzuchten over de spijzucht van de ministerraad; zo voelde hij dat echt. Hij heeft veel gepubliceerd over de zin en onzin van overheidsinterventie, en de daad bij het woord gevoegd als hij

mogelijkheden zag daar ook wat aan te doen, bijvoorbeeld door het initiatief te nemen tot de oprichting van het onafhankelijke Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (100). Eigenlijk denk ik dat hij, hoe scherpzinnig ook, toch meer een doener was dan een denker.

Misschien dat hij daarom de politiek in is gegaan, en overboord is gesprongen toen de PvdA in het begin van de jaren zeventig afstoomde op wat hij zag als de ijsberg van haar bestuurlijke zelfoverschatting. Jammer en onnodig vond ik die sprong in wel erg koud water, en het werd even heel vervelend toen hij iets vreselijks tegen mij zei, dat ik hem nog jaren heb nagedragen: 'de PvdA fokt zwakkeren, zoals een ander honden fokt'. Dat kwam hard aan, vooral, moet ik nu wel toegeven, omdat er een grond van waarheid in zat.

Voor mij is Drees altijd een toonaangevend sociaal-democraat gebleven, een man met zeer progressieve ideeën over kernthema's als de inkomensverdeling en het milieu. Een sober mens, die rebelleerde tegen ongelijkheid en machtsuitoefening, en niet kon aanzien hoe de PvdA de zwakkeren destijds

bedeelde in plaats van ze te emanciperen. Vanuit de kracht van zijn overtuiging kon deze zo aardige en hoffelijke man soms onverwacht scherp zijn. Het is dan ook niet goed gegaan met Drees in de politiek, dat is bekend. Daar was hij te scherpzinnig voor, denk ik, te scherp en te zinnig. Drees de doener was toch net weer te intellectualistisch voor het politieke handwerk.

Ter gelegenheid van zijn zeventigste verjaardag, in 1992, droeg *Openbare Uitgaven*, het blad van het 100 dat hij had opgericht, een heel nummer op aan 'Het gelijk van Drees'. Dat geeft een fraai overzicht van zijn ideeënrijkdom en de vele terreinen die daarvan hebben geprofiteerd. Onder de titel 'Cynisme en idealisme' beschrijft Jan Pen hem daar treffend als een idealistische rationalist. Het idealisme overheerst, in het beeld dat ik van hem heb. Zijn cynische humor was weliswaar een gevreesd wapen, maar hij gebruikte dat uit zelfverdediging, omdat anderen niet de discipline en het *fair play* opbrachten die hij van zichzelf eiste.

DIK WOLFSON



Om 1998 de kwaliteit van het onderwijs

Het negentiende jaarboek
voor het democratisch
socialisme

Onderwijsvernieuwing: sinds de invoering van de Mammoetwet, dertig jaar geleden, is het onderwijs voortdurend blootgesteld aan vernieuwing en verandering. De onderwijsinstellingen zijn overstromd met beleidswijzigingen, nieuwe plannen, bezuinigingen en accentverschuivingen. Er is geen zicht op dat aan deze permanente revolutie binnenkort een einde komt.

De Nederlandse sociaal-democratie draagt daarvoor in niet onaanzienlijke mate verantwoordelijkheid: door de rol die haar wethouders speelden in de onderwijspolitiek van de gemeenten, en door de initiatieven die haar onderwijsministers in verschillende kabinetten hebben genomen. In het politieke program van de sociaal-democratie heeft het onderwijs steeds een prominente plaats ingenomen.

Onderwijs wordt geacht een sleutelrol te vervullen bij de bestrijding van achterstanden, het bevorderen van sociale cohesie en het geven van het goede voorbeeld voor een multiculturele samenleving.

De vraag is welke gevolgen de beleidsdrift van de overheid voor het onderwijs heeft gehad. Hebben de veranderingen geleid tot verbeteringen? Hoe realistisch zijn de verwachtingen en ambities van de sociaal-democratie gebleken? Hoe staat het onderwijs er op het ogenblik voor? Het negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme maakt de balans op van dertig jaar onderwijsvernieuwing en schetst de belangrijkste opgaven voor een sociaal-democratische onderwijspolitiek. Met bijdragen van Robert Sikkes, Sjoerd Karsten, Sarah Blom, Wim Meijnen, Luc Stevens, Arjo Klamer, Piet de Rooy en Hans Wansink.

*Om de kwaliteit van het onderwijs
Het negentiende jaarboek voor het democratisch socialisme*

Onder redactie van Frans Becker, Wim van Hennekeler, Bart Tromp en Marjet van Zuylen.

De Arbeiderspers/Wiard Beckman Stichting, Amsterdam 1998.

ISBN 90 295 23247. 161 pagina's

Te bestellen

f 35,- overmaken op postbankrekening 3479700 ten name van PvdA-brochures, onder vermelding van bestelnummer 745. Ook te verkrijgen in de boekhandel

'Het lijkt wel of Nederland niet kan omgaan met grote projecten', verzuchtte de kersverse minister van Verkeer en Waterstaat daags na haar aantreden. Tineke Netelenbos kreeg meteen een rel voor de kiezen over Schiphol, dat sneller groeit dan gedacht (ja, wat al niet een probleem kan zijn!), terwijl ook plots de wenselijkheid van de aanleg van de Betuwelijn weer ter discussie kwam te staan.

Wie de geschiedenis van grote projecten in Nederland beziet, kan echter constateren dat die helemaal zo slecht niet is. Denk aan de Deltawerken of de afsluiting van de Zuiderzee. Dat zijn voorwaar geen kleine jongens. Natuurlijk is er over gediscussieerd, werd er soms gearzeld met het doorhakken van knopen, maar dat mag ook als het om het uitgeven van grote sommen belastinggeld gaat. Het doel lag in deze gevallen echter vast en was ook algemeen geaccepteerd: zorgen voor een veilige leefomgeving. Bij de Zuiderzee kwam nog een extra overweging aan de orde, namelijk de afgesloten Zuiderzee benutten voor landwinning, een profijtelijke onderneming. De kern was en bleef een helder omschreven publiek belang.

Dat is anders bij de aanleg van de projecten die de minister vanaf haar eerste ambtsdag parten spelen, de Betuwelijn en de uitbreiding van Schiphol. Hier is het publieke belang questieus en wordt het vooral gevoed door foute sentimenten. Niet angst voor watersnood, maar nationale trots of gewoonweg bemoeizucht. Neem de Betuwelijn. Bedrijfseconomisch is het project een ramp: de investering van tien miljard gulden zal zelfs in het meest optimistische scenario niet worden terugverdiend. De PvdA heeft het echter niet zo op bedrijfseconomische argumenten, zodat de besluitvorming erg gevoelig wordt voor andere overwegingen. Bij de Betuwelijn zijn dat er twee. De eerste is dat er sprake is van positieve externe effecten, zoals het ontlasten van de snelwegen en het stimuleren van bedrijvigheid bij het spoor. Dat is weinig overtuigend, vooral niet als externe effecten van alternatieve toepassingen van de tien miljard gulden worden beschouwd. De andere overweging is dat de Betuwelijn van 'strategisch' belang is. Dat is slechts retoriek, die verhult dat we voor de verre toekomst geen benul van positieve rendementen hebben. Als dat wel zo zou zijn, dan zou de private sector dat kunnen beamen en dus bereid zijn er geld in te steken. De private sector wil echter niet en laat het liever over aan politieke hobbyisten.

Nee, het omgaan met grote projecten is niet het probleem in Nederland. Het probleem is de omgang van de politiek met economische overwegingen. Dat juist de PvdA daar last van heeft komt omdat zulke projecten serieuze maatschappelijke effecten hebben. Maar de kunst is om deze effecten niet te verwarren met (vermeende) economische effecten. In tegenstelling tot de Deltawerken gaat het bij Betuwelijn, Schiphol en de andere zorgen van mevrouw Netelenbos om projecten die uiteindelijk economisch van aard zijn. De minister kan randvoorwaarden stellen, maar moet de economische afweging overlaten aan mensen die daar verstand van hebben, of althans, die daarvoor bereid zijn het risico te nemen. Ondernemers dus, met ondernemersgeld. Geen gemankeerde centrale planners met grote zorgen en beperkt belastinggeld. De grootste kunst van het omgaan met grote projecten is het aanvaarden van de eigen beperkingen. Een hele opgave, voor Tineke Netelenbos.

De zorgen van Netelenbos



HUGO KEUZENKAMP

*Hoofdredacteur ESB;
lid van de redactieraad S&D*



De pijnlijke vragen van de Eerste Wereldoorlog

KOEN KOCH

*Universitair Hoofddocent
Departement Politicologie
Universiteit Leiden en
houder van de Jean Monnet
Chair Europese Integratie*

De elfde van de elfde vormt voor Nederland de start van het carnavalsseizoen met zijn treurigmakende zotternij van namaakprinsen en dansmariekes met te dikke dijen en te korte rokjes. In de ons omringende landen wordt 11 november als Wapenstilstandsdag herdacht, de dag waarop nu precies tachtig jaar geleden

een einde aan de Eerste Wereldoorlog kwam. De discrepantie tussen het Nederlandse en het Europese historische bewustzijn kan niet beter dan zo geïllustreerd worden. Voor Nederland duurde de vreedzame negentiende eeuw met zijn onverwoestbare geloof in gestage vooruitgang tot 1940, voor de ons omringende landen slechts tot 1914. Door een gelukkig lot werden we voor de gruwelen van de Eerste Wereldoorlog gespaard, en we deelden dus ook maar zeer ten dele in de politieke ontuchtering en maatschappelijke ontwrichting die deze oorlog in de ons omringende landen teweeg bracht.

Robert Kee heeft ooit de loopgraven beschreven als de concentratiekampen van de Eerste Wereldoorlog. Voor vele Nederlanders voor wie oorlog vooral bezetting en onderdrukking betekent en die worstelen met het feit dat van alle West-Europese landen juist Nederland het hoogste percentage slachtoffers van de Holocaust kende, klinkt deze vergelijking tussen de loopgraven van de Eerste en de concentratiekampen van de Tweede Wereldoorlog wellicht ongepast. Toch kan zij ons inzicht verschaffen in de fundamentele vragen die de slachtingen van de Eerste Wereldoorlog nog steeds stellen en zij kan tevens verklaren waarom voor de belligerenten de Eerste Wereldoorlog een even traumatische ervaring is als voor ons het Nederlandse onvermogen om onze joodse landgenoten tegen de Nazi's in bescherming te nemen. Daarom blijven historici, schrijvers en ook gewone toeristen terugkeren naar de slagvelden van Passchendaele, de

Somme en Verdun.¹ En daarom ook betekent Wapenstilstandsdag in onze buurlanden vaak meer dan 4 mei, het einde van de Tweede Wereldoorlog.

De onpeilbare gruwelijkheid van de Eerste Wereldoorlog kunnen we slechts heel onvolkomen ervaren. We moeten het doen met de verslagen van

tijdgenoten en de studies van historici, en vooral met de beelden die schrijvers en dichters oproepen. Eén van de treffendste evocaties is de metafoor van de Amerikaanse schrijver Scott Fitzgerald. Hij beschrijft de oorlogvoerende volkeren als langzaam voortschuivende monsters, *dying in front and pushing forward behind*. We zien hoe de achtersten in de mensenkluwen de voorsten in de afgrond van de loopgraven duwen, als een voortgaand proces van vernietiging, zonder doel en zonder eind. Precies dit beeld vertegenwoordigt, althans voor mij, de essentie van de Eerste Wereldoorlog: in zijn ontmenselijke en mechanische vernietiging van honderdduizenden in naam van de beschaving, god en vaderland, vormt de Eerste Wereldoorlog een voorbode van de Holocaust.

Een even treffend beeld roept Wilfred Owen op in de eerste bittere regel van zijn gedicht *Anthem for Doomed Youth* dat hij in september 1917 schreef toen hij na een verblijf in de loopgraven van het Westelijk front in Craiglockhart War Hospital bij Edinburgh behandeld werd voor shell-shock: *What passing bells for these who die as cattle?* Welke doods klokken luiden er voor hen die als vee sterven? Voor hen die in het niemandsland sneuvelen, klinken er geen doods klokken, is zijn cynische antwoord. Er is geen rouwbeklag en er worden geen kaarsen gebrand. Er is slechts het gedonder van kanonnen, het geratel van geweren, het schrille koor van gierende granaten. Zij sterven als vee, ontmenselijk, letterlijk als kannonenvoer. Het gedicht, later ook gebruikt door

Benjamin Britten in zijn *War Requiem*, roept de desolaatheid van de Eerste Wereldoorlog op. De honderdduizenden jongens die gedwee, licht voorovergebogen, alsof zij leunen tegen wind en regen, zien we voorwaarts gaan, hun dood tegemoet. In een eerdere versie had Owen nog geschreven over 'zij die in kudden sterven', ongetwijfeld om de paradox van massaliteit en eenzaamheid van de dood op het slagveld op te roepen. Maar 'sterven als vee' leverde een sterkere verbeelding op van het slachthuis dat door de beschaafde volken van West-Europa in de loopgraven van de Eerste Wereldoorlog was ingericht.

De vraag is, niet meer en niet minder, hoe West-Europese samenlevingen daartoe in staat waren. Deze vraag impliceert geen algemene klacht over de 'waanzin van de oorlog' en de zinloosheid ervan. De oorlog tegen Nazi-Duitsland was betekenisvol en daardoor kan de dood van zovele soldaten gerechtvaardigd worden, of althans aanvaard worden. In iedere oorlog sneuvelen soldaten, massaal en op gruwelijke wijze. Toch kan de wijze waarop verschillen. Wanneer op 6 juni 1944 de invasie in Normandië mislukt zou zijn, zou het niet de volgende dag, of de volgende week op dezelfde manier weer geprobeerd zijn. Precies die herhaling van groteske mislukkingen waardoor het sneuvelen van soldaten werkelijk zinloos wordt en een misdadig karakter krijgt, kenmerkt de Eerste Wereldoorlog en maakt hem zo luguber.

Een gezamenlijke Europese suïcide

Een bloedige twintigste eeuw, geen eeuw uit de menselijke geschiedenis kent in absolute als in relatieve zin zoveel slachtoffers door oorlog en geweld dan de onze, stelt ons voor in essentie onbeantwoordbare, daardoor uiterst pijnlijke vragen naar de aard van onze samenlevingen, naar het menselijk vermogen om te lijden en anderen te laten lijden. Hoe bizar het ook lijkt, naarmate de misdadigheid van de gebeurtenis duidelijker is, lijken deze vragen minder moeilijk te beantwoorden. We kunnen ons

dan immers van een eenvoudig goed versus kwaad schema bedienen. De bedrijvers van de Holocaust waren de vijandelijke anderen, de vertegenwoordigers van het Absolute Kwaad, aanhangers van een verwerpelijke ideologie die de hele samenleving in hun greep hadden. Wij kunnen herhaling voorkomen door waakzaam te zijn en te blijven tegen raswaan en vreemdelingenhaat. En op 4 mei komen we in redelijke zelfgenoegzaamheid bijeen om de gelofte van waakzaamheid weer af te leggen.

Bij de beantwoording van het raadsel van de Eerste Wereldoorlog bestaat deze uitweg om de ander, het Absolute Kwade, verantwoordelijk te houden voor de slachtingen van de uitputtingsoorlog niet. Het waren immers de eigen generaals die jaar na jaar volhardden in de uitzichtloze tactiek die elk jaar honderdduizenden soldaten het leven kostte, zonder dat enige terreinwinst of politiek voordeel werd behaald. Sir William Robertson, als *Chief of the Imperial General Staff* de hoogste Britse generaal, schreef tijdens de Slag van Passchendaele, die in 1917 van juli tot november woedde, vierhonderdduizend soldaten het leven kostte en nauwelijks terreinwinst opleverde: '*I confess I stick to it, more because I see nothing better, and my instinct prompts me to stick to it, than because of any good argument by which I can support it.*'² Verschrikkelijke woorden ter rechtvaardiging van de dood van vierhonderdduizend mensen, commentarieerde Winston Churchill, die overigens zelf grote verantwoordelijkheid droeg voor de bloedige mislukking van de landingen bij Gallipoli in april 1915.

Het waren de eigen politici die niet in staat waren aan de langzame, gezamenlijke Europese suïcide, waar de loopgravenoorlog op neer kwam, een einde te maken, zelfs als zij, zoals de Britse premier Lloyd George, overtuigd waren van de futiliteit van de gebrachte offers. Het waren de eigen burgers, en tenslotte ook de eigen soldaten die op duizenden manieren eraan meewerkten om de vernietigingsmachine van het Westelijk front in stand te houden. Dat is het blijvende raadsel van de Eerste Wereld-

1. Voortdurend verschijnen er nog historische studies over de Eerste Wereldoorlog. Vooral in het Engelse taalgebied, maar ook kan bijvoorbeeld genoemd worden het waardevolle werk van Sophie de Schaepdrijver, *De Grootte Oorlog. Het Koninkrijk België in de Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam: Atlas, 1997. Ook in de belletristiek is er een voortdurende aandacht voor de Eerste Wereldoorlog,

zoals bijvoorbeeld de fenomenale trilogie van Pat Barker, *Regeneration*, *The Eye in the Door*, en *The Ghost Road*, waarmee zij de Booker Prize in de wacht sleepte en *Bird Song* van Sebastian Faulks (beide in Nederlandse vertaling beschikbaar). Zeer informatief is ook Chrisje en Kees Brants, *Velden van weleer - Reisgids naar de Eerste Wereldoorlog*, Amsterdam: Nijgh & van Ditmar, 1997 (5e editie).

Opmerkelijk is dat nog steeds in België en Noord-Frankrijk nieuwe musea, gewijd aan de Eerste Wereldoorlog ingericht worden, zoals het *Historial de la Grande Guerre* in Péronne en het *In Flanders Fields Museum* in Ieper. Beide musea trekken grote aantallen publiek. 2. Zoals geciteerd in Bernard Brodie, *Strategy in the Missile Age*, Princeton: Princeton University Press, 1959, p. 60.

oorlog: hoe konden generaals, politici, burgers, soldaten, hoe konden beschaafde, min of meer democratische samenlevingen volharden in het offeren van opeenvolgende jaarklassen soldaten? Het raadsel raakt aan het karakter van de eigen samenleving, aan de wezenskenmerken van gewone mensen, aan het menselijk tekort en aan de menselijke grootheid. De daders en de slachtoffers zijn wijzelf, en daarom zal de Eerste Wereldoorlog blijven fascineren.

Het mechaniek van de slachting

Overigens vormt het mechaniek van de slachtingen zelf in het niemandsland tussen de loopgraven geen raadsel en is zelfs eenvoudig te beschrijven. Het aanvalsplan was simpel. Eerst worden de vijandelijke loopgraven, *dug-outs* en bunkers, dagen, soms wekenlang met *high explosives* gebombardeerd. Wanneer verwacht mag worden dat de vijandelijke stellingen door de onophoudelijke bombardementen verpulverd en de soldaten gedood zijn, klimmen de aanvallers over de borstweringen van hun eigen loopgraaf en doorkruisen het niemandsland terwijl de artillerie met *shrapnel* de prikkeldraadversperringen voor de vijandelijke loopgraaf uit de weg ruimt. De aanvallers nemen de vijandelijke loopgraaf ongestoord in bezit en doden met bajonet, ploertendoer of liefst nog met een middeleeuwse knots de paar tegenstanders die nog niet gesneuveld waren.

Het ging dus bijna altijd anders. Of er waren te weinig kanonnen, of er was te weinig munitie, of er waren te veel blindgangers, of de kanonnières richtten te slecht omdat ze hun eigen positie op de stafkaarten verkeerd hadden bepaald. Bijna nooit echter voldeden de bombardementen aan hun opdracht. Dat betekende dat wanneer op het afgesproken uur de kanonnen zwegden en de officieren met hun fluitjes de soldaten uit de loopgraaf joegen, de verdedigers vanuit hun diepe schuilplaats naar boven renden, de machinegeweren bemanden en de aanvallers die in brede linies langzaam oprukten, bij duizenden tegelijk neermaaiden. De enkelen die erin slaagden het niemandsland over te steken, raakten verward in het prikkeldraad dat vrijwel nooit verwijderd was, en kwamen op die manier om. Zo sneuvelden op 1 juli 1916, de eerste dag van de Slag van de Somme, 21.000 Engelse soldaten en raakten er 35.000 gewond. Deze aantallen zijn cijfers op papier. Hoeveel pijn en verdriet deze aantallen betekenen is nauwelijks te bevatten. Wat het voor een samenleving betekent om op een dag zo'n verlies te

moeten dragen, kan misschien begrepen worden door te overwegen dat in de meidagen van 1940 in totaal 2200 Nederlandse militairen sneuvelden en het bombardement van Rotterdam ongeveer achthonderd mensen het leven kostte. Als er geen grote slagen werden ondernomen, op een gewone doordeweekse oorlogsdag dus, rekende het Engelse leger met zeventuizend *casualties*, doden en gewonden, zieken en gevangenen. Men sprak in dit verband over *normal waste*, zoals in *wastepaper basket*, prullebak. Juist deze terminologie maakt het karakter van de Eerste Wereldoorlog duidelijk.

Het lugubere mechaniek van de moordmachine van het westelijk front is dus eenvoudig te beschrijven. Het raadsel van de Eerste Wereldoorlog schuilt niet in het *hoe* ervan, maar in het feit dat deze slachtingen maand na maand jaar na jaar werden herhaald. Dit raadsel wordt nog groter wanneer men bedenkt dat bijna twintig jaar voordat de Eerste Wereldoorlog uitbrak, dit mechaniek reeds uiterst nauwkeurig door Jean de Bloch beschreven was. Precies honderd jaar geleden immers publiceerde deze Bloch, een Pools-joodse bankier die zijn fortuin met de aanleg van het Russische spoorwegennet had gemaakt, het zesdelige werk *La Guerre Future; aux points de vue technique, economique et politique*. Een jaar later verscheen een beknopte Engelse versie onder de programmatische titel *Is War Now Impossible? Zo'n indruk maakte het werk van Bloch op Tsaar Nicolaas II dat deze in mei 1899 de Eerste Haagse Vredesconferentie bijeenriep om samen met zijn collega staatshoofden de consequenties van Bloch's analyse te doordenken.*

Bloch had de invloed onderzocht die de moderne wapentechnologie, vooral de enorm toegenomen vuurkracht van artillerie en machinegeweer, op de oorlogvoering zou hebben. Zijn conclusie was dat 'beslissende veldslagen', waarbij de infanterie met de bajonet op het geweer een frontale aanval uitvoerde, niet meer mogelijk waren. De gecombineerde vuurkracht van machinegeweer en artillerie zou op het slagveld een onzichtbaar, maar ondoordringbaar loden scherm neerlaten waar de aanvallers op stuk zouden lopen terwijl de verdedigers achter versperringen van prikkeldraad en verschanst in hun loopgraven niet door de vijandelijke artillerie uitgeschakeld zouden kunnen worden.

De ontwikkeling van de wapentechnologie deed met andere woorden de balans in het voordeel van de verdedigers doorslaan. Door de superioriteit van de defensie, uitgedrukt in de onheilige drieëenheid

van loopgraaf, prikkeldraad en machinegeweer zou volgens de berekening van Bloch de aanvaller over een nauwelijks te realiseren overmacht van acht tegen één moeten beschikken om succes te kunnen boeken. Daarom zou een beslissende slag, zoals die van Waterloo, waarin op 18 juni 1815 in ongeveer zes uur over het lot van Napoleon en Europa beslist werd, uitgesloten zijn. Een moderne veldslag zou dagen, zo niet weken duren zonder dat een militaire of politieke overwinning behaald zou worden.

De Eerste Wereldoorlog bewees pijnlijk nauwkeurig de juistheid van Blochs argumentatie. Bij honderdduizenden sneuvelden de soldaten in het niemandsland zonder dat ze de grote doorbraak die hun generaals hen telkens beloofden, konden realiseren. De Slag van Verdun duurde in 1916 van 21 februari tot 15 december. Toen hadden de Fransen al het terrein heroverd dat de Duitsers aanvankelijk in bezit hadden genomen. In het front was aldus geen enkele beweging gekomen, maar ruim driehonderdduizend Duitse en iets meer Franse soldaten, waarvan velen van Marokkaanse of West-Afrikaanse afkomst, waren gesneuveld.

Bloch had dus gelijk, maar nog meer ongelijk. De patsituatie op het slagveld door de ontwikkeling van de militaire technologie had hij weliswaar goed voorspeld, maar de economische, politieke en maatschappelijke gevolgen daarvan schatte hij geheel verkeerd in. Zijn stellige opvatting was dat de Europese samenlevingen, beschaafd, gecultiveerd en verwend als zij tijdens het *fin de siècle* waren, tot zo iets barbaars als het voeren van langdurige uitputtingsoorlogen gewoon niet in staat zouden zijn. *Daardoor zouden deze uitputtingsoorlogen ook niet plaatsvinden.* Hier toont Bloch een bijna vertederend, negentiende eeuws rationalisme en optimisme dat door de barbaarsheid van de twintigste eeuw gelogenstraft zou worden. Bloch vergiste zich immers schromelijk in de kracht van de Europese samenlevingen en in het vermogen van mensen om zich aan de meest afschuwelijke omstandigheden aan te passen. Niet de zwakte van de samenlevingen verhinderde de slachtingen van de Eerste Wereldoorlog, maar hun enorme organisatorische kracht, die hen in staat stelde te volharden in de uitputtingsoorlog, dreef hen bijna tot suïcidaal gedrag.

Overigens was Bloch's analyse overtuigend genoeg, als zij niet zo onjuist was geweest. Doordat een beslissing op het slagveld uitbleef, zouden alle menselijke en materiële hulpbronnen van de oorlogvoerende samenlevingen voor langere tijd op de oorlogvoering gericht moeten worden. Dit zou volgens hem tot rampzalige verstoringen van het economisch leven leiden. Wanneer steeds meer arbeidskracht ingezet werd voor de oorlogsproductie, zou dit tot verlaging van de civiele productie moeten leiden, met alle sociale gevolgen vandien. Wanneer daarnaast ook steeds meer arbeiders naar het front gestuurd moesten worden om de verliezen aan te vullen (het Engelse leger had daarvoor per week 35.000 nieuwe rekruten nodig), zou de materiële basis voor voortzetting van de oorlog verdwijnen. Zowel de oorlogsproductie (munitie, kanonnen, en later bijvoorbeeld tanks), als de voedselvoorziening zouden in gevaar komen. Bovendien zou de standvastigheid van de bevolking door de massale verliezen aan mensenlevens tot het uiterste op de proef gesteld worden. De oorlog zou met andere woorden niet op het slagveld beslist worden. De beslissende factor zou het vermogen van de samenleving als geheel zijn om de gruwelen van de oorlog te verdragen: 'the decisive factors would be the quality of toughness and capacity for endurance, of patience under privation, of stubbornness under reverse or disappointment. That element in the civil population will be more than anything else the deciding factor in modern war ... "Your soldiers", concluded Bloch grimly, "may fight as they please; the ultimate decision is in the hands of *famine*."' ³

In de moderne oorlog zouden niet langer legers als de vertegenwoordigers van de oorlogvoerende samenlevingen tegenover elkaar komen te staan. De moderne oorlog zou een totale oorlog worden waarin de samenlevingen als zodanig de strijd met elkaar zouden aanbinden om elkaar te vernietigen. Niet de vernietiging van de vijandelijke legers, maar van de vijandelijke samenleving zou het doel van de oorlog worden. De uiterste consequentie van de totale oorlog is dan ook dat het traditionele onderscheid tussen soldaat en burger, tussen combattant en non-combattant zou wegvallen. In de uitputtingslagen van de Eerste Wereldoorlog dienden de legers

3. Michael Howard, 'Men Against Fire. Expectations of War in 1914,' *International Security*, Summer 1984 (Vol. 9, No. 1), p. 43-44.

er niet toe om op het slagveld de vijand te verslaan, maar zij dienden ertoe om de vijandelijke samenleving 'dood te laten bloeden', waarbij met het oog op de uiteindelijke overwinning het irrelevant was dat de eigen verliezen in absolute zin groter waren dan die van de tegenstander.

Precies daarom zou volgens Bloch uiteindelijk de patsituatie op het slagveld niet lang voortduren. De Europese bevolkingen zouden niet tegen de eisen van de moderne oorlog opgewassen zijn: 'The modern European feels more keenly and is much more excitable and impressionable than his forefathers. Upon this highly excitable, sensitive population you are going to inflict the miseries of hunger and all the horrors of war.' De moderne European zou dit alles niet kunnen verdragen en daardoor in opstand komen: 'with the increase of culture and prosperity modern man had become nervous and almost incapable of fighting a modern war.'⁴ Niet alleen zou het economische en sociale vlechtwerk van de samenleving verpulverd worden onder de druk van de uitputtingsoorlog, de bevolking zou tegen alle ontberingen in opstand komen. Totale sociale desintegratie zou gepaard gaan met politieke revolutie. Daardoor zou in een vroeg stadium een einde aan de oorlog komen terwijl ook de macht van de bestaande politieke en militaire elite gebroken zou zijn. Dit scenario hield Bloch nu aan Nicolaas II en de andere gekroonde hoofden van Europa voor. En hij rekende erop dat deze elite uit welbegrepen belang zou afzien van een volgende oorlog die immers in elk opzicht een bijna suïcidaal karakter zou krijgen.

De misrekening van Bloch

Bloch vergiste zich echter in de kracht van de Europese samenlevingen, in de rationaliteit van de politieke elite en in het menselijk vermogen om zich aan te passen aan de meest gruwelijke omstandigheden. Niet de zwakte van de samenlevingen en het menselijk onvermogen tot lijden en laten lijden fungeerden, zoals Bloch veronderstelde, als beschermende blokkade tegen de bijna suïcidale voortzetting van de uitputtingsoorlog. Daarentegen maakten hun kracht en het bijna onbepaald menselijk vermogen tot lijden en laten lijden paradoxaal genoeg de voortzetting ervan *in extremis* mogelijk.

Tal van factoren hebben ertoe bijgedragen dat de Europese samenlevingen in staat bleken een uitputtingsoorlog tot het uiterste te voeren. Het voortgaande proces van staatsvorming met zijn nadruk op bureaucrativering en professionalisering leverde de instrumenten om alle menselijke en materiële hulpbronnen van de samenleving op de oorlogvoering te concentreren. Het is opmerkelijk dat naarmate samenlevingen moderner en democratischer, althans minder traditioneel en autoritair waren, de omschakeling van een vredeseconomie naar een totale oorlogseconomie soepeler verliep. In die zin is de bewondering van Tsaar Nicolaas II voor Bloch meer dan ironie. Juist zijn traditionele en autoritaire Rusland bezweek na drie jaar onder de druk van de oorlog, ongeveer volgens het scenario van Bloch.

Naast het voortgaande proces van staatsvorming moet gewezen worden op het proces van nationalisering van de bevolking. Hier gaat het om de duizendmaal versterkte echo van de Napoleontische revolutie en van de oproep tot de *levée en masse*: onderdanen zijn burgers geworden die het tot hun vanzelfsprekende recht en plicht rekenen om hun samenleving te verdedigen. Naarmate burgers ook meer democratische rechten veroverden, groeide de bereidheid om de eigen politieke gemeenschap te verdedigen des te meer. Tenslotte kan gewezen worden op de ontwikkeling van de verzorgingsstaat, welke juist in de negentiende eeuw al in Duitsland en Frankrijk vorm begon te krijgen. Ook dat verschaftte een bijkomende reden om het vaderland te verdedigen. Aldus stroomden in augustus 1914 de honderdduizenden oorlogsvrijwilligers toe. Het paradoxaal gevolg was dat de generaals precies omdat ze zich over de toevoer van nieuwe rekruten geen zorgen hoefden te maken, op uiterst cynische wijze met de levens van de hen toevertrouwde soldaten om sprongen. Van de vele Duitse studenten die zich in augustus 1914 hadden aangemeld, sneuvelden er twee maanden later op 21 oktober 1914 bij de *Kindermord* van Ieper al drieduizend toen zij, geheel ongetraind, bij Langemarck een aanval uitvoerden op Engelse gardetroepen. Velen van de Engelse vrijwilligers van augustus sneuvelden op de eerste dag van de Slag van de Somme, kansloos omdat de gevolgde tactiek, zoals boven omschreven hen geen echte kans

4. T.H.E. Travers, 'Technology, Tactics, and Morale: Jean de Bloch, the Boer war, and British Military Theory', *Journal of Modern History*, Vol. 51. June 1979, p. 266-67.

bood. De uitputtingsoorlog was mogelijk omdat burgers, in vol vertrouwen op de redelijkheid van hun generaals en onwetend van de realiteit van het slagveld, zich daartoe als de instrumenten aanboden: 'With national armies raised by conscription and supported by the whole people, one could do what was not possible with mercenary forces maintained by the prince for strictly dynastic purposes. They could be more ruthlessly expended in campaigning because new levies would bring forward ample reinforcements.'⁵

De industriële revolutie met zijn massaproductie van wapens en munitie en met zijn toegenomen industriële en agrarische arbeidsproductiviteit stelde de moderne samenlevingen in staat om de materiële voorwaarden voor de uitputtingsoorlog, zowel in militaire als in civiele zin, in stand te houden. Blochs verwachting dat 'one simply could not wage war and feed the population' bleek onjuist.⁶ Moderne transportmiddelen slaagden erin in korte tijd de miljoenen soldaten op het slagveld te krijgen en ze bovendien te voorzien van munitie en voedsel. Gewonden kregen door de zegenrijke vooruitgang in de gezondheidszorg nog een tweede kans op het slagveld.

Toch zijn de zojuist kort aangeduide en met vele andere aan te vullen factoren niet de oorzaken van de uitputtingsoorlog, zij maakten het slechts mogelijk dat de Eerste Wereldoorlog het karakter van een uitputtingsoorlog kreeg. Misschien ligt de belangrijkste oorzaak daarvan wel in het menselijk onvermogen om de door hem zelf ontwikkelde technologie op adequate wijze te beheersen. Brodie wijst in dit verband op 'the dilemma of ever-widening disparity in accomplishment between man's military inventions and his social adaptation to them.'⁷ De Europese samenlevingen hadden zich een oorlogsmachine geschapen die zij, eenmaal op gang gebracht, niet langer konden beheersen. De technologie was geen instrument meer dat de mens ten dienste stond, maar ging mens en mensheid beheersen. In plaats van een middel te zijn om een politiek doel te bereiken, zoals Clausewitz de oorlog had omschreven, werd voortzetting oorlog het doel waaraan alles ondergeschikt werd gemaakt. Edmund Blunden beschrijft in *Undertones of War* zijn gevoelens op 1 juli, 1916 aldus: 'The War had won and

would go on winning. Indeed, many thought that the War would never stop, because the participating nations seemed to produce new victims.'

De ideologie van het offensief

Het is niet zo dat de gevolgen van de wapentechnologische ontwikkeling in 1914 als een verrassing kwamen, integendeel. Bloch was geen geïsoleerde kamergeleerde. Zijn boek werd in militaire kringen uitvoerig bestudeerd. De tactische en strategische ervaringen van de Boerenoorlog en vooral van de Russisch-Japanse oorlog (1904/05), waar de Japanse aanvallers erin slaagden tegen de in de loopgraven verschanste Russen uiteindelijk toch de overwinning te behalen, werden nauwkeurig geanalyseerd. Er ontstonden verschillende scholen in het militair-strategisch denken. Sommige benadrukten de noodzaak om de defensieve superioriteit met technologische middelen te doorbreken, andere bepleitten een zodanige verandering van de tactiek dat er van die suïcidale massale infanterieaanvallen met de bajonet op het geweer geen sprake meer zou zijn. Deze benaderingen liepen stuk op het bittere verzet van het aartsconservatieve militaire establishment. Zij interpreteerden de uitkomst van de Russisch-Japanse oorlog als een overwinning van morele superioriteit op technologische superioriteit. Door het benadrukken van klassieke militaire deugden als discipline en opofferingsgezindheid zou de mens het van de materie kunnen winnen. Het liep uit op de verheerlijking van het *offensive brutale et à l'outrance*. De menselijke wil om te winnen zou de kracht van het machinegeweer kunnen overwinnen: 'the moral attributes are the primary causes of all great success', verklaarde in 1907 kolonel Kiggell, die als rechterhand van de Engelse opperbevelhebber Haig alle Britse operaties in de Eerste Wereldoorlog mede zou leiden.⁸ Alle Europese legers kozen aldus voor de ideologie van het offensief in een tijd waarin de wapentechnologie aan het defensief absolute superioriteit verleende.⁹ Deze keuze reflecteerde gedeels zulke filosofische stromingen als het sociaal-darwinisme, waarin naties hun bestaansrecht op het slagveld verondersteld werden te bewijzen, en van bewegingen als het vitalisme en futurisme waarin geweld en oorlog werden verheerlijkt als het breekt-

5. Brodie, a. w., p. 31.

6. Zie Travers, a. w., p. 266.

7. Brodie, a. w., p. 4.

8. Travers, a. w., p. 273.

9. Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive. Military Decision Making and the Disasters of 1914*, Ithaca: Cornell University Press, 1984.

ijzer van de nieuwe tijd. Dit spreekt bijvoorbeeld uit het commentaar van de Duitse historicus Meinecke op de eerder beschreven *Kindermord van Ieper*: 'Hun offer voor ons betekent een heilige lente voor heel Duitsland.'

Om de superioriteit van de verdedigende partij te breken moest de aanvaller bereid zijn grote offers te brengen. Al in 1905 formuleerde de Britse kolonel Maude, die absoluut overtuigd was van de extreme moeilijkheid van het doorkruisen van het niemandsland, zonder mededogen zijn *suffer-casualties* doctrine: 'Victory [will go to] the army that had been trained to die rather than to avoid dying.'¹⁰

Van deze doctrine naar de theorie en de praktijk van de uitputtingsoorlog was het maar een kleine stap. Al voor 1914 werd de even eenvoudige als lugubere rekenkunde van de uitputtingsoorlog beoefend. Stelde men de totale hoeveelheid weerbare mannen bij de vijand op 2 miljoen en de eigen sterkte op 2,5 miljoen, dan zou na vier jaar waarin de vijand per jaar een half miljoen man verloor en de eigen verliezen per jaar zo'n zeshonderdduizend bedroegen, de overwinning behaald zijn. De vijand zou dan immers door zijn mankracht heen zijn. De situatie op het slagveld noopte tot opoffering van de eigen soldaten om die van de vijand te doden, ook al leverde dit op het slagveld geen tactisch voordeel op.

Deze opvatting impliceerde een bijzondere houding tegenover de eigen soldaten en tegenover de eigen burgers, die immers ook soldaten waren of konden worden. Zij werden geacht hun individuele waardigheid verloren te hebben. Zij stierven met geen ander doel dan om anderen te laten sterven. Zij waren geen mensen meer, maar rekenkundige eenheden. Zij stierven als vee, zoals Wilfred Owen in september 1917 dichtte in zijn *Anthem for Doomed Youth*.

De lokroep van de loopgraven

De meest hartbrekende vraag blijft hoe al die honderdduizenden slachtoffers de ellende van de loopgraven konden verdragen. We mogen vermoeden dat wanneer zij hadden geweten van de realiteit van de loopgraven, zij nooit waren gegaan. De slachtingen van de Eerste Wereldoorlog waren mogelijk precies omdat de slachtoffers ervan niets van hun omvang konden vermoeden. De vrijwilligers van augustus 1914, gedreven door een combinatie van patriotisme, sociale en politieke dwang, kameraad-

schap en economisch voordeel, vermengd met de geheime verleiding van geweld en avontuur, dachten in al hun onschuld voor Kerstmis terug te zijn. Juichend schreef Julian Grenfell, captain van de 1st Royal Dragoons, naar huis: *Ik vind de oorlog heerlijk. Het is net een grote picknick, maar dan zonder de doelloosheid van een picknick.* Het zijn niet de woorden van een krankzinnige. Het is ook geen blasfemie jegens de miljoenen slachtoffers. Grenfell, die overigens al in 1915 zou sneuvelen, geeft de goedstoestand weer van al die soldaten die met een grenzeloos optimisme aan hun beproeving begonnen. Zij werden, zonder dat ze het wisten, met al hun gewone mensen ambities en verlangens langzaam de modder van de loopgraven ingezogen.

Dan ontwikkelt zich een volgende paradox. De werkelijkheid van de loopgraven was zo verschrikkelijk anders dan het gewone bestaan dat het voor vele soldaten, die de loopgraven eenmaal hadden overleefd, onmogelijk was om zich weer aan het veilige, rustige burgermansbestaan aan te passen. Zij vluchtten als het ware terug naar de hel van de loopgraven omdat ze tegen het gewone bestaan niet meer opgewassen waren. Het klassieke voorbeeld hiervan lezen we in *Im Westen Nichts Neues* van Erich Maria Remarque waarin Paul, de hoofdpersoon van het boek, na een dag verlof al weer naar het front terugkeert omdat hij ziek wordt van de vrienden van zijn vader die als café-strategen aan hem uitleggen waar de volgende doorbraak moet plaatsvinden en er niet tegen kan door middelbare scholieren te worden uitgescholden als landverrader en pacifist omdat hij de waarheid over de loopgraven vertelt. Maar dit komt veelvuldig voor en is een voorafschaduwning van de maatschappelijke ontworteling waaraan na de oorlog de *lost generation* van 'Frontkämpfer' ten prooi valt en dat zo'n vruchtbare voedingsbodemp voor nazisme en fascisme zou gaan vormen.

Naast de zojuist genoemde en de voor de hand liggende andere redenen voor soldaten om naar de loopgraven terug te keren (gebrek aan alternatieven, angst voor straf wegens desertie etc), is er nog een andere. Zij keerden terug omdat zij zich daartoe tegenover hun lotgenoten, die niet de mogelijkheid hadden in het veilige achterland te blijven, verplicht voelden. Deze onderlinge solidariteit van de slachtoffers van de uitputtingsoorlog hield aldus voor een belangrijk deel de slachtingen in stand.

Keren we nog een keer terug naar Craiglockhart,

waar Wilfred Owen, zoals gezegd, behandeld werd voor *shell-shock*. Soldaten, dicht op elkaar gepropt in de *dug-outs* van de loopgraven, staan door de oorverdovend artilleriebeschietingen onder geweldige spanning. De adrenaline die door het lichaam jaagt, dwingt onweerstaanbaar tot activiteit en beweging. Het is een van de redenen dat velen uiteindelijk met een gevoel van opluchting de loopgraven uitklommen, de machinegeweren tegemoet. Wanneer men uren of dagenlang tot bewegingloosheid werd gedwongen (de bombardementen die een aanval moesten voorbereiden duurden soms weken), kon de gefrustreerde behoefte aan beweging omslaan in fysieke verlamming. Soldaten verloren de controle over hun ledematen en ontwikkelden groteske tics, zij gingen dikwijls stotteren of verloren hun spraakvermogen geheel. Maar ook deze *shell-shock* patiënten wilden weer herstellen, om naar het front en hun kameraden te kunnen terug keren.

Van de patiënten van Craiglockhart was *Siegfried Sassoon* ongetwijfeld de meest bijzondere. Deze Sassoon, lid van een puissant rijke Engelse familie, gelieerd aan de zware industrie, was op vreemde wijze in Craiglockhart terecht gekomen. Voor 1914 verdeelde hij zijn tijd tussen het schrijven van onleesbare poëzie, cricket, golf en de vossejacht. De oorlog betekende voor hem de mogelijkheid iets zinvol met zijn leven te doen en op 28-jarige leeftijd nam hij dienst. Als tweede luitenant van de *Royal Welch Fusiliers* ontwikkelde hij zich tot een agressieve soldaat. Mad Jack werd Sassoons bijnaam omdat hij er 's nachts dikwijls in zijn eentje op uittrok om zoals hij het uitdrukte Duitsers te doden. Tegelijk echter ontwikkelde hij zich paradoxaal genoeg tot de belangrijkste Engelse anti-oorlogsdichter die keihard het misdadig cynisme van de generaals blootlegde. Zijn verzet tegen de oorlog groeide omdat hij steeds meer de zinloosheid van de slachtingen aan den lijve ondervond, en dit verzet mondde uit in zijn *Soldier's declaration* uit 1917 waarin hij openlijk het vertrouwen in de militaire autoriteiten opzegde:

'War is deliberately prolonged by those who have the power to end it ... I have seen and endured the sufferings of the troops, and I can no longer be a party to prolong these sufferings for ends which I believe unjust. I am protesting ... against the political errors and insincerities for which the fighting men are being sacrificed.'

Deze brisante verklaring verscheen in de *Times* en werd in het Lagerhuis voorgelezen. Maar de regering maakte op handige wijze het politieke karakter van Sassoons protest onschadelijk door hem tot *shell-shock* patiënt te verklaren en zo kwam Sassoon in Craiglockhart terecht waar hij met Owen schaaftte aan *Anthem for Doomed Youth* en ook zelf verder gedichten schreef. Naarmate de tijd verstreek, besefte Sassoon dat nu zijn protest zijn politieke doel gemist had, hem eigenlijk niets anders restte dan weer het lot van zijn medesoldaten te gaan delen. In de veilige luxe van Craiglockhart voortleven, zou immers verraad zijn aan al diegenen, voor wie hij in de bres was gesprongen.

Net zoals Owen keert Sassoon dus naar de loopgraven terug: 'I am banished from the patient men who fight. (...) They went arrayed in honour. But they died, - / Not one by one; and mutinous I cried / To those who sent them out into the night. / (...) Love drove me to rebel. / Love drives me back to grope with them through hell; / And in their tortured eyes I stand forgiven.'¹¹

Sassoon overleeft de loopgraven. Wilfred Owen sneuvelt op 4 november 1918, zeven dagen voor het einde van de oorlog, wanneer zijn bataljon bij het oversteken van het Sambre-Oise kanaal vastloopt in het spervuur van Duitse machinegeweren. Ieder wie de oorlog kent, had Owen eerder geschreven, zal nooit aan kinderen die oude leugen vertellen dat het schoon en waardig is het om voor het vaderland te sterven: 'My friend, you would not tell with such high zest / To children ardent for some desperate glory, / The old lie: Dulce et decorum est / Pro patria mori'.

11. Uit *Banishment* van Siegfried Sassoon, *The War Poems*, London: Faber and Faber, 1983, p. 108.

FINANCIËLE CRISIS

Met de huidige Aziatische crisis is er voor de derde keer in de jaren negentig grote onrust op de financiële markten ontstaan. Een aantal jaren geleden waren het vooral de schuldproblemen in Mexico die voor turbulentie op de financiële markten zorgden; aan het begin van het decennium spitste de onrust zich vooral toe op het Europese wisselkoersstelsel.

Naar aanleiding van de jongste crisis zijn er verschillende voorstellen gedaan om het financiële stelsel structureel te versterken. Deze voorstellen worden in het onderstaande samengevat en besproken. Tevens wordt ingegaan op het recente plan van de zeven belangrijkste industrielanden waarin een aantal van de voorstellen is verwerkt. Hoewel dit G7-plan in mijn ogen niet ver genoeg gaat, kan het een eerste stap zijn op weg naar stabilisering van de internationale kapitaalmarkten. Het besef begint door te dringen dat de liberalisatie van de kapitaalmarkten gevolgd moet worden door het overhevelen van financiële ordenings-instrumenten van het nationale naar het supra-nationale niveau.

Kuddegedrag en besmettingsgevaar

De achtergrond van de financiële onrust in de jaren negentig vormen de liberalisatie en de enorme groei van de kapitaalmarkten. Op de kapitaalmarkt is kuddegedrag, waarbij de eigen inschatting van eigen risico en kansen minder zwaar weegt dan het navolgen van wat anderen doen, een veel voorkomend verschijnsel. Hierdoor worden risico's vaak te laat onderkend, waardoor het marktsentiment zeer snel om kan slaan. Omdat de kapitaalmarkt van alle markten het meest geglobaliseerd

Hervorming van het inter- nationale financiële stelsel: een inventarisatie



BART VAN RIEL

*Beleidsmedewerker Economie
van de PvdA-delegatie in het
Europees Parlement*

is, kan een vertrouwenscrisis snel om zich heen grijpen. Landen die kwetsbaar zijn omdat hun banken op korte termijn veel buitenlands geld geleend hebben, hun concurrentiepositie verslechterd is of omdat ze weinig buitenlandse reserves hebben, worden op deze manier getroffen.

Onder grote druk moeten ze hun munt devalueren, waarna hun bankensysteem doorgaans pas echt in de problemen komt, omdat de buitenlandse schuld van de banken ineens veel groter geworden is en de korte termijn leningen van buitenlandse beleggers aan de banken plotseling niet meer verlengd worden. De aldus ontstane bankencrisis plant zich vervolgens voort in de reële economie doordat de getroffen banken de kredietkraan naar bedrijven moeten dichtdraaien. De economische groei neemt af, de werkloosheid toe, en door de devaluaties stijgen de prijzen en daalt de levensstandaard.

Groei en de liberalisatie van de kapitaalmarkten maken niet alleen individuele landen kwetsbaarder; ze maken het ook moeilijker voor het IMF om één van haar kerntaken – het bevorderen van wisselkoersstabiliteit – uit te oefenen. Ook de voorwaardelijke steunverlening aan landen in moeilijkheden – een andere kerntaak van het IMF – wordt steeds moeilijker. Door de globalisatie van de kapitaalmarkten grijpt een vertrouwenscrisis snel om zich heen, waardoor veel landen tegelijkertijd in problemen komen en een beroep moeten doen op het IMF. Dit jaar bereikte deze steunverlening dan ook een recordbedrag van bijna 100 miljard dollar. Zeker op korte termijn lijkt ze weinig effectief te zijn geweest.

Tegen de bovengeschetste ach-

tergrond zijn er de afgelopen maanden voorstellen gelanceerd om de rol van het IMF bij het voorkomen en genezen van financiële onrust te versterken. Deze voorstellen gaan drie richtingen op: 1. zorg dat landen minder kwetsbaar worden voor vertrouwenscrises van de financiële markten; 2. (her)reguleer het internationale kapitaalverkeer en 3. maak de steun van het IMF effectiever.

Maak landen minder kwetsbaar

De meest effectieve manier waarop landen zich minder kwetsbaar kunnen maken voor speculatieve aanvallen op hun munten is door een muntunie aan te gaan. Dat blijkt nu wel in Europa, waar voorheen mondiale financiële onrust de intra-Europese wisselkoersen onder druk zette, maar waar nu een betrekkelijke rust heerst. Zonder het perspectief van de vastkoppeling van de wisselkoersen aan het begin van volgend jaar waren in ieder geval de Italiaanse lire (vanwege de onzekere politieke situatie) en de Finse markka (vanwege de handel met Rusland) onder speculatieve druk komen te staan. Het Europese voorbeeld toont echter ook dat het aangaan van een muntunie lang kan duren. Een Aziatische of Latijns-Amerikaanse muntunie wordt nauwelijks als een serieuze optie gezien.

Tot nu toe zijn ook de zogenaamde *currency boards* in Argentinië en Hong Kong redelijk succesvol gebleken in het stabiliseren van de wisselkoers. Bij een *currency board* wordt de koppeling aan een sleutelvaluta, zoals de dollar, versterkt door de binnenlandse geldhoeveelheid rechtstreeks te koppelen aan de omvang van de buitenlandse reserves. Nemen de buitenlandse reserves af omdat de centrale bank hiermee de eigen valuta op moet kopen om de wisselkoers te stabiliseren, dan zal ook de binnenlandse geldhoeveelheid afnemen. Hierdoor stijgt de rente, waardoor er weer kapitaal het land binnenstroomt en de druk op de wisselkoers vermindert. Een *currency board* vereist dus dat het rentebeleid volledig ondergeschikt gemaakt wordt aan de stabiliteit van de wisselkoers. Renteverlagingen om de binnenlandse groei te stimuleren zijn niet meer mogelijk. Ook kan de centrale bank geen noodsteun meer verlenen als het bankstelsel in de problemen komt. Deze noodsteun zou immers de binnenlandse geldhoeveelheid vergroten zonder dat daar een verhoging van de buitenlandse reserves tegenover staat. Vanwege deze stringente implicaties was het voorstellen van Indonesië en later Rusland om *currency boards* in te voeren, niet erg realistisch.

Een optie die hier lijnrecht tegenover staat, maar ook tot minder kwetsbaarheid kan bijdragen is het geheel vrijlaten van de wisselkoers. Zwevende wisselkoersen maken het echter moeilijker om de inflationaire krachten te beteugelen. Juist vanwege het terugdringen van de inflatie hebben veel landen op aandringen van het IMF hun munten gekoppeld aan een sleutelvaluta. Door het vastpinnen van de wisselkoers kon de spiraal van devaluaties, die leiden tot stijgende prijzen waardoor looneisen worden uitgelokt, die ten koste gaan van de concurrentiepositie, waardoor weer nieuwe devaluaties nodig zijn, doorbroken worden. Bovendien kan, zoals nu in Mexico het geval is, ook een land met zwevende wisselkoersen zich gedwongen voelen om al te grote fluctuaties van de munt tegen te gaan.

Tenslotte kan een land beperkingen opleggen aan het kapitaalverkeer. De vastgekoppelde Aziatische munten kwamen onder moeilijk weerstaanbare druk omdat in korte tijd veel kapitaal wegvloede. Dit kapitaal was eerder massaal binnengestroomd in de vorm van korte termijn leningen aan de Aziatische banken. Door de massale instroom van korte termijn kapitaal in te dammen, maken landen zich minder kwetsbaar voor omslagen in het marktsentiment. Een te grote kapitaalinstroom kan (tijdelijk) worden ingedamd door de kapitaalinstroom te belasten. In Chili gebeurde dit doordat een bepaald gedeelte van de buitenlandse lening op een rekening van de centrale bank gestort moest worden waarover geen rente werd vergoed. Over de effectiviteit van dergelijke kapitaal-invoerbeperkingen lopen de meningen echter uiteen.

Het IMF zelf bepleit dat landen zich vooral door beter banktoezicht en meer transparantie minder kwetsbaar moeten maken. Beter toezicht op de banken moet zo voorkomen dat banken te veel geld lenen van het buitenland om dit vervolgens speculatief in het onroerend goed van het eigen land te beleggen, zoals bijvoorbeeld in Thailand het geval was. Meer transparantie is nodig opdat buitenlandse geldschieters beter risicovolle van minder risicovolle beleggingen kunnen onderscheiden.

De voorstellen om het toezicht op de banken in landen waar het kapitaal naar toestroomt te versterken, roept echter twee vragen op. Ten eerste de vraag hoe een dergelijk toezicht kan worden afgedwongen. Al vóór de huidige crisis in 1997 werd immers een akkoord gesloten tussen industrielanden en opkomende economieën over vijftig principes

cipes voor beter toezicht. Ten tweede rijst de vraag welke internationale instantie – het IMF, de Bank voor Internationale Betalingen (BIB) of een nieuw op te richten organisatie – de naleving van de regels voor beter banktoezicht zal moeten controleren.

(Her)regulering van het internationale kapitaalverkeer

In de jaren zeventig lanceerde James Tobin een voorstel om op elke wisselkoerstransactie een kleine belasting te heffen. Omdat de jaarlijkse kosten van zo'n belasting toenemen met het aantal transacties per jaar, wordt vooral het kortlopende kapitaalverkeer getroffen, terwijl de kosten voor het lange-termijnverkeer nauwelijks toenemen. Deze zogenaamde Tobin-tax zou paniek-achtig gedrag kunnen tegen gaan; het plotseling terugtrekken van kapitaal is niet langer kosteloos. De uitvoering van deze belasting zou in handen van het IMF moeten komen te liggen.

De Tobin-tax is nu weer volop in discussie. Het mooie van dit voorstel is dat het op een niet-bureaucratische manier discrimineert tussen lange-termijnbeleggingen en het meer speculatieve flitskapitaal. De moeilijkheid is echter dat tenminste de medewerking vereist is van de grote financiële centra in de wereld.

De econoom W. Buitter heeft recentelijk voorgesteld om kortlopende leningen standaard te voorzien van een optie die het voor de schuldenaar mogelijk maakt om de lening tegen een boete te verlengen. Hiermee hadden de Aziatische banken kunnen voorkomen dat de buitenlandse geldschijeters hun leningen plotseling massaal opeisten. Een dergelijke optie zou standaard in alle contracten – dus ook voor Westerse landen en bedrijven – moeten worden opgenomen. Anders zou er immers een fors renteverval kunnen ontstaan tussen leningen zonder en leningen met de optie tot verlenging.

De kosten van de kort lopende leningen zouden ook verhoogd kunnen worden door aanpassing van de eisen van de Bank voor Internationale Betalingen aan het eigen vermogen van banken, die gelden voor de banken in de industrielanden. Deze bepalen dat tegenover iedere gulden die een bank uitleent acht cent eigen vermogen moet staan. Centrale bankiers hebben de afgelopen weken geopperd om dit percentage op te hogen naar tien of twaalf procent. Dit zou banken kieskeuriger moeten maken in hun leningen en de banken tegelijkertijd meer middelen geven om klappen op te vangen. Een alternatief zou

zijn om een verdere differentiatie aan te brengen in de regels door speciaal de kapitaalvereisten voor risicovollere leningen – bijvoorbeeld aan *hedgafunds* – te verhogen.

Verhoging van de BIB-regels of verdere risicodifferentiatie van deze regels lijken zeker op korte termijn een realistisch alternatief voor een Tobin-tax. Toch zal het niet gemakkelijk zijn om de regels aan te scherpen. De BIB-afspraken zijn vrijwillig en moeten door de nationale staten of de Europese gemeenschap in bindende regels worden omgezet. Japan wilde in 1988 alleen met de huidige regels akkoord gaan als de ongerealiseerde koerswinsten van de Japanse banken op hun aandelenbezit tot het eigen vermogen gerekend konden worden. Op korte termijn voorkwam de Japanse regering hiermee dat de Japanse banken meer eigen vermogen zouden moeten aantrekken. Maar toen de koersen op de beurs van Tokyo kelderden, waardoor de papieren koerswinsten op de aandelen in het bezit van de Japanse banken uitgevlakt werden, bleken de Japanse banken over veel te weinig eigen kapitaal te beschikken. Als gevolg daarvan moet de Japanse belastingbetaler nu voor de schade van de Japanse bankencrisis opdraaien.

Effectievere IMF-steun

Nationale staten hebben in de loop van de tijd verzekeringsinstrumenten ontwikkeld om een zichzelf versterkende paniek op financiële markten, zoals die nu op mondiaal niveau is ontstaan, tegen te gaan. Het gaat daarbij om deposito-verzekeringen, die voorkomen dat mensen massaal hun tegoeden bij banken opeisen, en om de *lender of last resort*-functie van centrale banken. Dit laatste houdt in dat de centrale banken steun verlenen aan banken die door de paniek in tijdelijke liquiditeitsmoeilijkheden gekomen zijn. Hiermee wordt voorkomen dat banken die in principe gezond zijn, als gevolg van tijdelijke liquiditeitsproblemen over de kop gaan. Ook faillissementswetgeving kan voorkomen dat levensvatbare banken door dergelijke problemen ten onder gaan. Het dwingt de schuldeisers onder meer om hun collectieve belang (het voortbestaan van de onderneming) te plaatsen boven hun individuele belang (hoe krijg ik zo snel mogelijk mijn geld terug).

Het verzekeren van een bepaald risico kan echter roekeloos gedrag uitlokken dat juist de kans op het verzekerde risico vergroot. Een dergelijk moreel risico ('moral hazard') is moeilijk uit te sluiten maar kan wel worden tegengaan door boetes bij het ge-

bruik van de verzekeringen of door verwijdering van het management in geval van laakbaar gedrag.

Verskillende voorstellen tot beheersing van de mondiale financiële crisis oriënteren zich op dergelijke nationale mechanismen. Deze nationale mechanismen kunnen natuurlijk niet klakkeloos op het mondiale niveau worden overgeplant. Schuldeisers zetelen meestal in verschillende landen met een eigen faillissementswetgeving; internationale organisaties kunnen als er sprake is van wanbeheer moeilijk zomaar nationale politici of managers verwijderen.

Een 'lender of last resort'-functie voor het IMF impliceert enerzijds een forse uitbreiding van de middelen van het IMF en anderzijds een forse uitbreiding van haar toezichtsfunctie. Tot nu toe treedt het toezicht van het IMF vooral in werking als landen in moeilijkheden zijn gekomen en een beroep moeten doen op het IMF. Maar om te beoordelen of landen voor onmiddellijke liquiditeitssteun in aanmerking komen, moet vooraf informatie beschikbaar zijn over de kredietwaardigheid op lange termijn. Op nationaal niveau is deze informatie voor centrale banken beschikbaar omdat zij meestal ook het bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen onder hun hoede hebben (of nauw samenwerken met de toezichtsautoriteit). Op mondiaal niveau zou het betekenen dat het IMF zich intensief gaat bezig houden met het financiële toezicht en nauw gaat samenwerken met de B1B, die op dit terrein al actief is. Als alternatief zou de lender of last resort-functie ook geheel bij de B1B gelegd kunnen worden.

Om te voorkomen dat schuldegers roekeloos worden omdat hun leningen toch indirect verzekerd zijn vanwege de toezegging van liquiditeitssteun aan een land, zal een lender of last resort-functie voor het IMF gecombineerd moeten worden met garanties dat schuldegers een deel van hun schuld voor eigen rekening nemen. Hiertoe zijn verschillende voorstellen gedaan. Ten eerste zouden in internationale schuldcontracten clausules opgenomen dienen te worden die de mogelijkheid geven de leenvoorwaarden bij meerderheid te wijzigen in plaats van met algemene instemming van de crediteuren. Ten tweede zou het IMF onder bepaalde voorwaarden haar toestemming kunnen geven aan landen om hun buitenlandse schuld tijdelijk op te schorten. Ten derde zou het IMF voorwaarden kunnen scheppen – zoals het verzamelen en verspreiden van informatie – om onderhandelingen over schuldhierstructure-

ring tussen crediteuren en debiteuren mogelijk te maken.

Tenslotte zou het IMF aan landen die een beroep op steunverlening doen omdat ze achterstanden hebben bij het aflossen van hun buitenlandse schuld, niet meer de voorwaarde mogen stellen dat deze landen eerst tot een vergelijk met hun schuldeisers komen. Deze voorwaarde vergroot immers de onderhandelingsmacht van de crediteuren.

Het hervormingsplan van de G7

Op een bijeenkomst op 30 oktober j.l. hebben de zeven belangrijkste industrielanden een plan ontvouwd ter versterking van het financiële systeem, dat aansluit bij eerdere Amerikaanse voorstellen. Dit plan bevat een aantal van de hierboven genoemde elementen. Verbetering van het bankensysteem en meer transparantie zouden tot minder kwetsbaarheid voor financiële paniek moeten leiden; effectievere steunverlening van het IMF moet het besmettingsgevaar beperken. Door financiële paniek bedreigde 'gezonde' landen zouden op onmiddellijke steun mogen rekenen, waaraan crediteuren voor een deel zouden moeten bijdragen. Verder zouden de nationale toezichthouders beter met elkaar samen moeten werken en zal er een onderzoek moeten komen naar de regulering van 'hedgefonds'. Het plan bevat slechts vage aanbevelingen omtrent hoe landen zich minder kwetsbaar zouden moeten maken met hun wisselkoerssysteem.

Het plan van de G7 laat meer vragen die hierboven gesteld zijn onbeantwoord. Zo is nog niet duidelijk hoe beter toezicht zou moeten worden afgedwongen of welke instantie hiervoor verantwoordelijk zal zijn; hoe het toezicht moet worden gekoppeld aan de voorwaarden voor het nieuwe steunfonds. Verder is nog onduidelijk hoe crediteuren gedwongen zouden kunnen worden een deel van de lasten van de financiële crisis te dragen. Daarnaast kan men zich afvragen of het plan toereikend is. Hoewel beter toezicht en meer transparantie zeker gewenst zijn, is het twijfelachtig of ze het kudgedrag op de financiële markten zullen temmen. Waren de beleggers wel zo slecht op de hoogte van de risico's die ze met hun leningen aan de Aziatische landen liepen? Verder moet de effectiviteit van het toezicht niet overschat worden. Ook in landen waar geen sprake is van *crony capitalism*, zoals de VS of de Scandinavische landen, is het bankentoezicht de afgelopen jaren schromelijk tekort geschoten en is de

belastingbetaler op hoge kosten gejaagd. In mijn ogen zou de effectiviteit van het banktoezicht verhoogd worden als het gecombineerd wordt met financiële prikkels aan beleggers om roekeloos gedrag tegen te gaan. Hoe deze financiële prikkels het beste vorm gegeven kunnen worden – door een belasting op kapitaal invoer, een Tobin-tax, of indirect door differentiatie van de BIB-regels voor het eigen vermogen van banken – staat daarbij nog te bezien.

Positieve en negatieve integratie

Het recente G7-plan kan een eerste stap op de weg zijn naar grotere beleidsintegratie – positieve integratie in termen van Tinbergen – als antwoord op de problemen die mede door kapitaalmarktintegratie en -liberalisatie – negatieve integratie – zijn ontstaan. Positieve integratie houdt in dat een aantal instrumenten die op het nationale vlak ontwikkeld zijn om het financiële systeem te reguleren en te stabiliseren, gedeeltelijk worden overgeheveld naar een supra-nationaal niveau. Dat positieve integratie meestal achter negatieve integratie 'aanloopt' en meestal in crisissituaties geforceerd wordt, komt omdat aan het verlies van soevereiniteit door het geleidelijk afbouwen van marktrestricties voor nationale staten waarschijnlijk minder politieke kosten verbonden zijn dan aan het meer zichtbare overdragen van soevereiniteit aan een supranationale organisatie. Positieve integratie lijkt nodig om de instabiliteit van de financiële markten in te perken, maar roept ook het probleem van overdracht van democratische controle op: wie gaat de internationale toezichthouders controleren?

Literatuur (thematisch geordend)

- Steven Radelet en Jeffrey D. Sachs, *The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects*, Brookings Papers on Economic Activity 1:1998.
- Paul Krugman, 'What happened to Asia?'; 'Currency Crisis'; beide te vinden op Krugman's Website (<http://web.mit.edu/krugman/www/>).
- Andrew Crockett, 'The Theory and Practice of Financial Stability', *De Economist*, 144 (4), 1996.
- Jagdish Bhagwati, 'The Capital Myth', *Foreign Affairs*, 77 (3), 1998.
- Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell, 1994.
- Barry Eichengreen, *International Monetary Arrangements for the 21st Century*, The Brookings Institution, 1994.
- Richard Lapper, 'Currency Conundrum', *Financial Times* 23-10-98.
- Jang-Yung Lee, 'Sterilizing Capital Inflows', IMF, *Economic issues* 7, 1997.
- Henk Jager, 'Valuta-speculatie: een obstakel op de weg naar een Europese munt', *Socialisme & Democratie*, 7/8 1996 en 'Kapitaalrestricties en het IMF', *Het Financieel Dagblad* 30-09-98.
- Martin Wolf, 'Wisdom of Free Flows Questioned', *Financial Times*, 2-10-98.
- Sebastian Edwards, 'Barking up the Wrong Tree', *Financial Times*, 7-10-98.
- Stanley Fischer, 'Lessons from a Crisis', *The Economist* 3-10-98.
- Coby van der Linde, 'De beperkingen van het IMF toezicht', *Economisch Statistische Berichten*, 23-10-98.
- Mahbub ul Haq, Inge Kaul en Isabella Grunberg (eds.) *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Oxford, 1996.
- Luc Soete, 'IMF, Tobin en financiële onthaasting', *Economisch Statistische Berichten*, 23-1-98; 'Tijgers slachtoffer van kuddagedrag', *Economisch Statistische Berichten*, 6-2-98.
- Interview met Willem Buitter in *NRC Handelsblad* 3-9-98 ('Beurzen weerspiegelen reële economie niet').
- Ethan B. Kapstein, *Governing the Global Economy: International Finance and the State*, Harvard, 1994.
- Zie voor de recente uitlatingen van de centrale bankiers P.C. Elshout, 'Toezichthouders geven banken strafwerk', *Het Financieel Dagblad*, 9-10-98.
- Ingmar van Herpt en Bert Selm, 'Financiële-crisisbeheersing door overleg', *Economisch Statistische Berichten*, 2-10-98.
- 'Lender without Limit', *The Economist* 10-10-98.
- 'When Countries go bust', *The Economist*, 3-10-98.
- *Financial Times* en *NRC Handelsblad* 31-10-98 (G7-plan)
- Robert Chote, 'A World in the Woods', *Financial Times*, 2-11-98.
- Tommaso Padoa-Schioppa en Fabrizio Saccomanni: 'Managing a Market-Led Global Financial System', in: Peter B. Kenen (ed.), *Managing the World Economy*, Washington, 1994.
- Martin Wolf, 'Currency vacuum', *Financial Times*, 4-11-98.

Internet-sites

- De IMF Web-site: <http://www.imf.org>
- De BIB-regels en andere informatie over de BIB is te vinden op de Web-site van de BIB: <http://www.BIS.org>
- Krugman's Website: <http://web.mit.edu/krugman/www>
- Veel voor dit onderwerp relevante artikelen zijn te vinden op de Web-site van Nouriel Roubini: <http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html>

De wereldwijde financiële crisis die vorige zomer in Azië begon heeft het Internationale Monetair Fonds (IMF) niet geliefder gemaakt. Maar ze heeft wel bijgedragen aan een versterkt besef dat de overheid een onvervreembare taak heeft ten aanzien van de financiële markt. Zowel vanwege de groei, versnelling en toenemende complexiteit van kapitaalstromen als vanwege de irrationele kanten van financiële transacties is de roep om meer sturing sterker geworden. Het mondiale karakter van deze markt maakt het evident dat de betreffende publieke taken voor een deel op bovennationaal niveau liggen. Zolang er geen nieuwe multilaterale monetaire of financiële instelling is opgericht wordt het IMF als de vanzelfsprekende uitvoerder van deze taken gezien.

Sinds het begin van de Azië-crisis is er echter ook veel kritiek op de 'brandweer van de internationale financiële orde'. Een deel van deze kritiek is gericht op het beleid van het Fonds. Een ander deel betreft de verhouding tussen het IMF en nationale overheden van crisislanden, en raakt aan fundamentele kwesties als de manier waarop het beleid tot stand komt, de politieke invloed van het Fonds en de vraag welke belangen het behartigt. Laatstgenoemde bezwaren worden minder vaak geuit en krijgen veel minder aandacht dan de beleidskritiek. Het is overigens opvallend dat, net als in de rest van het debat over de financiële crisis, Amerikaanse economen de discussie over het IMF domineren.

Lijkt het uit het oogpunt van mondiale financiële stabiliteit in eerste instantie aantrekkelijk het IMF meer supranationale macht te geven, de brede kritiek op het

FINANCIËLE CRISIS

De brandweer onder vuur: het IMF en de financiële crisis



BARBARA
HOGENBOOM

*Medewerker van de
Wiardi Beckman Stichting*

Fonds zou eerder aanleiding moeten geven tot een uitvoerige evaluatie van zijn functioneren, en zou een debat over de voors en tegens van een dergelijke supranationale macht moeten uitlokken. Het tegenovergestelde gebeurde echter rondom de jaarvergaderingen van de Bretton Woods-instellingen, vorige maand, waar met groot gemak door geïndustrialiseerde landen een aantal grootse plannen voor institutionele hervormingen werd gelanceerd. Dat nu plotseling van alle kanten wordt geroepen dat het IMF-beleid aan herziening toe is, terwijl critici van het Fonds tijdens de schulden crisis van de jaren tachtig nauwelijks gehoor kregen, geeft ook te denken. Op deze manier dreigen opnieuw belangrijke vragen over het IMF buiten het debat te blijven.

In dit artikel geef ik een overzicht van de commentaren op het IMF-optreden in de Azië-crisis. Vervolgens worden de problemen rond de invloed van het Fonds op het beleid van landen in moeilijkheden geïnventariseerd. Afgesloten wordt met de weergave van enkele alternatieve regelingen. De rol van de Wereldbank en de kwestie van de sturing van kapitaalstromen zijn in dit verband ook van belang, maar komen hier slechts zijdelings aan de orde.

Het IMF en de Azië-crisis

Hoewel er geen overeenstemming bestaat over de vraag of de crisis in Azië vooral veroorzaakt is door de betreffende overheden, het IMF dan wel de buitenlandse crediteuren (banken en beleggingsfondsen), is er opvallend veel consensus over het falen van het IMF. Ten behoeve van internationale monetaire stabiliteit ver-

leent het Fonds krediet aan landen die met grote wisselkoersschommelingen en/of een tijdelijk betalingsbalanstekort kampen, op voorwaarde dat de oorzaken van deze problemen worden aangepakt. De clientèle van het IMF bestaat voornamelijk uit ontwikkelingslanden en opkomende economieën. De veroordeling van het IMF-beleid inzake de Azië-crisis spitst zich op drie punten toe. Het aandringen op snelle opening van de kapitaalmarkt; wel-de-lusten-niet-de-lasten voor crediteuren bij noodd kredieten; en de eis van strenge begrotingsdiscipline: ze worden inmiddels vrijwel algemeen aangemerkt als contraproductief.

In de eerste plaats meent men dat het IMF op onverantwoorde wijze de opening van opkomende economieën voor kapitaalstromen heeft gestimuleerd. Een gebrek aan toezicht van de nationale overheid op de financiële sector, inadequate structuren en onvoldoende kennis en training worden als belangrijke oorzaken van de bankencrisis in Aziatische landen beschouwd. Aangezien de internationale kapitaalmarkt instabiel is houdt liberalisering aanzienlijke risico's in, vooral wanneer de publieke of private sector veel kortlopende buitenlandse leningen (in buitenlandse valuta) aangaat. Het IMF heeft in zijn enthousiasme voor liberalisering van kapitaalstromen deze risico's nauwelijks onderkend. Bij de getroffen Aziatische landen drong het er aanvankelijk zelfs op aan dat zij zich verder zouden openen voor internationale kapitaalbewegingen. Terugblikkend op de Azië-crisis kan dit verbazing wekken, maar snelle economische liberalisering is al jaren de kern van het IMF-beleid bij het verstrekken van voorwaardelijke kredieten.

Dat de financiële liberalisering in Azië zo dramatisch is uitgekapt, is deels te wijten aan de snelheid waarmee ze is doorgevoerd. Daardoor was onvoldoende tijd beschikbaar voor de benodigde aanpassingen, zo wordt vaak gesteld. Andere oorzaken zijn terug te voeren op het politieke systeem en de politieke cultuur van de crisisl landen. *Crony capitalism*, corruptie, en zwakke democratische controle zorgden ervoor dat allerlei onzakelijke en illegale praktijken konden plaatsvinden. Een deel van de buitenlandse kredieten werd voor slechte investeringen gebruikt (overbodige kantoren en fabrieken), wat door vriendjespolitiek aan het oog werd onttrokken. Terwijl het IMF vaak medeverantwoordelijk wordt gehouden voor het hoge tempo van liberalisering van kapitaalstromen in Azië, en daarmee voor de crisis, zou het veronachtzamen van de politieke

context (welke in de regel slechts langzaam verandert) wel eens minstens zo schadelijk kunnen zijn geweest.

De tweede alom gehoorde kritiek op het IMF heeft betrekking op de kwesties van *moral hazard* en de zogenaamde socialisering van de risico's van financiële liberalisering. Deze kwesties spelen al langere tijd. Het morele risico zit hem erin dat crediteuren, door de wetenschap dat het IMF in nood bijspringt, nooit echt bang hoeven te zijn dat zij bij risicovolle (en dus goed renderende) leningen hun geld kwijt raken. Het IMF verstrekt een lening waardoor een nationale overheid haar eigen schulden dan wel een deel van de schulden van de private sector kan terugbetalen. Door alleen de roekeloze debiteuren en niet ook de roekeloze crediteuren de lasten van de crisis te laten dragen worden laatstgenoemden niet afgeremd; wellicht nemen ze zelfs nog meer risico's. Dit doet de instabiliteit van de kapitaalmarkt eerder toe- dan afnemen. Dit mechanisme is alleen te doorbreken door crediteuren mee te laten betalen aan de kosten van een crisis (zie het voorgaande artikel van Bart van Riel).

Bij het socialiseren van de marktrisico's gaat het om de (on)rechtvaardigheid van dit proces. Terwijl buitenlandse geldschieters eerst hoge rendementen halen op hun activiteiten in opkomende markten en vervolgens hun kapitaal snel terughalen als zich problemen aandienen, wordt het crisiskrediet van het IMF door de overheid betaald. Op deze manier worden de lasten uiteindelijk gedragen door de armen (via bezuinigingen) en de middenklasse (via belastingen). Nu waren in Azië door de overheden zelf ook grote fouten gemaakt; dat een deel van de kosten voor rekening van de publieke sector kwam was dus onontkoombaar. De geldschieters kwamen echter wel erg gemakkelijk weg bij de IMF-interventies. Dat buitenlandse bedrijven na het uitbreken van de crisis ook nog tegen dumprijzen bedrijven konden opkopen maakte de toestand alleen maar schrijnender.

IMF-condities

Ten slotte is er, in de derde plaats, veel kritiek geweest op de IMF-condities voor de Aziatische landen in moeilijkheden. Bij deze crisis hanteerde het IMF routinewege de macro-economische receptuur van hoge rentestanden en strenge begrotingsdiscipline. Terwijl IMF-leningen de onmiddellijke liquiditeitsproblemen moeten oplossen zijn de hieraan verbonden condities erop gericht de uitstroom van particu-

lier kapitaal een halt toe te roepen. Rentestijgingen en dus hoger rendement zouden in theorie de hogere risico's op de instabiele markt compenseren. Het terugdringen van het begrotingstekort, door vermindering van uitgaven (vooral subsidies) en door belastingverhoging, is een strategie om het wantrouwen van investeerders weg te nemen. In Latijns-Amerika werkte deze aanpak voorheen wel, maar daar was dan ook sprake van onevenwichtige overheidsbegrotingen, een grote publieke schuldenlast en hoge inflatie. In Azië daarentegen was de inflatie laag en de publieke schuld heel beperkt en waren het de commerciële banken geweest die in de problemen waren gekomen.

De meningen verschillen of rentestijgingen nodig en nuttig waren, maar de strenge begrotingseisen voor Aziatische landen worden vrijwel eensgezind aangemerkt als overdreven; ze bleken de situatie te verergeren in plaats van te verbeteren. Investeringsproblemen werden ontmoedigd, de binnenlandse vraag nam af. Compensatie door middel van extra exporten vond niet plaats omdat de belangrijke Japanse markt niet goed functioneerde en de verschillende crisisl landen elkaar beconcurreren. Ook heeft het IMF-pakket niet het gewenste effect op de kapitaalmarkt gehad, en zou deze aanpak in Azië wel eens averechts op het investeerdersvertrouwen gewerkt kunnen hebben. Zo heeft de Wereldbank-econoom Joseph Stiglitz verklaard dat de IMF-medicijnen tegen macro-economische problemen bij investeerders een verkeerd beeld heeft doen ontstaan van de ziekte.¹ De risico's werden onnodig hoog ingeschat en dit kan bijgedragen hebben aan de uitstroom van kapitaal.

Waarom dan toch de conditie van het terugdringen van het begrotingstekort gesteld, terwijl dit in Azië niet het probleem was en dergelijk beleid wel grote economische en sociale schade aanricht? Het IMF heeft geen maatwerk geleverd maar met de eis van hogere rentestanden en verlaging van de overheidsuitgaven reflexmatig gereageerd, zo luidt een veelgehoorde verklaring. Dit is het argument van het standaardmedicijn voor een afwijkende ziekte. De bijdrage van het IMF aan een verergering van de Azië crisis lijkt echter verder te gaan dan dogmatisme en een gebrek aan inzicht. De aanpak van het IMF in

Azië is te veel gericht geweest op het terugwinnen van het vertrouwen van buitenlandse investeerders, in plaats van economische groei te stimuleren, zo betogen onder anderen economen als Paul Krugman² en Nobelprijswinnaar James Tobin³.

Tijdens de stabiele groeifase na de Tweede Wereldoorlog werden recessies tegengegaan met behulp van (op Keynes geïnspireerde) macro-economische interventie in de vorm van het verlagen van de rentestanden of het vergroten van het begrotingstekort. Opkomende markten krijgen van het IMF echter standaard een ander recept toegediend, en volgens Krugman wordt dit primair ingegeven door angst voor de reactie van speculanten en de kans op *self-fulfilling prophecies* (als geldschieters hun vertrouwen in een land verliezen zal dit land inderdaad in de problemen komen, vanwege het gebrek aan kapitaal). Juist een lagere rente en een vermindering van overheidstekorten zou in het geval van Azië logisch zijn, ware het niet dat investeerders dit bij ontwikkelingslanden afkeuren en dergelijke sentimenten een crisis slechts verergeren. Het IMF heeft geen remedie voor dit psychologisch dilemma, aldus Paul Krugman.

De macht van het IMF

Anders dan bij de bovengenoemde drie punten bestaat er over het vraagstuk van de gewenste macht van het IMF vis-à-vis nationale overheden aanzienlijk verschil van mening. De hernieuwde economische, politieke alsmede psychologische behoefte aan een sterk en slagvaardig IMF verklaart ten dele waarom de meer fundamentele kritiek op het Fonds weinig aandacht en aanhang krijgt, ondanks de hoge herhalingsfactor op bovengenoemde terreinen. Alleen het gesloten karakter van het IMF wordt eensgezind afgekeurd.

De invloed van het IMF op een land in geldnood wordt heel verschillend beoordeeld. Lester Thurow stelt dat de belangrijkste functie van het IMF niet het verschaffen van liquide middelen aan landen in nood is, maar dat het de schuld op zich neemt voor het impopulaire stringente beleid dat regeringen vervolgens voeren.⁴ Volgens Jeffrey Sachs is eerder het tegenovergestelde het geval. Hij verwoordt een kritiek die ook vaak vanuit 'het Zuiden' is te horen, na-

1. Interview met Joseph Stiglitz in: NRC *Handelsblad*, 27 juni 1998.

2. Paul Krugman, 'The confidence game', in: *The New Republic*, 5 oktober 1998.

3. James Tobin en Gustav Ranis, in: *de Volkskrant*, 18 april 1998.

4. Lester Thurow, 'Asia: The collapse and the cure', in: *The New York Review*, 5 februari 1998.

melijk dat de Bretton Woods-instellingen met verbluffende arrogantie te werk gaan in ontwikkelingslanden, waarna deze landen door de financiële markten, de Amerikaanse overheid en de media beoordeeld worden op basis van hun volgzzaamheid ten opzichte van het IMF. Ook al omdat het Fonds de neiging heeft om samen met regeringen het nationale parlement te omzeilen, wordt volgens Sachs de politieke legitimiteit in veel ontwikkelingslanden door het IMF ondermijnd.⁵

Het Wall Street-Treasury Complex

Het verschil tussen Thurow en Sachs zit hem vooral in hun beoordeling van de IMF-condities en van de verhouding tussen het Fonds en een regering. Thurow heeft het over noodzakelijke hervormingen waar Sachs spreekt van IMF-dictaten. Ondanks het feit dat Thurow onderkent dat de eisen van het IMF aan Aziatische landen onvoldoende op de situatie waren toegesneden, lijkt hij er vanuit te gaan dat ze gerechtvaardigd zijn en ook door de betreffende regering zo worden ervaren. Thurow scheidt een beeld waarin het Fonds eerder assisteert dan regisseert; zo wijst hij op de druk van Aziatische regeringen op het IMF voor meer leningen. Sachs is veel kritischer over de inhoud van voorwaardelijke leningen van het Fonds die, volgens hem, aan landen worden opgelegd. Hij schildert deze landen af als slachtoffers die zijn overgeleverd aan het Fonds. Dit komt overeen met de observatie van onder andere Ramesh Thakur dat het IMF-beleid in Azië wordt ervaren als een aanval op de economische soevereiniteit van de landen in moeilijkheden.⁶

Strikt formeel zijn dergelijke opvattingen niet correct. Het is namelijk het land in moeilijkheden dat het IMF benadert en niet vice versa. De betreffende regering heeft echter meestal weinig keus. Maar wiens schuld is dat? Op dit punt behoeft zowel Sachs' als Thurow's benadering nuancering, want dit verschilt van geval tot geval. Soms is er sprake van een politieke elite die door onverantwoordelijk beleid zichzelf (of eigenlijk de bevolking) tot patiënt van het IMF maakt, zoals bijvoorbeeld bij de Mexicaanse peso crisis. Soms wordt het IMF, zoals Thurow stelt, gebruikt als zondebok door een regering die de economische herstructurering zelf ook

nastreeft. Aan de andere kant is het ook duidelijk dat ontwikkelingslanden door handelsbelemmeringen en lage prijzen voor grondstoffen structureel in hun ontwikkeling belemmerd worden, en dat zelfs landen met een evenwichtige overheidsbegroting en een redelijk gezonde economie kwetsbaar zijn voor het besmettingsgevaar bij financiële crises.

In het licht van de diversiteit aan redenen waarom een land bij het IMF aanklopt en de grove fouten die soms door het IMF lijken te worden gemaakt, is het de vraag hoe ver het IMF moet gaan in het stellen van eisen. Harvard-econoom Martin Feldstein meent dat de legitieme politieke instituties van een land de economische structuur en de aard van de instituties moeten bepalen, en niet het IMF. 'A nation's desperate need for short-term financial help does not give the IMF the moral right to substitute its technical judgements for the outcomes of the nation's political process.'⁷ Hij vindt dat het IMF er vooral voor moet zorgen dat landen toegang houden tot buitenlands kapitaal, en dat het zich moet onttrekken aan de druk van de vs, Japan en andere sterke landen die hun handels- en investeringsbelangen willen laten meertellen.

De politieke beïnvloeding van het IMF is een heikel punt. Behalve de door Feldstein aangehaalde economische belangen spelen ook allerlei (geo)politieke zaken in het IMF-beleid een rol. Het Fonds is zeker niet de neutrale instelling die slechts het algemeen belang dient. In de eerste plaats vindt besluitvorming over het IMF-beleid plaats op basis van de grootte van de inleg van een land, waardoor de vs en andere grote geïndustrialiseerde landen het meeste te zeggen hebben. In de tweede plaats is het Fonds niet een multilateraal platform maar tot op zekere hoogte een zelfstandig functionerend (transnationaal) orgaan waarbinnen het neo-liberale gedachtegoed domineert. Ten slotte is er sprake van invloedrijke informele betrekkingen en lobbies, waarin Amerikaanse publieke en private belangen de boventoon voeren. Het IMF zelf blijkt dus ook niet vrij van enig *crony capitalism*. Econoom Jagdish Bhagwati spreekt in dit verband van het *Wall Street-Treasury Complex*: een netwerk van gelijkgestemde topfiguren in banken en beleggingsfondsen (Wall Street), het Amerikaanse Ministerie van Financiën

5. Jeffrey Sachs, 'Global capitalism. Making it work', in: *The Economist*, 12 september 1998.

6. Ramesh Thakur, 'How East Asians are finding fault with the IMF', in:

International Herald Tribune, 13 augustus 1998.

7. Martin Feldstein, 'Refocusing the IMF', in: *Foreign Affairs*, March/April 1998.

(Treasury), het IMF en de Wereldbank, die onderling intensieve contacten onderhouden en geregeld overstappen naar een andere instelling binnen het 'complex'.⁸ Dergelijke formele en informele beïnvloedingsstructuren zijn stevig gefundeerd en niet eenvoudig te doorbreken.

Terwijl de beïnvloeding van het Fonds over het algemeen betrekkelijk weinig aandacht krijgt, is er wel veel kritiek op de geslotenheid van het IMF. De luide roep om transparantie geldt niet alleen private banken en nationale overheden maar ook het Fonds zelf. Kort gezegd moet de IMF-cultuur van geheime stukken en besloten bijeenkomsten op de helling. Zowel om economische als politieke redenen zou het IMF meer gegevens moeten vrijgeven en meer openheid van zaken moeten geven over de afspraken die het met regeringen maakt. Het Fonds heeft overigens de laatste tijd op dit punt al verschillende stappen genomen en aangekondigd in deze richting verder te gaan.

De-Amerikanisering en democratisering

Er zijn de afgelopen tijd verschillende voorstellen gedaan om de problemen rond de politieke invloed en beïnvloeding van het IMF op te lossen. Enkele passeren hier kort de revue.

Om geloofwaardig te zijn als systeembewaker en als neutraal steunpunt voor landen in crisis dient het IMF niet buiten-proportioneel de belangen van enkele landen te vertegenwoordigen. Depolitiseren zou in dit verband een optie zijn, maar er kan ook gedacht worden aan het tegenovergestelde. Het Franse voorstel voor omvorming van het Interim Comité van advies- tot besluitvormingsorgaan gaat in die laatste richting. De Nederlandse regering heeft zich positief uitgelaten over het plan voor een 'politieke regering' van het IMF, die de politieke controle over het Fonds zou vergroten. De achterliggende bedoeling lijkt een de-Amerikanisering ten behoeve van meer Europese invloed, wat aan de dominantie van geïndustrialiseerde landen overigens weinig zou veranderen.

Democratisering van het Fonds is een ander idee. Democratischer stemverhoudingen vereisen dat het systeem van (op basis van financiële inbreng) gewogen stemmen op de helling zou moeten. De door Clinton geïnitieerde G 22 zou een aanzet tot een

dergelijke democratisering kunnen zijn. Door niet slechts de zeven rijkste landen over de financiële crisis te laten beraadslagen, maar er ook een aantal ontwikkelingslanden bij te betrekken wordt wellicht een basis gelegd voor evenwichtiger politieke besluitvorming over de toekomst van de internationale financiële orde en voor een grotere inbreng van ontvangende landen in het IMF-beleid.

Los van eventuele formele politieke hervormingen van het IMF blijft er het probleem van de informele beïnvloeding. In plaats van structurele hervormingen is daarom ook wel gepleit voor het minimaliseren van de beleidsinterventie. Martin Feldstein heeft voorgesteld dat het IMF pas overgaat tot het opleggen van beleidshervormingen wanneer drie vragen positief worden beantwoord. 1) Is de hervorming echt noodzakelijk voor het herstellen van de toegang tot de kapitaalmarkt? 2) Is het een technische kwestie die niet onnodig in strijd is met de jurisdictie van de soevereine regering? 3) Zou het Fonds een dergelijke aanpassing ook eisen van een geïndustrialiseerd land?⁹

Het regionaliseren van het internationale ontwikkelingsproces, zoals geopperd door Jeffrey Sachs, is een andere mogelijkheid, die overigens samen kan gaan met een minimalisering van de beleidsinterventie van het IMF. In plaats van de rol van het IMF en de Wereldbank zwaarder aan te zetten, stelt Sachs voor hulpfondsen voor economische hervorming via bestaande regionale organisaties (zoals ASEAN, Mercosur, SADC) te kanaliseren. Dit zou tot *peer pressure* aanleiding geven, wat bij het Marshall Plan goed bleek te werken.¹⁰ Zeker nu, in de context van de financiële crisis, nationale economische groei door middel van productie voor de wereldmarkt minder haalbaar is, zou het interessant zijn na te gaan hoe regionale initiatieven versterkt kunnen worden.

Tot slot

Overzien we de recente kritiek op het IMF, dan blijken er goede redenen te bestaan om zeer behoedzaam te zijn met het verstrekken van een groter mandaat aan deze, of een nieuw op te richten, multilaterale instelling. Het schijnbare gemak waarmee financiële problemen in één land kunnen uitmonden in wereldwijde problemen maakt de behoefte aan

8. Jagdish Bhagwati, 'The capital myth. The difference between trade in widgets and dollars', in: *Foreign Affairs*, May/June 1998.

9. Martin Feldstein, 'Refocusing the IMF', in: *Foreign Affairs*, March/April 1998.

10. Jeffrey Sachs, 'Global capitalism. Making it work', in: *The Economist*, 12 september 1998.

sturing sterker, maar aan zo'n sturing kleven ook grote bezwaren – zeker zolang er geen democratische besluitvorming en controle plaatsvinden. Daar komt bij dat er geen pasklaar antwoord bestaat op de vraag hoe een crisis het beste bestreden kan worden. De keuze voor een crisisstrategie en de verdeling van de kosten er van zijn politieke kwesties waarin de bevolking van het land in moeilijkheden een belangrijke stem zou moeten hebben.

Behalve de vele commentaren op onderdelen van het IMF-beleid verdienen daarom ook de meer fundamentele bezwaren tegen het functioneren van het Fonds aandacht. Gedegen analyse van de effecten van IMF-interventies is hard nodig voor het debat over de

toekomst van de Bretton Woods-instellingen. Daarbij moeten, behalve economische, ook andere aspecten aan bod komen: politieke, sociale, ecologische. Bovendien zullen verbanden gelegd moeten worden met de bredere discussie over de relatie tussen publieke en private sector, en over mondialisering en de rol van de staat. De bovengenoemde voorstellen voor verandering van het Fonds zijn prematuur; het is te hopen dat er op basis van meer kennis en discussie nog andere opties ontwikkeld worden. Ten slotte zou het debat over het IMF een mondiaal karakter moeten krijgen. Meer dan tot nu toe dienen daartoe opvattingen vanuit kredietverstrekkende en kredietontvangende landen te worden uitgewisseld.

Eind september deed premier en Labour-leider Tony Blair, in samspraak met de Amerikaanse president Bill Clinton, een voorstel voor hervorming van het internationale financiële stelsel. De financiële crisis in Rusland, Japan en Zuidoost-Azië dwingt, aldus Blair, tot een andere 'architectuur' van het stelsel en tot aanpassing van het beleid van IMF, Wereldbank en andere financiële instellingen. 'De les van de huidige crisis is niet dat de markt-discipline niet heeft gefunctioneerd, maar dat in een wereldwijde economie, met reusachtige kapitaalstromen, de afwezigheid van een dergelijke disciplinerende werking een vernietigend effect heeft.'

Blair pleit voor een grotere financiële transparantie in landen die nu in de problemen zijn geraakt; voor een strenger toezicht op nationale financiële instellingen, maar ook op het IMF zelf; voor voorzieningen die de toegang tot de kapitaalmarkt in tijden van grote financiële spanningen garanderen – althans voor landen die een gezond financieel-economisch beleid voeren; en voor een betere spreiding van financiële risico's tussen IMF en particuliere geldverschaffers, teneinde de liberalisering van het internationaal economisch verkeer evenwichtiger te laten verlopen. Ontwikkelingslanden en experts van buiten (bankiers, economen en zakenlieden) moeten bij de uitwerking van de voorstellen betrokken worden.

Het plan van de Labour-leider blijft, bij alle ambitie die het uitstraalt, dicht in de buurt van het gevestigde denken over internationalisering en liberalisering van de economie. Opgelucht constateert NRC *Handelsblad* dat Blair

FINANCIËLE CRISIS

De opmars van het financieel kapitalisme



PAUL KALMA

*Directeur van de
Wiardi Beckman Stichting;
redacteur S & D*

'de verworvenheden van het vrije markt-kapitalisme op lange termijn veilig (wil) stellen'. Minstens zo belangrijk als wat Blair wil, is wat hij niet wil: 'geen invoering van een verplichte kapitaalbelasting (de 'Tobin-tax' die in linkse kringen populair was), geen strenge controles op het kapitaalverkeer, geen terugkeer naar handelsbescherming, geen oproep tot staatsingrijpen, geen ongelimiteerde reddingsacties of schuldkiwitschelding.'¹

Later hebben twee van Blair's sociaal-democratische collega's, Jospin en Schröder, wél verderreikende voorstellen geformuleerd. Ze staan, anders dan de voorman van 'New Labour', niet afwijzend tegenover een internationale kapitaalbelasting en willen op lange termijn euro en dollar binnen een bepaalde bandbreedte aan elkaar koppelen en aldus de internationale financiële verhoudingen helpen stabiliseren. Maar deze voorstellen roepen, net als die van Blair, een dubbele vraag op: hoe kunnen dergelijke hervormingen op afzienbare termijn doorgevoerd worden; en, minstens zo belangrijk: voor welke problemen vormen ze nu precies een oplossing?

De sociaal-democratische partijen in Europa, die zich door de financiële crisis in de wereld net zo overvallen voelen als andere partijen, zouden er misschien goed aan doen om eerst eens de achtergronden van de huidige financiële en economische turbulentie in de wereld te bezien.

De financiële crisis, zo blijkt dan, geeft een nieuwe wending aan het debat over de 'globalisering' van de economie dat de afgelopen jaren gevoerd is. Die globalisering kent fervente voorstanders, maar ook – in mindere

mate – geharnaste tegenstanders. De sociaal-democratie neemt een (per partij overigens variërende) tussenpositie in. Daarnaast zijn in academische kring vraagtekens geplaatst bij het realiteitsgehalte van het begrip 'globalisering' – bijvoorbeeld omdat veel grote ondernemingen nog weldegelijk een nationale 'thuisbasis' blijken te bezitten; en de ontwikkeling van de wereldhandel eerder in de richting van 'regionalisering' dan van 'globalisering' tendeert (de huidige Europese Unie drijft voor negentig procent handel 'met zichzelf').²

De gebeurtenissen van het afgelopen jaar dwingen op hun beurt tot bijstelling van deze visie. Op het gebied van goederenproductie en handel mag 'globalisering' slechts in beperkte mate van toepassing zijn, de financiële markten laten een heel ander beeld zien. Ontwikkelingen in het ene deel van de wereld hebben directe repercussies voor wat er in andere delen van de wereld gebeurt.

De vraag rijst hoe de financiële sector, met z'n sterk geëxpandeerde, gedifferentieerde en storingsgevoelige kapitaalstromen, zich tot de gang van zaken in de economische sector, nationaal en internationaal, verhoudt; welke sociaal-economische problemen daaruit voortkomen; en hoe de sociaal-democratie zich tegenover die problemen moet opstellen.

In dit artikel wordt die vraag nader verkend, in eerste instantie aan de hand van de recente ontwikkelingen in Rusland – in het bijzonder het 'financiële kapitalisme' dat daar, zeer kortstondig, tot bloei kwam.

Hot money in Rusland

Rusland is één van de landen waar de financiële crisis dit jaar zwaar heeft huisgehouden. De waarde van de roebel daalde dramatisch; het bankwezen stond op het punt van instorten; binnen- en buitenlands kapitaal zocht elders een goed heenkomen. De economie verkeert in deplorabele toestand – en het zal jaren duren vóór daar verandering in komt.

Wat is de oorzaak van de ineenstorting van de Russische economie, waarin beleggers tot voor kort nog zo'n vertrouwen hadden (de index van de beurs van Moskou steeg van 1995 tot 1997 met zo'n duizend procent)? In de gangbare Westerse visie ligt de

schuld bij de Russen zelf. Vriendjespolitiek bij de verkoop van grote staatsbedrijven; een groeiende invloed van de maffia op het zakenleven; het onvermogen van de Russische overheid om belastingen te innen: het duidt er allemaal op dat Rusland te weinig naar het Westen heeft geluisterd en van de noodzakelijke economische hervormingen onvoldoende werk heeft gemaakt. De regering in Moskou, concluderen veel Westerse politici, beleidsfunctionarissen en journalisten, zal eindelijk orde op zaken moeten gaan stellen.

Dat laatste is ongetwijfeld juist. Maar voor het overige krijgen Westerse bedrijven en instellingen in deze visie een veel te mooie plaats toebedeeld. Rusland heeft niet te weinig, maar eerder te veel naar het Westen geluisterd. De 'shock-therapie' die het land naar Amerikaans monetaristisch voorschrift heeft ondergaan, moest, gegeven een volstrekte onbekendheid met het marktmechanisme en met instituties die een goed functioneren van dat mechanisme garanderen, wel op een mislukking uitlopen. Bovendien zijn het Westerse speculanten geweest die met hun *hot money* het Russische financiële stelsel buitenproportioneel hebben helpen opblazen.

Eén van degenen die het beleid van het Westen ten opzichte van Rusland scherp veroordeeld hebben, is oud-bondskanselier Helmut Schmidt. Deze gematigde sociaal-democraat, fervent verdediger van de (sociale) markteconomie, keert zich in een tweetal artikelen in het weekblad *Die Zeit*, onder het motto 'Vorsicht, Finanzhaie', tegen de 'speculerende instellingen in New York, in Londen, Zürich en Frankfurt'.³ Ze hebben niet alleen de 'emerging markets' elders in de wereld zware schade toegebracht, maar kunnen, op lange termijn, ook de wereld-economie als geheel ontregelen.

Ten aanzien van Rusland spreekt Schmidt van 'dwaze Westerse ideeën om van een tachtig jaar oude commando- en bewapeningseconomie even snel een beschaafde markteconomie te maken'. Nieuwe IMF-kredieten zijn in de huidige situatie weggegooid geld en kunnen op z'n hoogst de enorme kapitaalvlucht uit Rusland wat afremmen. Kritisch is Schmidt ook over de koers van het IMF in het algemeen. Het houdt, op kosten van de Westerse belastingbetalers, Westerse geldschietters uit de

1. NRC *Handelsblad*, 26 september 1998.

2. Vgl. bijvoorbeeld W. Ruygrok / R. van Tulder *The logic of international restructuring*, London, Routledge, 1996;

F. Vandembroucke, 'Globalization, inequality and social democracy', in: R. Cuperus & J. Kandel (eds.), *European Social Democracy: Transformation in Progress*, Amsterdam: WBS / FES, 1998.

3. H. Schmidt, 'Der globale Irrsinn', in: *Die Zeit*, 3 september 1998; dez., 'Vorsicht, Finanzhaie', in: *Die Zeit*, 8 oktober 1998.

wind en bemoeit zich teveel met de ontwikkelingspolitiek van de Wereldbank. 'Wat het IMF doet, berust grotendeels op Amerikaanse invloeden en belangen, ook al wordt het door een Fransman geleid; van een goed functionerend toezicht is geen sprake.'

Het IMF, zo meent ook Schmidt, is niet de hoofdschuldige van de financiële crisis. Wat er in Azië, Rusland en andere landen misging kan deels worden geweten 'aan een lichtzinnig financieel beleid, een gebrekkig banktoezicht en verspilling en corruptie in de betrokken landen zelf'; deels aan 'de vele duizenden investeringsbanken en de vele honderden grote banken die sinds begin vorig jaar vele honderden miljarden dollars op korte termijn uit de crisisl landen (en recentelijk ook uit Brazilië) hebben weggehaald'. Schmidt is in het bijzonder gebeten op de zg. 'hedge funds', die met een enorme inleg van kapitaal, vermeerderd met een veelvoud van geleend geld, op de valutamarkten opereren. Elk toezicht op deze fondsen ontbreekt, terwijl sommige instellingen (zoals het bijna failliet gegane Amerikaanse LTCM) geldhoeveelheden over de wereld sturen ter waarde van het Duitse nationale inkomen aan het eind van de jaren tachtig.

Schmidt stelt, bij wijze van remedie, een drietal ingrepen in het internationale financiële stelsel voor, waarbij de oproep van Blair en Clinton bleek afsteekt. Op lange termijn, schrijft Schmidt, moet een algemene herziening er wel komen, maar daar kunnen we in de strijd tegen het oprukkend 'speculantisisme' niet op wachten. Geboden zijn:

1. steun voor ontwikkelingslanden bij hun streven om zich door middel van kapitaalcontroles tegen de toestroom van 'hot money' te beschermen;
2. uitbreiding en verscherping van het overheidstoezicht, nationaal en internationaal, op speculatief kapitaal; het besmet verklaren van banken die zich aan overheidstoezicht onttrekken;
3. directe financiële verantwoordelijkheid van particuliere Westerse banken en fondsen voor de steun die het IMF (tot dusverre op kosten van de Westerse belastingbetaler) aan ontwikkelingslanden-in-financiële-nood verstrekt.

De Europese Unie, aldus Schmidt, zal snel het initiatief tot dergelijke hervormingen moeten nemen.

Van de Verenigde Staten, 'de bakermat van het speculatieve roofdierkapitalisme', valt in dit opzicht weinig te verwachten.

Financiële markten versus goederenmarkten

Het gaat hier echter vooral om de interpretatie, toegespitst op Rusland, van wat zich de afgelopen tijd op financieel en economisch gebied heeft afgespeeld.

Een interessante poging daartoe doet de Oostenrijkse econoom Stephan Schulmeister, eveneens in *Die Zeit*.⁴ Zijn stelling luidt dat in Rusland de economie weldegelijk tot ontwikkeling is gekomen, zij het in een zeer specifieke vorm: die van een 'financieel kapitalisme', waarin de jacht op speculatieve winsten de uitbreiding van de goederenproductie en van een bijbehorende infrastructuur naar de achtergrond dringt. De fase in de economische ontwikkeling waarbij goederenmarkten floreren en financiële markten een ondergeschikte positie innemen (zoals in de periode 1945-1970 in het Westen het geval was), werd eenvoudigweg overgeslagen. Daarin, aldus Schulmeister, schuilt de belangrijkste oorzaak van de rampzalige gebeurtenissen van het afgelopen jaar.

Op het gebied van productie en handel, zo constateert de Oostenrijkse econoom, is het Rusland sinds 1990 steeds slechter vergaan. Enerzijds raakte, onder invloed van een verzwakt staatsapparaat, ongemotiveerde (want niet- of onder-betaalde) ambtenaren en ontbrekende belastinginkomsten, de infrastructuur steeds meer in het ongereede. Anderzijds ontmoedigde de zeer hoge rente ondernemers om te investeren. Onder die omstandigheden lukte het niet om op de goederenmarkt een dynamiek van ondernemerschap en concurrentie op gang te brengen; de productie kromp acht jaar lang in. De liberalisering van het financiële en handelsverkeer zorgde er mede voor dat de investeringen nog sterker terugliepen dan de productie: in plaats van op investeringskapitaal concentreerden de importen zich op Westerse consumptiegoederen.

Intussen maakte de financiële sector in Rusland een enorme expansie door. Het aantal banken steeg van enkele tot enkele duizenden. De aandelenkoersen gingen drastisch omhoog – sterker zelfs dan in het Westen (en zijn inmiddels weer tot het oorspronkelijke niveau teruggezakt). Onderscheidt

4. S. Schulmeister, 'Zuviel vom Westen', in: *Die Zeit*, 8 oktober 1998.

men een productie- en een financieel georiënteerde markteconomie, dan vertoont de Russische economie alle kenmerken van de laatste. De accumulatie van kapitaal concentreert zich niet op de goederenmarkten (dat wil zeggen op productie, investeringen, innovatie en handel), maar op financiële markten (dat wil zeggen op financiële instellingen, speculatie en financiële innovatie – waaronder de zg. 'derivaten'). Het doet sterk denken aan een casino – met dit verschil, aldus Schulmeister, dat het verloop van het spel, anders dan aan de speeltafel, invloed heeft op de buitenwereld (de economie).

De grootste fout die gemaakt is, zo vervolgt hij, vormt de combinatie van een hoge rente en een stabiele roebelkoers met een vergaande liberalisering van het kapitaalverkeer. Aldus kwam de roebel in een onmogelijke positie terecht. Of ze blijft stabiel, wat Rusland (gegeven de hoge rente) enorm aantrekkelijk maakt voor speculatieve kapitaalverschuivingen door Westerse banken, met alle economische repercussies van dien; of ze wordt ongeloofwaardig, wat tot grootscheepse kapitaalvlucht, uitputting van de reserves van de centrale bank en vervolgens tot devaluatie leidt. In Rusland is uiteindelijk beide gebeurd, met als resultaat dat de enige winst van acht jaar economische hervormingen, nl. een sterk verminderde inflatie, verloren ging. Dat het IMF dit beleid jarenlang toelatte, en zelfs actief ondersteunde, 'is een schandaal.'

In het algemeen, zo meent ook Schulmeister, heeft de shock-therapie die op Rusland is losgelaten, bijzonder schadelijke gevolgen gehad. Het anti-overheids-sentiment dat de neo-liberale beleidsfilosofie van het IMF en andere Westerse instellingen kenmerkt (deregulering, inflatiebestrijding, bezuinigingen), miskende 'dat een markteconomie alleen functioneren kan als de overheid sterk genoeg is om spelregels vast te stellen en om naleving daarvan af te dwingen. Daarom had het Westen in de eerste plaats de vernieuwing van staatsinstellingen moeten bevorderen, van het rechtssysteem tot het fiscale stelsel. Dat is echter niet gebeurd.'

De reden daarvan, zo stelt Schulmeister in het laatste gedeelte van zijn betoog, zit 'm niet alleen in 'verkeerde' ideeën, die de situatie in Rusland onvoldoende recht doen. Die ideeën weerspiegelen ook de verschuiving van productie-kapitalisme ('Real-kapitalismus') naar financieel kapitalisme die zich in de Westerse wereld zelf heeft voorgedaan.

De kwart eeuw na de Tweede Wereldoorlog

wordt gekenmerkt door een sterke opgang van de productiegoederenmarkt. De financiële markten, voor zover al ontwikkeld, zijn ondergeschikt aan de groei van de productie (vaste wisselkoersen, lage rente, gematigd stijgende aandelenkoersen). Rond 1970 begint, gesymboliseerd door het verval van het systeem van vaste wisselkoersen, in deze situatie verandering te komen. Geleidelijk aan krijgen de financiële markten, geholpen door een versnelde technologische ontwikkeling en een neo-liberaal beleidsklimaat, de overhand. Het wankele, sterk aan stemmingen onderhevige 'vertrouwen' van beleggers gaat in de economie een hoofdrol spelen.

In deze omstandigheden 'zingen' wisselkoersen, rentestanden, grondstoffenprijzen en aandelenkoersen zich 'los' van de ontwikkelingen in de produktiesfeer. Als voorbeeld noemt Schulmeister de Duitse beurs, die tussen 1992 en 1998, dat wil zeggen in een periode waarin de investeringen gematigd groeiden, van 1550 naar maar liefst 6200 punten sprong. In Amerika, waar de bloei van het financieel kapitalisme al eerder inzette, steeg de beursindex sinds 1980 zelfs met ruim 800 procent. Het is dit financieel kapitalisme dat het Westen, met dramatische gevolgen, naar Rusland heeft willen exporteren. In een vrije markt-economie, concludeert Schulmeister, wisselen productie- en financieel kapitalisme, produceren en speculeren, elkaar met tussenpozen af. Met de laatstgenoemde fase beginnen, is echter niet goed mogelijk. Wat dat betreft had het communisme beter een kwart eeuw geleden kunnen instorten. Dan was door het Westen een andere (meer Marshall-hulp-achtige) steun verleend. Of dat alle verschil had uitgemaakt, is de vraag. Maar de productie bijna tien jaar lang laten krimpen was ondenkbaar geweest.

Aandeelhouders-kapitalisme

Het gevaar van een benadering als van Schulmeister is een te grote overzichtelijkheid. De (wereld)economie wordt met behulp van twee begrippen geanalyseerd, waarbij het ene begrip al gauw verwijst naar de 'werkelijke' economie ('Realeconomie'), naar productie en behoeftenbevrediging; en het andere begrip naar de boze schijnwereld van speculeren en potverteren. Zijn artikel lijdt daar ook enigszins aan. Verder legt hij wel erg veel nadruk op de 'externe' oorzaken van de Russische crisis; de interne oorzaken (het onder een zwak politiek regime ontwikkelde financiële kapitalisme) zijn waarschijnlijk veel belangrijker geweest.

Dat neemt niet weg dat het onderscheid tussen productie- en financieel kapitalisme (of, zo men wil, tussen een ondernemers- en een beleggers-economie), mits zorgvuldig gehanteerd, onmisbaar lijkt voor een goed begrip van de economische ontwikkelingen aan het eind van de twintigste eeuw. Het draagt bijvoorbeeld bij aan het besef dat de internationale financiële sector, en wat zich daar allemaal afspeelt, niet los staat van de rest van de economie; dat het 'financieel kapitalisme' geen parasiet is op een overigens gezond lichaam, die (zoals bijvoorbeeld Helmut Schmidt suggereert) snel en doeltreffend verwijderd zou kunnen worden.

Interessant is het verband dat gelegd kan worden tussen beschouwingen als die van Schulmeister en de kritiek op een 'anglosaksisch' aandeelhouderskapitalisme van auteurs als de christen-democraat Michel Albert en de kritische 'New Labour'-sympathisant Will Hutton.⁵

Beide keren zich tegen de opmars van een 'neo-Amerikaans' model in economie en maatschappij (de term is van Albert), waarin individueel succes, ongeremde concurrentie en een economisch kortetermijn-perspectief overheersen. Tegen de achtergrond van een mondialisering van economie en cultuur verliest de sociale markteconomie, die zich na de Tweede Wereldoorlog in West-Europa, in Australië en Nieuw-Zeeland en deels ook in de vs vestigde, terrein – ten gunste van een op Amerikaanse en Engelse marktverhoudingen geschoeid kapitalisme.

Dit kapitalisme-nieuwe-stijl laat zich leiden door het primaat van de beurs (winst per aandeel), hetgeen ten koste gaat van een bredere belangenafweging en van de continuïteit van de onderneming; vergroot de inkomensverschillen; stimuleert financieel-economische schaalvergroting, met vergaande machtsconcentraties in het internationale bedrijfsleven als gevolg; en brengt een steeds groter deel van het maatschappelijk leven (sport, de media, onderdelen van de collectieve sector) onder commerciële invloed.

Albert laat zien hoe de internationalisering van het financiële verkeer ('de wereld is één grote geldmarkt geworden', schrijft hij in 1991) traditionele vormen van regulering, inclusief die van de geld-

markt zelf, ondergraaft. De uitkomst van het gevecht tussen het 'neo-Amerikaanse' model en het sociaal-kapitalistische, in Europa dominerende 'Rijnlandse model', zal, zo schrijft hij, sterk afhangen van het vermogen om dit soort regels ter betuiging van het kapitalisme te handhaven – of er nieuwe voor in de plaats te stellen.

Schulmeister's betoog laat zich lezen als een nuancering van een dergelijke benadering. Hij brengt goederenproductie resp. speculatie en 'shareholder value' in verband met verschillende, elkaar afwisselende fasen in de ontwikkeling van een markteconomie (en relateert aldus Albert's interpretatie van het financieel kapitalisme als een 'typisch Amerikaans' verschijnsel). Hij brengt bovendien een andere, verwante zwakte van Albert c.s. boven tafel, namelijk hun neiging om zich, in de strijd tegen het 'neo-Amerikanisme', geheel en al met het Rijnlandse model in zijn huidige vorm te vereenzelvigen – terwijl daarop, in termen van economische doelmatigheid en sociale rechtvaardigheid, veel valt af te dingen. De sociaal-democratie moet niet in algemene analyses van het 'financieel kapitalisme' verdrinken, zoals ze zich ook niet in overhaaste hervormingen van het internationale financiële stelsel moet storten. Wel zou de hier gesignaleerde opmars van het financieel kapitalisme⁶ de sociaal-democratie moeten prikkelen tot het opstellen van een agenda voor economische vernieuwing (al dan niet in het kader van de veelbesproken 'derde weg'). Daarbij gaat het om trefwoorden als 'gemengde economie', 'economische innovatie versus rentenierskapitalisme' en 'de verantwoordelijke onderneming'; en om vragen als:

- hoe de grote welvaartsverschillen in de wereld drastisch te verminderen; hoe het internationale economische en financiële verkeer aan sociale, humanitaire en ecologische normen te binden;
- hoe in een wereld waarin kapitaal en, in mindere mate, arbeid nauwelijks nog aan grenzen gebonden zijn, een belastingstelsel te realiseren waarin 'de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen';
- hoe vorm te geven aan een *stakeholder economy*, waarin de onderneming niet aan het primaat van de aandeelhouder overgeleverd is, maar ook voor andere belangen openstaat – en zich,

5. M. Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Paris, 1991; W. Hutton, *The state we're in*, London, 1995.

6. Zie voor een analyse van het toe-

nemend gewicht van financiële overwegingen in het bestuur van grote ondernemingen: R. Mokken, 'De schaduwzijden van het Angel-

saxische ondernemingsmodel', in: *Socialisme & Democratie*, jaargang 55 nr. 10, oktober 1998, p.426-432.

waar nodig, aan de toets van het algemeen belang onderwerpt.⁷

Urgent is de beantwoording van die vragen, voor wie beseft dat de aflossing van de ene fase van de kapitalistische ontwikkeling door de andere niet altijd geruisloos verloopt – en om politieke beïnvloeding vraagt. Nationaal en internationaal; met behulp van maatschappelijke ideeën- en machtsvorming net zo goed als van overheidsinterventie.

'De gevaarlijkste sociaal-democraat van Europa'

Dat de sociaal-democratie het daarbij niet gemakkelijk zal krijgen, kan worden afgeleid uit de gebeurtenissen van de afgelopen weken. De verkiezingsoverwinning van de Duitse SPD, die de machtspositie van de sociaal-democratie in Europa verder versterkte, deed de discussie over het sociaal-economisch beleid opnieuw opleven. De Franse premier Jospin en zijn Duitse collega Schröder wezen op de mogelijkheid van een Europees investeringsplan ten behoeve van de infrastructuur; de Italiaanse premier d'Alema vroeg zich af of het Stabiliteitspact in het geval van een recessie wel van kracht kan blijven. En de nieuwe Duitse minister van Financiën, Oskar Lafontaine, pleitte voor renteverlaging en nam in het voorbijgaan het 'monetaristische' beleid van de Bundesbank op de korrel.

Aan al deze voorstellen zitten tal van haken en ogen. Het is nogal wat om eerder gemaakte afspraken over de euro weer ter discussie te stellen. Ook is het de vraag of een traditioneel Keynesiaans stimuleringsbeleid het gewenste effect op groei en werkgelegenheid zal hebben. Aan de andere kant behoort bijvoorbeeld renteverlaging tot het officiële instrumentarium van de conjunctuurpolitiek; in de VS is ze recentelijk toegepast. Een debat daarover is, bij hoge werkloosheid en verslechterde economische vooruitzichten in Europa, niet overbodig. Hetzelfde geldt voor de vraag of de Europese banken (en in de toekomst de ECB) zich alleen maar op prijsstabiliteit moeten concentreren.

Niemand (ook Lafontaine niet) stelde daarbij de onafhankelijkheid van de centrale banken ter discussie; wél het monopolie dat ze claimen op de menings- en besluitvorming over monetaire aangelegenheden. Een serieus te nemen verwijt, als men de

geslotenheid van de Bundesbank kent (die, anders dan de Amerikaanse Federal Reserve Board, geen notulen publiceert en zijn beslissingen nooit publiekelijk motiveert); en als men weet dat het bij de Europese Centrale Bank niet veel anders zal toegaan.

In het bijzonder Lafontaine kreeg echter overal in Europa scherpe kritiek te verduren. Politici en bankiers spraken van een 'aanslag' op de onafhankelijkheid van de centrale banken. De SPD-politicus, voegden critici er aan toe, is er alleen maar op uit om de schuld voor een falend werkgelegenheidsbeleid van de nieuwe rood-groene coalitie vast bij de monetaire autoriteiten te leggen. En wie niet kon of wilde ontkennen dat renteverlaging op zichzelf zo'n slecht idee niet is, oordeelde dat politici daarover hun mond moeten houden – omdat de centrale bankiers anders, om hun geloofwaardigheid tegenover de financiële markten te behouden, zo'n verlaging juist achterwege zullen laten.

Ook in Nederland was de kritiek niet van de lucht. 'Lafontaine krijgt een lesje markteconomie', zo schreef NRC *Handelsblad* over een gesprek tussen Lafontaine en Bundesbank-president Tietmeyer. 'Lafontaine krijgt koude douche bij Bundesbank', berichtte de *Volkskrant*. En *Volkskrant*-redacteur Frank Kalshoven verwoordde de afschuw die Lafontaine's uitspraken alom hebben opgeroepen, als volgt: 'Europa's linkse leiders liggen, godlof, aan de ketting'. Lafontaine, zo meent Kalshoven, 'is met afstand de gevaarlijkste sociaal-democraat van Europa'. Met zijn optreden 'verstoort hij het monetaire besluitvormingsproces'.⁸

De vraag rijst, hoe deze overspannen reacties verklaard moeten worden. Is het monetaristische gedachtegoed bij sommigen inmiddels zo diep geworteld, dat elk vleugje Keynesianisme de stoppen al doet doorslaan? Of wijzen ze op een sterk toegenomen politieke gevoeligheid van monetaire onderwerpen – in een tijd waarin het financieel kapitalisme de economie flink in zijn greep heeft en economische politiek voornamelijk aan één criterium lijkt te worden gemeten: namelijk of de financiële markten er gunstig op reageren?

De ouderen onder ons kunnen intussen *Das Finanzkapital* (Hilferding, Rudolf, 1910) weer uit de boekenkast halen.

7. Vgl. W. Witteveen e.a., *De rode draden van de sociaal-democratie*, Amsterdam, 1998.

8. Vgl. NRC *Handelsblad*, 6 november 1998; de *Volkskrant*, 6 en 7 november 1998.

Zelfstandige bestuursorganen en het primaat van de politiek*

PIETER VAN DIJK EN

SANDER KRUSE

*Studeren politicologie aan de
Universiteit van Amsterdam*

In de jaren tachtig trad er een verschuiving op in het denken over het functioneren van de overheid en haar relatie met de maatschappij. Onder druk van het stijgende begrotingstekort en onder invloed van nieuwe stromingen in het economisch denken nam het gewicht van efficiëntie als criterium sterk toe. Daarnaast stelde men dat de organisatorische complexiteit van de overheid zo groot was dat het voor de politieke gezagsdragers zeer moeilijk was om greep te houden op de hoofdlijnen van het beleid. Deze omstandigheden leidden de afgelopen twintig jaar tot een aantal wijzigingen van de organisatie van het openbaar bestuur. De bestuursfilosofie *New Public Management*, met als motto: *run government like a business*, de introductie van waarden als klantgerichtheid, resultaatgerichtheid en concurrentie, en het verzelfstandigen van delen van de Rijksoverheid zijn hier sprekende voorbeelden van.¹

Verzelfstanding kan op verschillende manieren plaats vinden. Bij een 'interne verzelfstanding' krijgt een onderdeel van een departement meer zeggenschap over het personele en financiële beheer, maar blijft wel hiërarchisch ondergeschikt aan een minister, terwijl bij een externe verzelfstanding deze gezagsrelatie geheel (privatisering) of gedeeltelijk (zelfstandige bestuursorgaan) verdwijnt. Volgens het Paarse kabinet '94-'98 zijn zelfstandige bestuursorganen te definiëren als: 'publiekrechtelijke organen van de centrale overheid die hun taken uitoefenen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is' en: 'de bestuursorganen van privaatrechtelijke organisaties, voor zover deze – zonder hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister – publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefenen.'²

De bovenstaande definitie is zeer breed. Onder

deze omschrijving vallen immers ook de Waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties – die beide een lange bestaansgeschiedenis kennen – en Rijksuniversiteiten en Hogescholen.³ Het merendeel van de ZBO's is echter ontstaan in de jaren '80, in het tijdperk van 'functionele decentralisatie'.⁴ In dit hoofdstuk zullen wij ons

richten op zelfstandige bestuursorganen.

In het rapport 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', gepubliceerd door de Algemene Rekenkamer in maart 1995, werd vastgesteld dat er sprake was van een 'wildgroei in de inrichting van zelfstandige bestuursorganen'.⁵ Er viel een grote diversiteit waar te nemen wat betreft taken, bevoegdheden, bekostigingswijze, rechtsvorm (publiek of privaat) en het al dan niet van toepassing zijn van de wet Openbaarheid van Bestuur. Ook de relatie met de minister verschilde per ZBO: sommige zelfstandige bestuursorganen dienden ieder jaar de begroting en het jaarverslag te laten goedkeuren, terwijl andere veel onafhankelijker functioneerden. Soms kon niet eens worden bepaald of een orgaan als ZBO kon worden aangemerkt, en in het algemeen concludeerde men dat er sprake was van een verwijdering van ZBO's ten opzichte van de rest van het openbaar bestuur.⁶ In het rapport werd aangekondigd dat alle ZBO's in Nederland zouden worden doorgelicht en getoetst aan een aantal criteria, zoals het motief van verzelfstanding, de bekostigingswijze en de verhouding met de minister en het moederdepartement.

In de volgende paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de verschillende typen ZBO's. Dit zal gebeuren aan de hand van twee vragen: waarom is er verzelfstandigd (het 'instellingsmotief') en met welk type taak is het ZBO belast? Bij het beantwoorden van beide vragen zal blijken dat er ondanks de

gesignaleerde wildgroei sprake is van een aantal categorieën ZBO's.

Instellingsmotieven

Een vrijwel volledige opsomming van motieven voor het instellen van zelfstandige bestuursorganen wordt gegeven door De Ridder en Scheltema. Zij noemen de volgende zes instellingsmotieven:

1. Het buiten de bemoeienis van politici houden van bepaalde taken of activiteiten vanwege de aard van die activiteiten of taken. Voorbeeld is de Kiesraad, waarbij het niet wenselijk is dat de minister van Binnenlandse Zaken zich gaat bemoeien met de uitslag van de verkiezingen.
2. De aard van de beslissingen of activiteiten vraagt om enkel het oordeel van deskundigen. Voorbeeld is het Centraal Bureau voor de Statistiek. Inmenging van politici met de inhoud van het werk van de statistici zou niet wenselijk zijn.
3. De wens of noodzakelijkheid van participatie van belanghebbenden bij de behartiging van een taak. Een voorbeeld van deze categorie is de Ziekenfondsraad waarin sociale partners en vertegenwoordigers van medische professies deelnemen in de uitvoering van ziektekostenverzekeringen-wetgeving. Daarnaast worden de deelnemende partijen medeverantwoordelijk voor het vastgestelde beleid, en zal het beleid daarom beter kunnen worden uitgevoerd.
4. Rechtsgelijkheid. De aard van de taak is te omschrijven als strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen. Wanneer politici zich gaan bemoeien met individuele gevallen, komt de rechtsgelijkheid in gevaar.

5. Het verbeteren van de organisatorische kwaliteit van het openbaar bestuur volgens het organisatiekundig beginsel dat leidinggevendens zoveel van hun taken en (in dit geval ambtelijke) verantwoordelijkheden delegeren als mogelijk is, zonder de greep op het proces waaraan men leiding geeft te verliezen. Men was van mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid een fictie was en wilde departementen kleiner, slagvaardiger en beter bestuurbaar maken door uitvoerende diensten te verzelfstandigen.

6. Het verbeteren van het beheer van delen van het openbaar bestuur. Dit is duidelijk een financieel argument. Voor het gehele openbaar bestuur gelden dezelfde, uniforme beheersregels, met als voornaamste reden het veilig stellen van het begrotingsrecht van het parlement. In sommige gevallen vormt dit een belemmering voor doelmatig handelen, en biedt de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan een uitkomst.⁷

Wat bij het doornemen van de recente *Doorlichtingsrapportage Zelfstandige Bestuursorganen* opvalt is dat slechts de eerste vier van de hierboven opgesomde instellingsmotieven worden genoemd. Het instellen van ZBO's om redenen van rationalisatie van de rijksdienst of het verhogen van de efficiëntie is verleden tijd. En dat is vreemd, want dit motief voor verzelfstandiging was in de jaren van de Grote Efficiency Operatie behoorlijk dominant.⁸ In het rapport wordt duidelijk gemaakt wat nu nog legitieme motieven voor verzelfstandiging zijn: 'Een zelfstandig bestuursorgaan mag uitsluitend in het leven worden geroepen indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskun-

* Dit artikel is, in iets andere vorm, tevens verschenen in: Ed van Thijn, F. Alink, P. van Dijk e.a., *De sorry-democratie. Recente politieke affaires en de ministeriële verantwoordelijkheid*; Amsterdam: Van Gennep: 1998

1. Rosenthal, U., et al., *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1996, p. 196.

2. *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid', Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 3 mei 1995, p. 3.

3. Van den Hoff, C.M., De Groot, R., *Decentralisatie: zelfstandige bestuursorganen* Instituut voor bestuurswetenschappen Den Haag, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981, p. 10-11.

4. Bij territoriale decentralisatie wordt het uitvoeren van bepaalde overheids-taken overgelaten aan provincies en gemeenten. Wanneer er sprake is van functionele decentralisatie, stoot de overheid bepaalde taken af door het instellen van zelfstandige bestuursorganen. Deze hebben dus een landelijke taak, maar slechts op een klein gebied.

5. *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*, Ministerie van Binnenlandse Zaken, TK 1996-1997, 25 268, nr. 1, 1997, p. 5.

6. *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetsstandpunt, 3 mei 1995, p. 5.

7. De Ridder, J., Scheltema, M., 'Verzelfstandiging vanuit bestuurlijk-juridisch gezichtspunt', in: Kickert, W.J.M., et al. (red.), *Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag, 1993, p. 67.

8. Soms zelfs zozeer dat diensten extern werden verzelfstandigd om het aantal op een departement werkzame ambtenaren te verlagen zonder feitelijk te hoeven inkrimpen. Op deze wijze kon met gemak worden voldaan aan de geformuleerde afslankdoelstellingen. *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, p. 5.

digheid, indien er sprake is van strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen of indien participatie van maatschappelijke organisaties aangewezen moet worden geacht in verband met de aard van de te verrichten bestuurstaak.⁹

Toch is het moeilijk voor te stellen dat niemand zich meer bekommert om een doelmatige wijze van besteding van gemeenschapsgelden. Hoe kan het dat ZBO's niet meer voor deze doeleinden mogen worden ingezet? Het antwoord is vrij simpel. De vorm van een agentschap – een beperkt verzelfstandigde dienst die nog steeds onder het volledige gezag van de minister valt – biedt de mogelijkheid om tegelijkertijd de doelmatigheid te verhogen en de ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven. Deze bijzondere vorm was tijdens het massaal instellen van ZBO's nog niet voor handen.

Een andere mogelijke reden van het verwerpen van efficiëntie als instellingsmotief zou de praktijk van ZBO's kunnen zijn: in sommige gevallen stegen de kosten van een dienst in plaats van dat ze daalden. Vooral bij privaatrechtelijk zelfstandige bestuursorganen kwam het nogal eens voor dat één van de eerste beleidsdaden bestond uit het verhogen van de salarissen tot het niveau dat het bedrijfsleven hanteerde bij vergelijkbare functies.

Taakclusters van zelfstandige bestuursorganen

Verschillende zelfstandige bestuursorganen doen verschillende dingen. Grofweg kan er onderscheid worden gemaakt tussen vijf soorten activiteiten van ZBO's: algemene uitvoeringscontroleerende taken, besluiten in individuele gevallen van niet-geldelijke aard, besluiten inzake (her)verdeling van geld, beoordelen van kwaliteit en verstrekken van wettelijke bevestigingsdocumenten en reguleren (met openbaar gezag) van een bepaalde economische of maatschappelijke sector door betrokkenen zelf. Hieronder volgt een korte uitleg van iedere categorie en wordt er aangegeven welk verband er bestaat tussen taakclusters en instellingsmotieven.¹⁰

• *Algemene uitvoeringscontroleerende taken*

Tot dit cluster behoren de zelfstandige bestuursorganen die tot hoofdtaak hebben het toezien op de

uitvoering van (publiekrechtelijke) voorschriften. Voorbeelden hiervan zijn het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV) en de Verzekeringkamer (deze houdt toezicht op alle verzekeraars in Nederland om onder andere de belangen van polis-houders te beschermen).

Belangrijke motieven voor het instellen van ZBO's die tot dit cluster behoren, zijn enerzijds het onafhankelijk/deskundige-motief en anderzijds het participatiemotief. De discretionaire ruimte¹¹ is vrij groot en het inzicht van de minister in deze organen is in veel gevallen gering, zowel werkinhoudelijk als financieel. Hij heeft echter wel vaak de mogelijkheid om de kwaliteit van het bestuur te beïnvloeden. Wat de concrete inhoud is van het begrip 'beïnvloeden' wordt in de doorlichtingsrapportage echter niet duidelijk gemaakt.

• *Zelfstandige bestuursorganen die besluiten nemen in individuele gevallen van niet-geldelijke aard*

Bij dit cluster gaat het onder andere om organen die vergunningen en ontheffingen verlenen en arbitrage-uitspraken doen. Voorbeelden hiervan zijn het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COOA) en Huurcommissies. Ook hier gelden dezelfde twee motieven voor verzelfstandiging; het onafhankelijk/deskundige motief en het participatie-motief. De discretionaire ruimte is groot en wederom heeft de minister in veel gevallen weinig sturings- en controle-instrumenten tot zijn beschikking. Ook hier kan de minister besturen ontslaan en benoemen (alhoewel wij ons afvragen of dat voor alle tot deze cluster behorende gevallen geldt).

• *Zelfstandige bestuursorganen die besluiten nemen inzake (her)verdeling van geld*

Dit cluster bevat vier groepen ZBO's, te weten: subsidieverdelers; instanties voor voorzieningen voor overheidspersoneel; grote, uitkerende instellingen en waarborgfondsen. De eerste groep is ingesteld vanwege het onafhankelijk/deskundige motief en de laatste twee vanwege het participatiemotief. Het instellingsmotief van de tweede groep is onduidelijk. De subsidieverdelers hebben een grote mate van discretionaire ruimte, in tegenstelling tot de rest. Een

9. *Rapportage Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen*, TK 1996-1997, 25 268, nr. 1, 1997, p. 8. 10.

De instellingsmotieven die de doorlichtingsrapportage hanteert wijken enigszins af van die van De Ridder en

Scheltema, zoals eerder genoemd. In de doorlichtingsrapportage wordt gesproken over drie instellingsmotieven:

1. onafhankelijke oordeelsvorming/specifieke deskundigheid;

2. strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen;
3. participatie van maatschappelijke geledingen is onmisbaar voor de uitvoering van de bestuurstaak.
11. De mate van beleidsvrijheid.

voorbeeld van een subsidieverdelers is de Stichting fonds voor de scheppende toonkunsten die uitkeringen verstrekt aan componisten, met als doel de scheppende toonkunst te bevorderen.

- *Zelfstandige bestuursorganen die kwaliteit beoordelen en wettelijke bevestigingsdocumenten verstrekken*

Tot dit cluster behoren de ZBO's die producten keuren, mensen beoordelen en certificaten afgeven. Het instellingsmotief is dan ook dat van de onafhankelijk/deskundige-type. Er is sprake van een zeer beperkte discretionaire ruimte, tenzij het gaat om een dynamisch beleidsterrein waar veel (technische) vernieuwing plaats vindt. Bekende voorbeelden zijn de stichting Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR) en de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers.

- *Zelfstandige bestuursorganen waarin betrokkenen een bepaalde economische of maatschappelijke sector reguleren*

Voor een groot deel gaat het hierbij om Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisaties (PBO's). Door de lange traditie en gevestigde positie van deze organen zijn de controle- en sturingsinstrumenten van de minister beperkt. De discretionaire ruimte is echter niet groot. Er dreigt echter wel het gevaar dat het sectorbelang boven het algemeen belang wordt gesteld. Om deze reden is reeds een doorlichting van het PBO-stelsel in gang gezet, waarbij men neigt een aantal van deze organen dicht bij het openbaar bestuur te plaatsen, zeker in de gevallen waarin de bevoegdheden groot zijn en er (belangrijke) besluiten worden genomen zonder dat daar publieke verantwoording over wordt afgelegd.

De Algemene Rekenkamer constateerde een 'wildgroei in de inrichting van zelfstandige bestuursorganen'; ieder ZBO was weer anders. Deze diversiteit is niet onlogisch; in veel gevallen vraagt een complexe werkelijkheid om complexe regelgeving. Zoals echter blijkt uit de delen over instellingsmotieven en taakclusters is het wel degelijk mogelijk om een ordening aan te brengen, ondanks de complexiteit. Een groot deel van de wildgroei is te danken aan het feit dat er geen duidelijk en eenduidig beleid is gevoerd.¹² Inmiddels heeft de regering Aanwijzingen opgesteld voor de inrichting en vorm-

geving van ZBO's, maar gezegd dient te worden dat al in 1990 een op de Aanwijzingen lijkend toetsingskader is geformuleerd door het toenmalige kabinet. De wildgroei is daarna echter onverminderd verder gegaan, vrijblijvende richtlijnen lijken dus niet erg effectief.

Het primaat van de politiek en de kaderwet

De huidige ontwikkelingen op het gebied van functionele decentralisatie en in het bijzonder de ontwikkeling van de ZBO's zijn van grote invloed op de relatie tussen politiek en bureaucratie. In dit deel wordt nader ingegaan op de consequenties van deze ontwikkelingen voor het primaat van de politiek en op de vraag in hoeverre en op welke wijze dit primaat behouden moet blijven.

In de tweede plaats zal betoogd worden dat het mogelijk en wenselijk is om een uniforme wettelijke basis in de vorm van een kaderwet voor ZBO's te creëren. Dit zal gebeuren tegen de achtergrond van de tegenstelling 'uniformiteit vs. maatwerk' en worden gerelateerd aan het in het eerste deel van dit hoofdstuk behandelde vraagstuk van democratische controle op, en effectiviteit en efficiëntie van het openbaar bestuur.

Tenslotte zal in dit deel aandacht worden besteed aan de inhoud van een kaderwet voor ZBO's. Alhoewel we geen direct voor parlementaire consumptie geschikte kaderwet zullen presenteren, doen we wel algemene aanbevelingen. Aanbevelingen die bijdragen aan een betere democratische controle op ZBO's en een heldere organisatie van het openbaar bestuur.

- *Het primaat van de politiek en ZBO's: quo vadis?*

Een zelfstandig bestuursorgaan is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister, wat betekent dat de bevoegdheden van een minister ten opzichte van een ZBO beperkt zijn. Vanuit het perspectief van het primaat van de politiek lijkt dit een negatieve ontwikkeling. Niet alleen heeft de minister in deze situatie minder te zeggen over het doen en laten van een ZBO, ook het parlement wordt in haar controlerende functie beperkt. Men kan de minister immers minder verantwoordelijk houden als hij over minder bevoegdheden beschikt. Om deze negatieve kijk op de consequenties van het bestaan van ZBO's te nuanceren, zal er een helder beeld van de inhoud van de

12. *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Kabinetstandpunt, 3 mei 1995, p. 6.

ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden geschetst, waarna de balans voor het primaat van de politiek kan worden opgemaakt.

• *De ministeriële verantwoordelijkheid: feit en fictie*

Het primaat van de politiek komt in het Nederlandse staatsrecht het duidelijkst tot uiting in de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid en de ongeschreven vertrouwensregel. Tezamen vormen zij het sluitstuk op de democratische controle van het openbaar bestuur. Sinds 1848 kent de Nederlandse Grondwet artikel 42: 'De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk.' De opname van dit artikel betekende een aardverschuiving in de verhoudingen tussen koning, ministers en parlement. Ministers dienden vanaf dit moment niet meer aan de koning verantwoording af te leggen, maar aan het parlement. Daarnaast werden de ministers verantwoordelijk voor het handelen van de koning.¹³ Het zelfstandige optreden van de Kroon en de gebrekkige verantwoordingsplicht werd hiermee verleden tijd; een belangrijke stap voor de emancipatie van het parlement.

De vertrouwensregel vindt haar oorsprong in een reeks conflicten tussen koning en parlement aan het eind van de negentiende eeuw. Centraal in deze conflicten stond de kwestie waar het primaat van de politiek lag, bij de koning of bij de Staten-Generaal. De uitkomst van deze kwestie was uiteindelijk in het voordeel van de Staten-Generaal en in het bijzonder de Tweede Kamer. Sindsdien kent het Nederlands staatsrecht de ongeschreven regel dat een minister zijn functie niet kan vervullen zonder het vertrouwen van het parlement. De vertrouwensregel functioneert zo als garantie voor de overeenstemming van het handelen en de wijze van handelen van ministers met de zienswijze van de Staten-Generaal.¹⁴

De inhoud van de vertrouwensregel is ondeelbaar en is dan ook nooit van betekenis veranderd. Het opzeggen van het vertrouwen in een minister valt niet in juridische criteria te vangen en hangt af van het oordeel van het parlement. Dit geldt echter niet voor de betekenis van de ministeriële verant-

woordelijkheid. Deze heeft in de loop van de tijd en steeds ruimere betekenissen gekregen als gevolg van de groei van het overheidsapparaat. Zij vormt tegenwoordig dan ook het sluitstuk van de democratische controle op het gehele terrein van het openbaar bestuur, zowel regering als bureaucratie.¹⁵

Deze ruimere betekenissen en de toepassing van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid zijn echter niet van problemen verschoond. Door de huidige complexiteit en omvang van het staatsapparaat is het onmogelijk voor een minister het functioneren van het aan hem ondergeschikte ambtenarenapparaat te controleren en elke individuele ambtenaar in de gewenste richting te sturen. Er wordt in dit verband dan ook wel gesproken van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁶ Om deze kloof tussen regel en werkelijkheid te overbruggen schetst de commissie-Scheltema twee oplossingen: het ter beschikking stellen van betere instrumenten voor controle aan de minister, of de ministeriële zeggenschap terugbrengen tot hanteerbare proporties. Deze fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid is een probleem met een staartje, waar we nog op terug zullen komen.

• *De inhoud, omvang en werking van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Onder het begrip ministeriële verantwoordelijkheid verstaan wij: de verplichting van een of meer ministers of staatssecretarissen tegenover de Kamers der Staten-Generaal tot het geven van toelichting op en rechtvaardiging van het gebruik van hun bevoegdheden, met de mogelijkheid van discussie, kritiek, afkeuring en sancties.¹⁷ Uit deze definitie valt af te leiden dat de verantwoording van de minister bestaat uit twee elementen: aanspreekbaarheid en aansprakelijkheid. Deze twee elementen werpen geen grote interpretatieproblemen op: de minister moet de afkeuring en sancties van het parlement voor zijn rekening nemen en zijn beleid toelichten en verantwoorden indien het parlement hierom vraagt.

Het probleem zit echter in de inhoud van het be-

13. Scheltema, M., et al., *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*, Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid (commissie Scheltema), Den Haag, 1993, p. 7.

14. *ibidem*, p. 12.

15. *ibidem*, p. 7.

16. zie bijvoorbeeld Damen, L.J.A., *On-*

geregeld en Ondoorzichtig Bestuur, Deventer, 1987, p. 603 en Scheltema, M., et al., *Steekhoudend ministerschap*, Den Haag, 1993, p. 5.

17. ontleend aan Damen, L.J.A., *Ongeregeld en Ondoorzichtig Bestuur*, Deventer, 1987, p. 596, met dien verstande dat wij gekozen hebben voor 'het gebruik van hun bevoegdheden' i.p.v. 'hun

handelingen' van Damen om redenen die in het onderstaande duidelijk worden.

18. zie bijv. Lubberdink, H.G., *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur*, dissertatie RUG, Deventer, 1982, p. 11-13 en Scheltema, M., et al., *Steekhoudend ministerschap*, Den Haag, 1993, p. 9.

grip 'bevoegdheid'. De omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is direct gerelateerd aan de omvang van de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.¹⁸ De koppeling tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid is belangrijk omdat het de taken van zowel de minister als het parlement vastlegt. Het geheel van bevoegdheden van een minister geeft aan hoe ver de controle door het parlement reikt en waar deze zich op moet richten. Dit schept duidelijkheid over de inhoud van de controlerende taak van het parlement, en dus ook over de grenzen daarvan: waar is de invloed van de politiek ongewenst?

Van belang is de omvang en inhoud van de bevoegdheden van de minister in relatie tot de ambtelijke dienst. Volgens artikel 44 van de Grondwet staan de departementen onder leiding van de minister. Hieruit volgt dat de minister de bevoegdheid heeft om instructies te geven aan elk onderdeel van de ambtelijke taakuitoefening op het hiërarchisch aan hem ondergeschikte departement.¹⁹ Dit is het element van de ministeriële zeggenschap over een departement. Daarnaast is een minister altijd bevoegd kennis te nemen van de gang van zaken op een departement en informatie hierover in te winnen. Deze bevoegdheid van de minister is van groot belang voor het op de hoogte houden van het parlement. De minister moet het parlement gevraagd en ongevraagd inlichtingen kunnen geven over het reilen en zeilen van het departement zoals dat in artikel 68 van de Grondwet is vastgelegd. Zo wordt een adequate controle en legitimatie van het gevoerde beleid door het parlement mogelijk gemaakt.²⁰

Op deze wijze functioneert de ministeriële verantwoordelijkheid als sluitstuk op de democratische controle van het openbaar bestuur. Van deze functie gaat voornamelijk een preventieve werking uit: zowel de minister als de ambtenaren zullen rekening houden met de mogelijkheid dat hun handelen door het parlement bekritiseerd wordt.²¹ Dat alleen de minister hier voor wordt aangesproken, maakt in dit verband niet uit. Het probleem van de minister is het probleem van de ambtenaren: ze zitten allemaal in hetzelfde departementale schuitje. De ministeriële verantwoordelijkheid functioneert zo als 'zweepslag voor de ambtelijke dienst'.²²

De democratische leemte

Een ZBO is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Door deze beperking van ministeriële bevoegdheden wordt de ministeriële verantwoordelijkheid verminderd, en er ontstaat een democratische leemte in de relatie tussen ZBO, minister en parlement.²³ Het primaat van de politiek lijkt aan erosie onderhevig te raken: exit preventieve werking, exit 'zweepslag'. Sinds korte tijd klinkt er een sterke roep vanuit de Kamer om het primaat van de politiek weer in ere te herstellen en klampt men zich vast aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor ontstaat er een groeiende scepsis over het bestaansrecht van ZBO's en dreigt functionele decentralisatie als een mislukt experiment de geschiedenisboeken in te gaan.

Dit lijkt ons een stap te ver te gaan. Naar onze mening kan het bestaan van ZBO's wel degelijk met het in stand houden van het primaat van de politiek samengaan en kan het in sommige gevallen het primaat zelfs verstevigen. Dit wil niet zeggen dat er te makkelijk over het geschetste probleem heen moet worden gestapt. Het primaat van de politiek, de democratische controle op het openbaar bestuur en de politieke sturing van de bureaucratie vormen wezenlijke kenmerken van een democratische rechtsstaat. Met het primaat van de politiek wordt immers inhoud gegeven aan de democratische legitimatie van het overheidshandelen. De politieke ambtsdragers vertegenwoordigen het volk en bepalen het overheidsbeleid op hoofdlijnen. De bureaucratie dient loyaal te zijn aan de politiek en mag in geen geval de wezenlijke beslissingsbevoegdheden van de politiek raken.²⁴

Herstel van het primaat van de politiek

Als de relatie van een ZBO ten opzichte van de minister in verband wordt gebracht met het bovenstaande, dan wordt duidelijk dat voornamelijk de ministeriële zeggenschap wordt beperkt. In plaats van een algemene bevoegdheid tot het geven van instructies, bepaalt de minister het beleid op hoofdlijnen. De inlichtingenplicht van de minister blijft echter gehandhaafd en blijft een element waar de minister verantwoordelijk voor blijft. Dit betekent dat in de relatie tussen minister, ZBO en parlement, de in-

19. Scheltema, M., et al., *Steekhoudend ministerschap*, Den Haag, 1993, p. 11.

20. Damen, L.J.A., *Ongeregeld en Ondoorzichtig Bestuur*, Deventer, 1987, p. 599.

21. Scheltema, M., et al., *Steekhoudend*

ministerschap, Den Haag, 1993, p. 4.

22. Vonhoff geciteerd in: Ed. van Thijn, *Baas boven baas*, p. 10.

23. *ibidem*, p. 12.

24. Vonhoff, H.J.L., 'Goddank dat ze

weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen?', 1996, in: van Thijn, E., *Politiek en bureaucratie. Baas boven baas*, oratie, Amsterdam, 1997, p. 10.

formatievoorziening gegarandeerd is. In een situatie waarin er sprake is van disfunctioneren van een ZBO, kan het parlement wel degelijk op de hoogte worden gesteld. Dit kan op grond van de inlichtingenplicht van de minister zelfs worden afgedwongen. Onvoldoende inlichtingen over het functioneren van een ZBO kan een minister nog steeds de kop kosten.

Dit element is in de huidige onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid onderbelicht gebleven. Door de huidige wildgroei van ZBO's, met verschillende ministeriële bevoegdheden en gebrekkige communicatie tussen ZBO en moederdepartement, is de informatievoorziening naar het parlement verloren gegaan in een ondoordringbaar mistlandschap. Ondanks de gebrekkige en verbrokkelde regelingen voor informatievoorziening is er geen reden om aan te nemen dat de inlichtingenplicht van de minister, zoals bedoeld in artikel 68 van de Grondwet, voor ZBO's niet op zou gaan. Integendeel, juist vanwege de zelfstandige positie van een ZBO ten opzichte van het moederdepartement, is het van groot belang om de communicatielijnen en informatievoorziening adequaat te regelen. Het onttrekken van ZBO's aan de huidige diffuse situatie vereist een volledige handhaving van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het geven van ongevraagde en gevraagde inlichtingen over de activiteiten van ZBO's.

Geheel anders ligt het met de verantwoording voor de ministeriële zeggenschap. Omdat de minister op hoofdlijnen stuurt en zijn zeggenschap over het functioneren van het ZBO sterk beperkt is, kan hij niet verantwoordelijk worden gesteld voor misstanden die buiten deze bevoegdheden vallen. Ook de mogelijkheden van de minister en met hem van het parlement om direct in te kunnen grijpen worden hiermee beperkt.

Wat hierbij echter in het achterhoofd moet worden gehouden is het feit dat een ZBO juist in het leven is geroepen om de directe invloed van de politiek op een bepaalde taak te beperken, volgens de in het eerste deel genoemde instellingsmotieven. Het inperken van de ministeriële zeggenschap is in dit

geval juist gewenst en noodzakelijk om de opgelegde taak adequaat uit te kunnen voeren.

In dit verband is het interessant om terug te komen op het probleem van de fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de oplossingsrichtingen die de commissie Scheltema hiervoor heeft geschetst. De fictie van de ministeriële verantwoordelijkheid zoals die nu bestaat, heeft vanuit het oogpunt van een effectieve aansturing van de bureaucratie door de politiek een negatief bijeffect. Een minister kan onmogelijk aan elk detail binnen een departement aandacht besteden, terwijl het parlement de minister op elk moment voor ieder detail ter verantwoording kan roepen. Binnen de departementale organisatie bestaat daarom een ingebouwde prikkel om allerlei kwesties naar boven te schuiven of naar boven te halen: het zogenaamde *eindstation-effect*.²⁵ De minister wordt op deze wijze geconfronteerd met een enorme hoeveelheid grof besluitvormingsmateriaal, wat leidt tot een overbelasting van zijn taak en effectieve sturing van het departement bemoeilijkt.

Verzelfstandiging in de vorm van een ZBO heeft door de beperking van de zeggenschap van de minister als prettig bijeffect dat deze overbelasting van de minister ingedamd wordt. De minister kan zich hierdoor meer bezig houden met het effectief sturen van de ambtelijke organisatie en zijn aandacht richten op strategische punten in de beleidsvorming en -uitvoering.²⁶ Daarnaast kan door het instellen van ZBO's de ministeriële verantwoordelijkheid tot hanteerbare proporties worden teruggebracht en de fictie ervan gedeeltelijk worden opgeheven. Uiteindelijk is politieke sturing en controle het meest gebaat bij duidelijkheid over de reikwijdte ervan, waardoor het primaat van de politiek effectief kan werken.²⁷

Toch moet er niet al te makkelijk worden omgesprongen met het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid. Er blijft sprake van een democratisch deficit en een uitholling van het primaat van de politiek. Daarom stellen wij een aantal maatregelen voor die deze leemten op drie niveaus (parlement, minister en burger) opvullen.

25. Scheltema, M., *Steekhoudend ministerschap*, Den Haag, 1993, p. 45.

26. *ibidem*, p. 46.

27. Bij het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan moet echter wel sterk rekening worden gehouden met de aard van het beleidsterrein; niet alle diensten

zijn geschikt om te verzelfstandigen, vooral als het gaat om politiek gevoelige onderwerpen.

28. Wij beseffen ons dat bij sommige ZBO's een grote specialistische vak kennis nodig is om haar activiteiten te kunnen controleren. Toch is het mogelijk om een

speciale Kamercommissie in te stellen, deze houdt zich dan voornamelijk bezig met zaken als: bevoegdheden van ZBO en minister, financiële en inhoudelijke verantwoording aan de minister etc.

In de eerste plaats lijkt het ons verstandig om een bijzondere Kamercommissie in het leven te roepen, die zich bezig houdt met de bezigheden van de bestaande ZBO's. Omdat een ZBO buiten de departementale organisatie valt, is het wenselijk om een directe lijn tussen ZBO's en het parlement te creëren. Door alle algemene vraagstukken met betrekking tot ZBO's in een Kamercommissie te laten behandelen, kan er eenheid van controle worden nagestreefd en ontstaat er een vast punt van informatieverzameling.²⁸

Een ander belangrijk aspect met betrekking tot de controlerende taak van het parlement is het vastleggen van de omvang van de ministeriële zeggenschap per ZBO in een wettelijke basis. Vanuit het legaliteitsbeginsel (elke overheidsbevoegdheid moet een wettelijke grondslag hebben) bezien, moet de wetgever instemmen met het instellen van een ZBO en het inperken van de parlementaire controle via het inperken van de ministeriële verantwoordelijkheid. In het rapport *Doorlichting Zelfstandige Bestuursorganen* van het departement van Binnenlandse Zaken is naar voren gekomen dat deze wettelijke grondslag soms ontbreekt. Het wettelijk vastleggen van de bevoegdheden van een minister ten opzichte van een ZBO is van vitaal belang voor de controlerende functie van het parlement.

Gezien de beperking van de ministeriële zeggenschap is het bovendien noodzakelijk om een minister van andere controle- en sturingsmiddelen te voorzien. Ten aanzien van de controle is het verstandig om zorg te dragen voor een adequate informatievoorziening naar het moederdepartement. Dit moet gaan over het financiële beheer (de begroting, jaarrekening, accountantsverklaring en meerjarige raming van financiën) en over de evaluatie van het functioneren (jaarverslag en een rapportage van een onafhankelijke Raad van Toezicht). Met deze voorzieningen blijft de minister voldoende op de hoogte van het functioneren van de ZBO's en komen misstanden eerder aan het licht.

Daarnaast is het van belang dat de minister in staat is om het beleid op hoofdlijnen te bepalen en in te grijpen bij misstanden. Welke bevoegdheden de minister precies bezit om op hoofdlijnen te sturen, moet per ZBO worden geregeld. De minister heeft

echter wel bepaalde sturingsinstrumenten nodig om in te kunnen grijpen bij misstanden en om te kunnen bewerkstelligen dat een ZBO daadwerkelijk de hoofdlijnen volgt. De minister moet ten eerste de bevoegdheid hebben om het bestuur van een ZBO te benoemen en ontslaan, zodat er indirect een 'zweepslag' voor een ZBO ontstaat. Daarnaast moet er een bestuursreglement per ZBO ingesteld worden. Ten derde moet de minister de begroting kunnen goedkeuren en – indien van toepassing – de tarieven voor heffingen kunnen bepalen om financiële uitwassen te voorkomen.

Ook op het individuele niveau zijn er garanties voor de rechtszekerheid, de rechtmatigheid en de rechtsgelijkheid noodzakelijk, onder andere door de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet Nationale Ombudsman van toepassing te laten zijn op alle ZBO's. Toch zijn deze maatregelen op drie niveaus niet voldoende, en is een algemene 'kaderwet' noodzakelijk voor het herstellen van het primaat van de politiek en de democratie.

De wenselijkheid van een kaderwet

Op de ministerraadsvergadering van 21 februari 1997 kwam minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken met een voorstel om een kaderwet te ontwerpen die minimumeisen zou stellen aan ZBO's. De onduidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid bij de verschillende ZBO's, die in de CTSV-affaire pijnlijk aan het licht was gekomen, was voor de minister de directe aanleiding om tot dit voorstel te komen.²⁹ Het voorstel van minister Dijkstal stuitte echter op grote weerstand bij zijn collega-ministers. Naar hun mening vielen ZBO's niet in een algemene regeling te vatten. Met het argument dat er ZBO's in soorten en maten bestaan en dat deze situatie om maatwerk vraagt, werd de kaderwet in de ministerraad onderuit gehaald.³⁰ Bij dit argument van 'maatwerk' kan echter een aantal vraagtekens worden gezet.

Uit het eerste deel van dit hoofdstuk komt inderdaad naar voren dat de ruim zeshonderd ZBO's die Nederland telt aanzienlijk verschillen in grondslag, taken, bekostiging, toezicht, rechtspositie van personeel, de rechtsvorm en de geldende rechtsbescherming van de burger. Nader bezien bleek echter

29. Josten, M., en van Weezel, M., 'De Quango's komen. Minister Dijkstal stuit op het eigenbelang van zijn collega's', *Vrij Nederland*, 8 maart 1997, p. 8.

30. *ibidem*, p. 9.

dat alle ZBO's kunnen worden ingedeeld in een beperkt aantal categorieën, afhankelijk van type taak en instellingsmotief. De 'weerbarstige werkelijkheid' blijkt wel mee te vallen en is dus geen argument tégen een kaderwet. Is de praktijk eigenlijk niet overzichtelijk genoeg om in een kaderwet te vangen? Zou juist vanwege de huidige 'wildgroei' de praktijk niet zo veel mogelijk aan de norm moeten worden aangepast? Kortom: is een kaderwet voor ZBO's niet zeer wenselijk?

Ten eerste kan worden gesteld dat een kaderwet wenselijk is in een transparante overheidsorganisatie. Een goede controle door het parlement en door organisaties als de Algemene Rekenkamer is gebaat bij algemene voorwaarden bij de inrichting van overheidsorganisaties.³¹

Ten tweede kan worden gesteld dat een uniforme regeling het voeren van integraal beleid en de samenwerking binnen de overheid bevordert. Een wildgroei van organisaties en bijbehorende besluitvormingsprocessen en procedures, bemoeilijkt het uitvoeren van overheidstaken waarbij verschillende overheidsdiensten betrokken zijn.³² Een te grote diversiteit in ZBO's kan de eenheid van beleid en bestuur in gevaar brengen.

Ten derde kan een uniforme regeling de consequenties van verzelfstandiging duidelijker in kaart brengen.³³ Door het onderling vergelijken van het functioneren van ZBO's komen structurele problemen van verzelfstandiging duidelijker naar voren, waardoor ze sneller kunnen worden verbeterd.

Deze argumenten van duidelijkheid over verantwoordelijkheden, controle, coördinatie en eenheid van beleid wegen in onze ogen zwaar bij de discussie over de wenselijkheid van een kaderwet en maakt ons voorstanders van een uniform, juridisch kader.

De inhoud van de kaderwet

Een brug kan niet op lucht worden gebouwd. Daarom is het nodig om een dusdanige inhoud te geven aan de kaderwet dat deze zijn functie kan vervullen. Het is in het kader van dit hoofdstuk te pretentius om een kant en klaar wetsontwerp af te leveren. Wij zullen ons daarom beperken tot het schetsen van de algemene opbouw van de kaderwet

en enige regelingen die naar onze mening zeker in de wet moeten worden opgenomen.

De algemene opbouw van de kaderwet dient rekening te houden met zowel de vraag om uniformiteit als de vraag om maatwerk in de inrichting van ZBO's. Zo wordt recht gedaan aan de diversiteit in taken van en specifieke regelingen voor individuele ZBO's. Wij hebben daarom gekozen voor een trechtermodel in de opbouw van de kaderwet. De kaderwet valt uiteen in twee delen: een algemeen gedeelte dat voor elk zelfstandig bestuursorgaan geldt en een gedeelte op taakclusterniveau. Elk gedeelte stelt minimumeisen aan de inrichting van ZBO's waardoor een keten aan juridische regelingen ontstaat, eindigend in de individuele instellingswetten, waarbij de vormgeving van elke ZBO definitief wordt vastgesteld.

Het algemene gedeelte formuleert de regels die omwille van de transparantie van het openbaar bestuur en democratische controle wenselijk zijn. De volgende aspecten dienen in ieder geval in dit gedeelte te worden vastgelegd:

- Grondslag: elke ZBO moet door een individuele instellingswet in het leven worden geroepen, met oog op het legaliteitsbeginsel.
- Rechtsvorm: de publiekrechtelijke rechtsvorm dient het uitgangspunt te zijn voor elke ZBO, tenzij er dwingende redenen zijn om voor de privaatrechtelijke rechtsvorm te kiezen; in dat geval is de uitdrukkelijke instemming van het parlement vereist. De publiekrechtelijke rechtsvorm biedt betere controlemogelijkheden voor de politiek.
- Taakomschrijving en instellingsmotief: in elke instellingswet moet worden vastgelegd waarom voor de vorm van ZBO is gekozen (dit motief dient te passen in het kader zoals dat in de Rapportage Doorlichting ZBO's is geschetst). Daarnaast dient in de instellingswet te worden vastgelegd wat de taken zijn van het zelfstandig bestuursorgaan en dient deze wet te worden aangepast indien het ZBO haar takenpakket wil aanpassen.
- Bekostigingswijze: in de instellingswet dient te worden geregeld op welke wijze het ZBO voor het verrichten van haar publieke taken wordt bekostigd.

31. Scheltema, M en de Ridder, J., 'Zelfstandiging vanuit bestuurlijk-juridisch gezichtspunt: de juridische dimensie van zelfstandige bestuurs-

organen', in: Kickert, W.J.M., et al., *Zelfstandiging van overheidsdiensten*, Den Haag, 1993, p. 72.
32. *ibidem*, p. 72-73.

33. Boxum, J.L., et al., 'Zelfstandige bestuursorganen in soorten', bijlage in: *Functioneel bestuur: waarom en hoe?*, TK '90/'91, 21042, nr. 4, p. 53.

- Verantwoordingsdocumenten: alle ZBO's dienen een begroting, jaarrekening, jaarverslag en accountantsverklaring ter goedkeuring aan de minister voor te leggen, tenzij dit strijdig is met het motief van verzelfstandigen (het onafhankelijk/deskundige-motief).

- Benoeming en ontslag bestuur: dit dient te geschieden door de minister of Kroon. Dit zal de greep van de minister op de betreffende dienst vergroten.

- Inlichtingenrecht: de minister heeft te allen tijde het recht om informatie te vragen over het functioneren van een ZBO, met uitsluiting van die gevallen waarbij het om bedrijfsgeheimen gaat.

- Wob/WNO: alle ZBO's vallen onder de Wet openbaar bestuur en de Wet Nationale Ombudsman. Dit biedt rechtsbescherming voor de burger bij onrechtmatige beslissingen.

- Raad van Toezicht: elk ZBO of elk cluster van ZBO's dient een onafhankelijke Raad van Toezicht te hebben. Deze raden onderhouden nauwe banden met het parlement.

Op het niveau van (samengevoegde) taakclusters kan een verdere specificering in de kaderwet worden aangebracht. Deze regels stellen minimumeisen aan de inrichting van ZBO's van een bepaald taakcluster. Deze clusterregels komen voort uit de risico's die met de verschillende clusters samenhangen.

Wanneer er sprake is van aanzienlijke financiële

stromen, dan dient de financiële verantwoording extra nadruk te krijgen. Dit zou kunnen worden bereikt door het benoemen van een financieel onderlegde Raad van Toezicht.

Indien er het gevaar bestaat dat de uitvoerende organisatie haar eigen beleid gaat bepalen, moet er nadruk worden gelegd op het nauwkeurig vaststellen van de hoeveelheid discretionaire ruimte en dient te worden gecontroleerd hoe deze ruimte wordt ingevuld. Wederom kan men een Raad van Toezicht deze taak laten verrichten.

Wanneer het gaat om participatie van maatschappelijke geledingen, dan dient te worden onderzocht hoe voorkomen kan worden dat sectorbelangen vóór het algemeen belang gaan. Een adequate oplossing, bijvoorbeeld een goede controle door het departement, is hier vereist.

Op het individuele niveau dienen in iedere instellingswet de bevoegdheden van de minister ten aanzien van het ZBO extensief te worden vastgelegd. Hierdoor ontstaat bij zowel minister als parlement duidelijkheid over de reikwijdte van de ministeriële zeggenschap en verantwoordelijkheid. Op dit niveau kan het begrip 'maatwerk' zijn intrede doen.

Het invoeren van een kaderwet zal een grote bijdrage leveren aan een heldere organisatie van het openbaar bestuur en een duidelijke toewijzing van verantwoordelijkheden. Alleen zo kan in de dynamiek tussen overheid en maatschappij het primaat van de politiek en de democratie zeker gesteld worden.

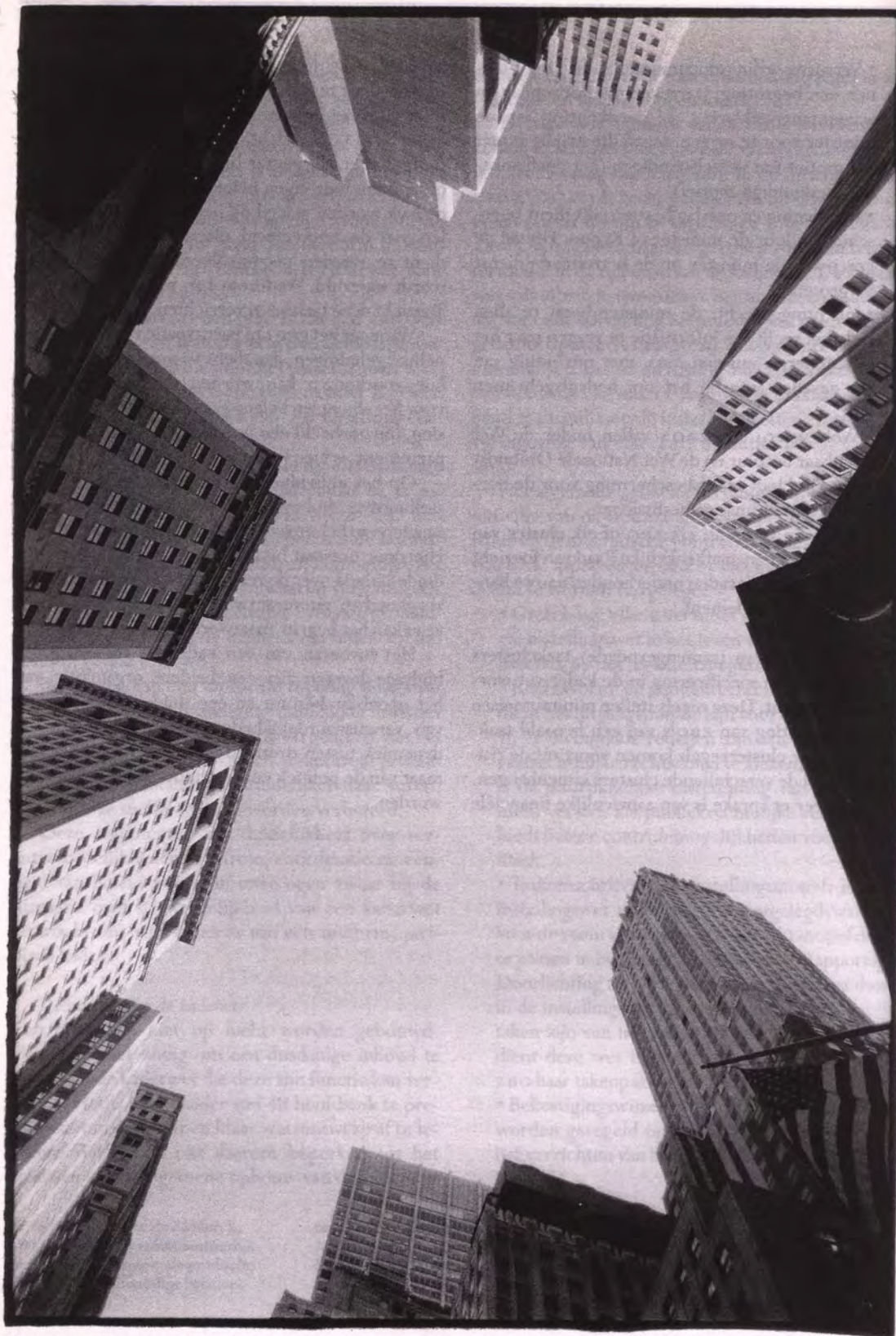


Foto: GEERT VAN KESTEREN / HH

I N D E N V R E E M D E I I

STENEN PRAIRIE

There is
no there

in American cities

straten liggen als bijenkasten
bije
ongekronkelde cultuur

Vergeefs de kerk voorbij
de marktplaats tevergeefs, oorlogsmonument

in rechte lijnen zoek ik waarheid
vierkant zoek ik twijfelloos

no there

in American cities

REIMER H. CUPERUS



B O E K E N



Waarheen voert de Derde Weg?

Willem Witteveen bespreekt:
 Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*,
 London: Polity Press, 1998, 166 pp.

Toen Ronald Reagan en Margaret Thatcher in de jaren tachtig hun neo-liberale transatlantische bondgenootschap sloten, ontbrak het niet aan auteurs die de ideologische achtergronden van deze samenwerking uit de doeken deden en uitlegden in welk een lichtende toekomst de mensheid terecht zou komen, ja zelfs al was gekomen. (Maar wie herinnert zich nu Milton Friedman nog?) Aan het begin van een nieuw millennium zijn de bordjes grondig verhangen. In de Verenigde Staten en in grote delen van Europa regeert de sociaal-democratie, soms in coalitie met liberalen en groenen. Tony Blair en Bill Clinton sluiten een nieuw transatlantisch pact en daarbij hoort een nieuwe koers voor links. Met het beeld van de 'derde weg', die het midden houdt tussen communisme en neo-liberalisme, wordt die nieuwe koers uitgezet. En alweer zijn er auteurs die bereid zijn de ideologische achtergronden te ontvouwen en een marsroute uit te zetten die de mensheid in een betere toekomst zal doen belanden. Met Julien le Grand wordt Anthony Giddens beschouwd als de 'goeroe' van Blair. Zijn boek *The Third Way* is een intelligent, goed geschreven betoog voor vernieuwing van de beginselen van de sociaal-democratie. Als voorzitter van de com-

missie beginselen van de PvdA die net een rapport geschreven heeft over *De rode draden van de sociaal-democratie* heb ik het met meer dan gewone belangstelling gelezen. Er kwamen vragen bij me op die ook terugslaan op het werk van de commissie.

Vijf weerbarstige vragen

Wat zijn de uitdagingen waarvoor het democratisch socialisme van de Derde Weg zich gesteld ziet? Giddens selecteert er vijf. In de eerste plaats de globalisering. Voor Giddens is de kern hiervan niet zuiver economisch. Het gaat er niet alleen om dat er, onder invloed van technologische vernieuwing, doorbraken in informatietechnologie en wereldomspannende markten, een sterke economische interdependentie op wereldschaal is ontstaan. Er is ook een sociale en culturele dimensie. 'Distant events, whether economic or not, affect us more directly and immediately than ever before. Conversely, decisions we take as individuals are often global in their implications.' (p. 31) Globalisering leidt tot grensoverschrijdende economische, politieke en culturele verbanden (regionalisering) en tast de autonomie van nationale staten aan. Globalisering dwingt sociaal-democraten tot het opnieuw bepalen van hun houding tegenover de organisatie van politieke en economische macht, tot een blik voorbij de natie-staat. In de tweede plaats – en in het verlengde van de globalisering – is er sprake van individualisering. Individuele keuzevrijheid wordt steeds belangrijker gevonden en er ontstaan nieuwe mogelijk-

B O E K E N

heden voor, dankzij de toegenomen welvaart. Maar dit leidt wel tot afnemende sociale bindingen die op traditie en gewoonte berusten. Het beleid van de overheid in de verzorgingsstaten is steeds meer afgestemd op individuen, minder op gezinnen en andere groepen. Waar blijven in een geïndividualiseerde samenleving de voor sociaal-democraten zo belangrijke solidariteit en de verantwoordelijkheid voor het algemeen belang? Het derde grote probleem is voor Giddens het onduidelijker worden van de politieke tegenstellingen tussen links en rechts. Veel nieuwe problemen (milieubeleid) passen niet goed in de traditionele links-rechts tegenstelling. De derde weg voert door het centrum, dat bij Giddens centrum-links of zelfs 'het radicale centrum' heet. Sociale rechtvaardigheid en emancipatie gaan daarin samen met erkenning van en ruimte voor individuele keuzevrijheid. De vraag is hier natuurlijk wat we ons concreet moeten voorstellen bij deze combinatie van wenselijke maar soms tegenstrijdige kenmerken. De vierde grote vraag heeft betrekking op het politieke handelen. Wie zijn in de nieuwe verhoudingen (de context van de globalisering) de belangrijkste politieke actoren? Wat kunnen politieke partijen nog bereiken? Wat is de taak van de overheid en van de markt? Giddens ziet nieuwe sociale bewegingen, maatschappelijke organisaties, burgerinitiatieven en non-gouvernementele organisaties als nieuwe belangrijke actoren in beeld komen; de derde weg moet daarmee gaan samenwerken. De vijfde grote vraag is

de milieupolitiek. Bij uitstek een onderwerp dat niet in de traditionele links-rechts tegenstelling past, dat zich moeilijk laat reguleren, beïnvloed wordt door globalisering en individualisering en de arena vormt voor nieuwe politieke actoren. Giddens signaleert als kernprobleem de houding tegenover risico's.

Een 'social investment state'

Deze vijf belangrijke problemen staan niet los van elkaar. De derde weg moet burgers helpen om ermee te leren omgaan. Wat heeft de derde weg te bieden? Giddens biedt beginselen en een beleidsprogramma. De eerste vijf van het rijtje beginselen zullen traditioneel ingestelde sociaal-democraten bekend in de oren klinken: gelijkheid, bescherming van het kwetsbare, vrijheid in de zin van autonomie, geen rechten zonder verantwoordelijkheden, geen gezag zonder democratie. Er zijn twee verrassender toevoegingen: kosmopolitisch pluralisme en filosofisch conservatisme. Kosmopolitisch pluralisme wordt zeer kort uitgelegd. Het heeft kennelijk iets te maken met een houding van wereldburgerschap (internationale solidariteit) in combinatie met waardering en respect voor heterogeniteit in tradities en leefwijzen. 'The theme of philosophic conservatism is central', vervolgt Giddens, wat hem er niet van weerhoudt hierover nog veel beknopter te zijn. Het conservatisme waar Giddens voorstander van is, wordt gekenmerkt door een pragmatische houding tegenover verandering, door een genuanceerde visie op wetenschap en

techniek (maar hoe genuanceerd eigenlijk? w w), door respect voor het verleden en door aanvaarding van het voorzorgbeginsel in het milieubeleid. Als dat dan gezegd is, wordt er haastig aan toegevoegd dat vergaande modernisering en democratisering hiermee samen kunnen en moeten gaan.

Deze beginselen komt men ook weer tegen in het beleidsprogramma, dat wat dichter bij de politieke actualiteit staat. De derde weg is voorstander van verdere democratisering van de staat. Concreet betekent dat, in de context van Groot-Brittannië, dat er meer decentralisatie moet komen, meer aandacht voor mensenrechten in een geschreven grondwet, effectiever bestuur, meer besluitvorming en consultatie naar het voorbeeld van de directe democratie (bijvoorbeeld door referenda en inspraakprocedures). Er moet een vernieuwing komen van de 'civil society'. Voorbeelden die genoemd worden zijn: het inschakelen van buurtbewoners bij projecten ter voorkoming van kleine criminaliteit; het bevorderen van vrijwilligerswerk (waar beloningen in de vorm van overheidsdiensten tegenover komen te staan); het democratischer maken van de machtsverhoudingen in het gezin (bijvoorbeeld door het opstellen van contracten tussen de betrokkenen). Giddens wil toe naar een 'sociale investeringsstaat', een staat waarin geïnvesteerd wordt in *human capital* (onderwijs, onderwijs en nog eens onderwijs, luidt de leuze van Blair op dit punt) en waarin oude en nieuwe sociale risico's worden ondervangen. Zo'n staat kent een ge-

B O E K E N

mengde economie, waarin de dynamiek van de markt samengaat met de gerichtheid op het algemeen belang van de overheid. 'Social democrats have to shift the relationship between risk and security involved in the welfare state, to develop a society of 'responsible risk takers' in the spheres of government, business enterprise and labour markets. People need protection when things go wrong, but also the material and moral capabilities to move through major periods of transition in their lives.' (p. 100) Er is behoefte aan een 'inclusieve samenleving', waarbij gelijkheid wordt gedefinieerd als betrokkenheid bij de gemeenschap, waarbij het publiek domein wordt geactiveerd, waarin sprake is van een ontspannen arbeidsbestel en van een gerichtheid op welzijn (als iets wat welvaart in materiële zin overstijgt). De verzorgingsstaat wordt gaandeweg vervangen door de nieuwe *social investment state*. 'The guideline is investment in human capital wherever possible, rather than the direct provision of economic maintenance.' (p. 117)

Interessant, en heel positief, is dat Giddens bij al deze op de Britse praktijk gerichte voorstellen geen moment vergeet dat het gaat om een programma dat tot stand komt in een tijd van globalisering en dat er daarom met nadruk een nationale grenzen overstijgend perspectief moet worden gekozen. (Vergelijk dit eens met de vrijwel exclusieve aandacht voor politiek binnen de grenzen van de natie-staat in de regeringsverklaring van Paars II.) De natie zelf moet kosmopolitisch wor-

den, multicultureel. 'National identity can be a benign influence only if it is tolerant of ambivalence, or multiple affiliation. Individuals who simultaneously are English, British, European, and have some overall sense of global citizenship, may regard one of these as their overriding identity, but this need not prevent them from accepting the others too.' (p. 130) Deze kosmopolitische instelling is de enige juiste voor multiculturele samenlevingen die deel uitmaken van een globaliserende wereldorde. De derde weg kiest voor een democratische Europese Unie. De nieuwe besluitvormingsmechanismen die in Europees verband worden ontwikkeld, kunnen vervolgens weer model staan voor meer wereldomspannende vormen van internationale samenwerking.

Grote woorden en praktijk

De derde weg die nadrukkelijk het midden houdt tussen liberalisme en communisme voert door een donker woud van problemen en uitdagingen. Achter elke boom kan een wolf schuilen; spinwebben slaan de wandelaar in het gezicht; alles hangt met alles samen; er is een gevoel van 'nieuwe onoverzichtelijkheid'. Waarheen voert de derde weg? De sociaal-democratische beginselen en het beleidsprogramma dat daaruit is af te leiden verschaffen een licht aan de horizon, zodat de eenzame reiziger in het duistere woud van problemen niet hoeft te verdwalen. Wil niet elke sociaal-democraat eigenlijk in een wereld leven waarin rechten en verantwoordelijkheden met elkaar corresponderen, waarin er

geen macht is zonder verantwoordelijkheid, en waarin er zowel sprake is van een door de overheid te waarborgen kwaliteit van het bestaan als een vrije ruimte voor persoonlijke ontplooiing? In een democratie die niet ophoudt bij de nationale grenzen maar door een steeds democratischer Europa heen ook op wereldschaal werken aan sociale rechtvaardigheid mogelijk maakt? Het is goed dit soort grote doelstellingen voor ogen te houden en te beseffen dat dit andere visioenen zijn dan die van het traditionele marktliberalisme of van het (niet langer) reëel bestaande socialisme. Maar de vraag komt toch op of de reiziger die zijn houding moet bepalen tegenover hardnekkige beleidsproblemen in de politieke actualiteit met alleen deze koers voor ogen wel zijn weg kan vinden. Wat betekenen, met andere woorden, de grote woorden van de derde weg in de politieke praktijk? Vaak blijken de analyses van Giddens scherp maar zijn de voorstellen voor ander beleid aan de vage kant.

Wat moeten we in 'the social investment state', in die staat die investeert in menselijk kapitaal, aan met ouderen die niet meer willen werken en van een pensioen of een uitkering willen genieten? Hierover krijgen we een preekje te lezen. Samenlevingen die inclusief zijn moeten de oudere medemens niet wegstoppen in een ghetto (verzorgingshuizen?) maar hen in de samenleving integreren. 'The young should be willing to look to the old for models, and older people should see themselves in service of future

B O E K E N

generations.' (p. 121) Ouderen moeten dus in het arbeidsproces blijven participeren, want 'old age shouldn't be seen as an age of rights without responsibilities'. De preek slaat om in een betoog dat minder sociale voorzieningen impliceert voor mensen die er al een heel werkzaam leven op hebben zitten. Is pensioen op je 65ste niet een sociaal-democratische verworvenheid die is afgedwongen van onwillige werkgevers die zeker ook vonden, met Edmund Burke (waar Giddens naar verwijst), dat de oude dag geen tijd was om te gaan potverteren? De vraag ligt levensgroot op tafel zonder besproken te worden; Giddens stapt meteen over op het volgende vraagstuk.

Zo kun je je ook afvragen of vergaande democratisering van de samenleving wel alleen maar voordelen heeft. Giddens vraagt zich dat kennelijk ook af. Decentralisering kan leiden tot gefragmenteerd bestuur, merkt hij op, en decentralisatie kan ook betekenen dat lagere overheden bureaucratischer worden. Ook is er het gevaar dat sommige lokale gemeenschappen zich voorspoediger zullen ontwikkelen dan andere en dat er een groot verschil in kwaliteit van leven en wonen ontstaat tussen de wel succesvolle en de minder succesvolle gemeenschappen. Giddens signaleert die vragen, maar gaat er verder in het geheel niet op in, onder het motto: 'The new democratic state is an ideal, and something of an open-ended one at that. I don't pretend to unpack any of the detail that would be needed to give it real flesh.' (p. 76-77)

Een soortgelijke tweeslachtig-

heid kenmerkt het betoog over Europa. Dit is enerzijds niet democratisch genoeg; als de Europese Unie zich als lidstaat zou melden, zou de Unie worden afgewezen wegens te gering democratisch gehalte. In één adem wordt er gezegd dat ook in zijn huidige vorm de Europese samenwerking al een goed voorbeeld is dat op andere terreinen van internationale politiek zou moeten worden nagevolgd.

Europa een immigratiecontinent?
Het immigratiebeleid is zeker een van de dringendste problemen waar in Europees verband een beleid voor zou moeten worden ontwikkeld. Hier krijgen we alweer een preek te horen, nu over de waarde van kosmopolitisme en multiculturalisme. 'Cosmopolitanism and multiculturalism merge around the question of immigration. A cosmopolitan outlook is the necessary condition of a multicultural society in a globalizing world.' (p. 136) Mooi gezegd, maar wat betekent zo'n keuze voor kosmopolitisme en multiculturalisme nu eigenlijk voor het Europese beleid? Zou je vanuit deze stellige beginselen niet de huidige aanpak als te defensief moeten afwijzen? Zou je niet moeten zeggen dat op grond van deze uitgangspunten Europa moet erkennen dat het een immigratiecontinent is en dat er daarom een beleid ontwikkeld moet worden dat niet alleen slachtoffers van politieke vervolging maar, onder bepaalde voorwaarden en in bepaalde aantallen, ook economische immigranten toelaat, bijvoorbeeld omdat zij een bijdrage kunnen leveren aan

het multiculturele ideaal? Heel dringende vragen, die bij de auteur niet eens lijken te zijn opgekomen. Het multiculturalisme zelf is trouwens ook niet louter rozengeur en maneschijn. Hoe moet er eigenlijk worden omgegaan met conflicten tussen en binnen culturen, met fundamentalisme, met normen en waarden die in strijd zijn met de waarden van de democratische rechtsstaat? Giddens stelt vast dat een kosmopolitische natie over gedeelde normen en waarden moet beschikken, maar tegelijkertijd ambiguïteit en diversiteit moet accepteren, maar dit is natuurlijk geen antwoord op deze vragen.

Het zou onredelijk zijn over al deze kwesties een uitgewerkt standpunt te verlangen in een boek dat het karakter heeft van een degelijk politiek pamflet. Dat ligt echter wel in de rede bij de kwestie van de sociaal-democratische omgang met de natuur. Dit is immers een van de vijf grote kwesties die Giddens zelf als hoofdonderwerpen heeft geselecteerd. Er wordt ook relatief veel plaats voor ingeruimd. Alleen valt op dat er wel veel behartigenswaardige informatie wordt gegeven, maar dat de kernvraag wordt ontweken. Die kernvraag is hoever je met een koers van ecologische modernisering kunt komen. Je kunt wel proberen om technologische vernieuwing in ecologische banen te leiden, maar de vraag is toch of dat voldoende zal zijn om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Je kunt ook, zoals Giddens bepleit, gebruik maken van het voorzorgsbeginsel dat inhoudt dat er ook actie voor milieuverbetering moet worden

B O E K E N

ondernomen als er nog geen definitief wetenschappelijk antwoord is op de vraag hoe ernstig of onomkeerbaar de milieuschade eigenlijk is, zoals het geval is bij het optreden tegen zure regen. Maar ook dan is weer de vraag: is dit genoeg? Giddens zelf antwoordt met een tegenvraag.

The precautionary principle isn't always helpful or even applicable. Ecological risk often won't be normalized in this way, because in many situations we no longer have the option of 'staying close to nature', or because the balance of benefits and dangers from scientific and technological advance is imponderable. We may need quite often to be bold rather than cautious in supporting scientific and technological innovation. (p. 61)

Einde verhaal: Giddens wil enerzijds ecologische modernisering, dus selectieve en terughoudende innovatie en groei, anderzijds moeten we grote risico's durven nemen in een toestand van onze-

kerheid, dus in de hoop dat het allemaal wel mee zal vallen. Geen erg heldere koers.

Beginselen geen toverstaf
Hoewel er bij het betoog van Giddens veel vragen gesteld kunnen worden, vragen die allemaal de route uit het donkere woud naar de lichtende toekomst betreffen, is *The Third Way* een zinvol boek. De eerlijkheid gebiedt mij te melden dat ook onze eigen poging om een beginselprogramma te ontwikkelen voor de sociaal-democratie tal van vragen openlaat die juist de verhouding van de beginselen en uitgangspunten tot de politieke praktijk betreffen. Tot op zekere hoogte is dat ook onvermijdelijk. Beginselen zijn nu eenmaal geen toverstaf waarmee een praktisch probleem maar hoeft te worden aangeraakt om het te zien verdwijnen. Beginselen zijn veel-
eer het noodzakelijke gereedschap dat gebruikt moet worden om in een diepgaande analyse en in een open debat tot politiek handelen te komen dat een breed draagvlak heeft. Zelfs de soms



prekerige toon van uiteenzettingen over de beginselen is daarbij niet altijd een nadeel: taal op zijn zondags herinnert mensen eraan dat zij ook op maandag iets moeten doen dat net iets meer vraagt en net iets moeilijker is dan het spel van machtsvorming en compromissenbouw. Het beste dat kan gebeuren rond dit boek van Giddens in Engeland en rond het rapport *De rode draden van de sociaal-democratie* bij ons, is dat er een open en serieus debat gevoerd wordt over alle vragen die worden opgeroepen en die nog niet zijn beantwoord. Als er een ding is dat kenmerkend is voor alle linkse pogingen om een nieuwe koers uit te zetten tussen de polen van liberalisme en communisme door, dan is het wel het geloof in het publiek domein, in debat dat tot goed onderbouwde standpunten leidt, dankzij de inbreng van veel mensen met heel verschillende perspectieven en aspiraties.

WILLEM WITTEVEEN
Voorzitter PvdA-commissie
Beginselen; redacteur S & D

H O O F D E N E N Z I N N E N



De *special effects* van Steven Spielberg en Tony Blair

In elke zichzelf respecterende filmbioscoop draait momenteel Steven Spielbergs *Saving Private Ryan*. Zoals bekend gaat het hierbij om een filmische 'reconstructie' van D-Day, de invasie van Normandië door de geallieerden op 6 juni 1944. Nu al klassiek zijn de beelden van de lotgevallen op het invasiestrand Omaha Beach. In een orgie van beeld en geluid, dood en verderf vertelt Spielberg in een kleine dertig minuten het verhaal van de bijna-fatale landing op Omaha Beach. De *special effects* maken dit zo goed als 'levens-echt': het dreunt en dondert als een waanzinnige. De argeloze bioscoopbezoeker – nog nauwelijks gewend aan het donker – bevindt zich voor ie het weet in een amfibie-voertuig, om vervolgens angstig dekking te zoeken voor het helse Duitse kanonvuur en om zich heen kameraden dood en gewond te zien neervallen. Men transformeert in een actief deelnemer aan de landing. De ritselende popcornzakken in de bioscoop ziet men plots voor mitrailleurvuur aan; tanks rollen via de nooduitgangen de zaal binnen. Filmisch en technologisch is dit effect hoogst indrukwekkend en sensationeel. Zelfs een ruoerige zaterdagavond-bioscoop wordt het zwijgen opgelegd.

Het is vooral deze ongeëvenaarde verfilming van de tragische landing op Omaha Beach die 'Saving Private Ryan' zijn vroege roem heeft verschaft van de ultieme realistische oorlogsfilm.

Spielberg vervult daarbij de rol van de 'Leopold von Ranke van de cinematografie'. Hij toont ons *wie es eigentlich gewesen*; hij laat ons het ware gezicht van de Tweede Wereldoorlog zien. Als overtuigend bewijs daarvoor gelden de onthutste reacties van de ooggetuigen annex historische actoren: de veteranen. Deze verklaren ronduit dat Spielberg's *reenactment* werkelijkheidsgetrouw is: 'Zo was onze oorlog'. Kan de geldingsdrang van fictie die feit wil worden groter en geslaagder zijn dan dit?

Men kan hier gerust van geldingsdrang spreken, omdat het doelbewuste streven van Spielberg is 'historische werkelijkheid' te reconstrueren. Hij heeft naar eigen zeggen de gebeurtenissen strikt documentair en *brutally honest* in beeld willen brengen. Zijn pretenties zijn daarbij bepaald niet bescheiden. Zowel zijn eerdere film *Schindler's List* als deze over D-Day zou jongere generaties elementaire kennis over de Tweede Wereldoorlog moeten bijbrengen. De films zouden hiaten in het (Amerikaanse) geschiedenis-onderwijs dienen op te vullen. En het is die pretentie die deze film, gelet op het vraagstuk van historische representatie, uiterst problematisch maakt.

Nu stelt zich het probleem van de verhouding tussen feit en fictie bij iedere vorm van historische fictie, van *Asterix en Obelix* tot de historische romans van Scott en Yourcenar. Voor de geschiedschrijving als zodanig kan zelfs, zoals de geschiedfilosofie ons leert, getwist worden over de mengverhouding tussen feit en

H O O F D E N E N Z I N N E N

fictie, ja zelfs over het reëel zijn van het onderscheid tussen deze begrippen. Het is alleen al in dit licht dat de hoge werkelijkheids- en waarheidsclaim van Spielberg's *Saving Private Ryan* klemmende vragen oproept. Daar komt nog bij dat in dit geval de claim wordt gedaan op wel erg wankele gronden. *Saving Private Ryan* is, wat mij betreft, een erg teleurstellende film gebleken. Het is allesbehalve een film geworden met historisch-documentaire waarde, een film die alle beelden en percepties van de Tweede Wereldoorlog voortaan zal kleuren of domineren. Of die als een klassiek en onvermijdelijk prisma op die oorlog zal fungeren. Afgezien van de indrukwekkende beelden van de landing op Omaha Beach (en later van een slag met een Duitse tankdivisie om een strategisch gelegen brug), steunt de film qua verhaallijn op een uiterst oppervlakkig en 'onwettelijk' Hollywood-scenario. Een reddingspatrouille gaat na D-Day op zoek, achter de vijandelijke linies, naar de enig overlevende zoon van de familie Ryan om deze terug te brengen naar diens moeder, van wie de overige zoons al eerder in de oorlog sneuvelen. Dat verhaal en de vertolking ervan mist wel twee à drie literair-artistieke lagen (lees: een Europese regisseur) om aanspraak te mogen maken op de titel 'de klassieke ultiem-realistische oorlogsfilm'. In zijn slechtste momenten — en dat zijn er vele — is *Saving Private Ryan* een film uit het genre van de 'good men kill bad men'-films à la John Wayne of Clint Eastwood. Opvallend is het gebrek aan historische

informatie en duiding, over het hoe en waarom van de invasie, over achtergronden en wezen van de oorlog. In dat opzicht is er eerder sprake van een anti-documentaire aanpak dan van een hyper-realistische. Iets wat, zoals gezegd, allermist gecompenseerd wordt door een interessante literair-metaforische stijl.

Het is voor iedereen met enig historisch besef op zijn minst een gruwel te beseffen, dat een tamelijk bijzondere filmreconstructie van de Omaha Beach-landing (alleen al in termen van geld, energie en technologisch vernuft) zich ophoudt temidden van een tamelijk ordinaire *Hollywood feel-good* oorlogsfilm, met — uiteraard — een *happy end* voor Private Ryan.

Zorgwekkender nog is dat deze film, alleen al door de ongetwijfeld grote hoeveelheid Oscars die het in de wacht zal gaan slepen, de geschiedenis zal ingaan als de film die de historische werkelijkheid van de Tweede Wereldoorlog 'levensecht' weergeeft, gesanctioneerd en bezegeld door zij die het kunnen weten, de veteranen.

Het is dit door elkaar heenlopen van feit en fictie — *Rangers*, *Prinses-Irene*-brigadisten en andere veteranen die verklaren: 'zo is het werkelijk geweest'; de aanbeveling dat schoolleerlingen deze film moeten zien om te begrijpen wat oorlog werkelijk is en om geconfronteerd te worden met 'het ware gezicht van de Tweede Wereldoorlog', — dat iets zegt over de huidige stand van de cultuur.

Want waarom opgewonden doen over zo'n Hollywood-pro-

duktie? Omdat die voor een miljoenenpubliek de Tweede Wereldoorlog op een problematische wijze verbeeldt en omdat aan die bepaald niet kwalitatief hoogstaande film een historische betekenis en zeggingskracht worden toegeschreven die sterk gerelativeerd moeten worden. Een aardige poging daartoe deed onlangs L. Menand in de *New York Review of Books* (september, 24, 1998). Hij stelde naar aanleiding van 'Saving Private Ryan': 'some sort of truth does come through in these pictures (...) The overt moral sentiment is always merely flattering: it is what audiences want to be told to think, because it is what they already do think. They didn't come for an argument. (...) the profound trouble with Spielberg as a filmmaker is that he does not allow his audiences to think at all. He allows them only to feel'. En dat lijkt me het kernbezwaar tegen dit type pseudo-realistische verfilming van een niet geproblematiseerde pseudo-werkelijkheid.

En dit staat voor meer, net zoals de receptie en impact van 'Saving Private Ryan' voor meer staan. Het gegeven dat deze film serieus beschouwd wordt als substituuat voor kennis over de Tweede Wereldoorlog, als 'educatief pars pro toto', geeft fors te denken. In zekere zin worden zo de waarheids- en werkelijkheidsclaims van Spielberg gehonoreerd, door de ooggetuigen-veteranen, alsook door het algemene publiek dat zijn kinderen en masse naar de bioscoop meesleept.

Dit alles toont ons het primaat van de perceptie en de diepingrij-

H O O F D E N E N Z I N N E N

pende invloed van de massamedia, die in staat zijn met speciale effects en het bespelen van emoties een fictieve werkelijkheid te evoceren die plaatsvervangend is ten opzichte van de 'reële' werkelijkheid. Het ware gezicht van de Tweede Wereldoorlog leren kennen is, binnen die logica, als toeschouwer/deelnemer virtueel in de frontlinie zitten op Omaha Beach.

Het gelijk van de verguisde postmodernen?

We komen hier in postmodern waarwater terecht. Daar waar een door de media bemiddelde en gesymboliseerde werkelijkheid de plaats lijkt in te nemen van de 'werkelijke' werkelijkheid. Daar waar de wereld van percepties, sensaties en emoties over de empirisch-zintuiglijke werkelijkheid heengeschoven lijkt te zijn. Zo is er bij de 'levensechte' verfilming van de landing op Omaha Beach sprake van een praktijkvoorbeeld van het, door de socioloog Merton geijkte, zogeheten 'theoremata van Thomas': 'if men define their situations as real, they are real in their consequences'. Een postmoderne oneliner avant la lettre.

En inderdaad zou ik zover willen gaan om in de impact en receptie van Spielberg's *Saving Private Ryan* 'het gelijk van de inmiddels verguisde postmodernen' te zien. Het gelijk van Jean Baudrillard in het bijzonder, wiens analyse van een wereld vol tekens en symbolen en van vervagende grenzen tussen beeld (*image*) en werkelijkheid hier zeggingskracht heeft (J. Baudrillard, *Simulacres et simulation*, 1981). Men hoeft geen cultuurpessimisti-

sche sombermans te zijn om een proces van 'mediatisering' – de mediawerkelijkheid vervangt meer en meer de reële werkelijkheid – werkzaam te zien. Zoals Baudrillard stelt dat het moderne individu zijn werkelijkheid modelleert naar de fictieve 'spektakelrealiteit' die de moderne media ons voorschotelen, zo pretendeert Spielberg onze collectieve herinnering aan de Tweede Wereldoorlog te modelleren naar zijn filmwerkelijkheid.

De wraak op de politieke theoretici

Hoe dit ook zij, voor de volledigheid van het argument is het aardig hier een tweede case-study van het gelijk der inmiddels verguisde postmodernen op te voeren. Die casus heeft betrekking op een geheel andere sfeer, die van de politiek. Het gaat mij dan, meer in het bijzonder, om het vraagstuk van de wonderbaarlijke terugkeer van de sociaal-democratie op het politieke toneel in Europa. Een recent verschijnsel.

Het verhaal is bekend. Na een bloeiperiode in met name de jaren vijftig en zeventig, de hoogtijdagen van het verzorgingsstaat-socialisme – samenvalend met hoogconjunctuur en een Keynesiaanse economische theorie – verviel de sociaal-democratie in tal van Europese landen in een lange, uitzichtloze periode van oppositie. Met name in Duitsland en Engeland lukte het de sociaal-democraten verkiezing na verkiezing niet, en dat voor een periode van bijna 20 jaar, om uit de schaduw van de macht te treden. Een groot gevoel van malaise maakte zich allengs van de soci-

aal-democratie meester. Er was sprake van een heuze identiteitscrisis: het lied van het einde van de sociaal-democratie werd alom gezongen.

Voor deze neergang van de sociaal-democratie zijn uiteenlopende oorzaken en verklaringen te geven en gegeven (van de postindustriële werkloosheidscrisis tot de ideologische triomf van het neo-liberalisme onder Thatcher en Reagan). In dit bestek gaat het mij slechts om de vraag in hoeverre de terugkeer van de sociaal-democratie ook geïnterpreteerd moet worden in het licht van een vermenging van feit & fictie, van gewijzigde verhoudingen tussen 'mediawerkelijkheid' en reële werkelijkheid.

Kernvraag binnen de academische politicologie, maar ook binnen de denkende delen van de partijen zelf, is namelijk is hoe die miraculeuze terugkeer van de sociaal-democratie te verklaren en te duiden in een tijdperk dat algemeen wordt gekarakteriseerd als liberaal. In een tijdsgewricht waarin de marktideologie nog altijd meer overtuigingskracht heeft dan een hernieuwd paradigma van regulering en staatsinterventionisme? Welke sociaal-democratie is er feitelijk in diverse Europese regeringen teruggekeerd in termen van concepties, programma's en beleid? Is de oude phoenix uit haar as verzen of hebben we te maken – in het geval van de 'Derde Weg' van Tony Blair's *New Labour* of Gerhard's Schröder's *Neue Mitte* – met een heuze metamorfose in liberale richting?

Het heeft er alle schijn van dat de verklaring voor de terugkeer

H O O F D E N E N Z I N N E N

van de sociaal-democratie voor een wezenlijk deel ook op het niveau van de 'mediawerkelijkheid' moet worden gesitueerd. Men zou hierbij kunnen spreken van de 'wraak op de politieke analisten of theoretici'. Wat ik bedoel is dit. Volgens veel politieke analisten zou er om tal van redenen geen plaats meer zijn voor een zelfstandig sociaal-democratisch project. Binnen partijpolitieke stelsels in diverse landen was er geen of nauwelijks speelruimte in het midden van het politieke spectrum (vaak ingenomen door christen-democraten), noch was er ruimte binnen het traditionele sociaal-democratisch programma om in de verhouding markt versus staat, vrijheid versus gelijkheid veel toe te geven aan liberale posities. Voor veel analisten, waarvoor Sir Ralf Dahrendorf met zijn notie van 'the end of the Social Democratic Century' model mag staan, had het sociaal-democratisch project theoretisch opgehouden te bestaan.

Het succes van met name New Labour in Engeland kan men daarom betitelen als 'de wraak op de politieke theoretici'. Deze hadden buiten de waard van de media-werkelijkheid gerekend, zo kan men kort aanduiden waar het hier om gaat. Kiezers kiezen partijen en politieke identiteiten niet zozeer op basis van de consistentie van de onderliggende ideologische concepties en beleidsprogramma's, maar in deze tijd van afnemende levensbeschouwelijke en ideologische vooringenomenheid – zo moet men meer en meer aannemen – op basis van feel-good-mediabeelden.

De transformatie van Old

Labour in New Labour is eerst en vooral een project van politieke marketing geweest, een zoektocht naar een nieuw 'trademark', een manipulatie van nieuwe percepties, met goeddeels voorbijgaan aan traditionele partijpolitieke scheidslijnen en posities. Heel zorgvuldig en consequent heeft men de compositie van een nieuw imago ter hand genomen, gebaseerd op de meest geavanceerde marketing-, communicatie- en campagne-technieken: de *special effects* van Tony Blair. Deze hebben inmiddels ook hun intrede gedaan bij Nederlandse politieke partijen. Men kan daarbij denken aan zogenaamd 'focusgroepen-onderzoek', waarbij men willekeurige steekproeven onder burgers laat oordelen over imago's van politici, de toon en kleur van affiche, de optimale communicatie van politieke boodschappen e.d. Het is dit type, puur op beeldvorming en imago georiënteerd, onderzoek dat aan de basis heeft gestaan van de transformaties van de Duitse SPD en New Labour. Politieke ideeënvorming en campagnes worden hierbij gereduceerd tot louter constructie en manipulatie van mediabeelden. In Engeland heeft dit momenteel zelfs zulke vormen aangenomen, dat Tony Blair's regeringsbeleid groten-deels via focusgroepen, 'spindoc-tors' en briljante copywriters tot stand komt en wordt 'gecommuniceerd'. Regeren als permanente verkiezingscampagne, systematisch gericht op de dominante *media-logic*. Zie hoe Tony Blair in eigen persoon krantestuk na krantestuk schrijft. Schröder op bezoek in *Downingstreet 10*: Tony Blair laat de dag ervoor via *Welt am*

Sontag weten hoe hij de Duits-Engelse betrekkingen beoordeelt en waardeert: de slag om de media heeft hij al gewonnen voordat die überhaupt begonnen was.

De licht verguisde Baudrillard komt, zo gezien, tevens enig eerherstel toe bij de analyse van de revival van de sociaal-democratie in Europa – van Kok tot Blair. Naar de mate waarin de politieke scheidslijnen zijn verwaterd en ideologische verschillen zijn verdwenen, en bij burgers de ideologische/levensbeschouwelijke vooringenomenheid van weleer is afgenomen, valt aan media-communicatie meer en meer het alleenvertoningsrecht toe in de publieke communicatieve sfeer. Het primaat valt in toenemende mate toe aan de perceptie, het waarnemen en waargenomen worden via de dynamiek en logica van het media-systeem. Dat geldt voor de Tweede Wereldoorlog bij Spielberg en voor de nieuwe sociaal-democratie in Europa.

De postmoderne, media-geile sociaal-democratie heeft soms iets weg van een slechte film. De rolprenten van Spielberg hebben, als je abstraheert van de sensationele special effects, soms iets van de saaie voorspelbaarheid van de traditionele politiek. Waar het in beide gevallen om zal gaan, in het belang van een vitale cultuur van democratische en historische argumentatie, is om steeds weer een kritische confrontatie af te dwingen tussen mediabeelden en niet binnen de media-logica passende informatie.

RENÉ CUPERUS
Medewerker WBS;
Redacteur S & D

1999 wordt weer een ouderwets electoraal kromme-tenen-jaar: op respectievelijk 3 maart en 10 juni staan de verkiezingen voor Provinciale Staten en Europees Parlement voor de deur. Viert dit feest van de democratie met ons mee!, zo zou men als liefhebber van armetierigheid kunnen uitroepen. Op het PvdA-hoofdkantoor zijn de eerste campagne-schermtusselingen alweer van start gegaan; documentaire-makers verdringen zich om de geestloze brainstormers zo scherp mogelijk in beeld te krijgen. Hoe kopelen we de populariteit van Kok aan deze impopulaire verkiezingen zonder dat het al te dol wordt?

Het probleem met beide verkiezingen is dat ze je als kiezer voor een existentieel democratisch dilemma plaatsen. Moet het heilige stemrecht worden benut voor instellingen die zich in het schemerduister van de democratie ophouden? Bij de Staten-verkiezingen gaat het spreekwoordelijk om een 'rara voor wie en wat stem ik eigenlijk-verkiezing'. Aan de ijverige statenleden en gedeputeerden zal het vast niet liggen (nee, aan die oppervlakkige en luie media natuurlijk), maar de volstreckte anonimiteit waarin de provinciale middenbestuurslaag zich bevindt schept een groot probleem voor kiezers. Hoe kan ik mijn stemrecht op de tast en in totale onwetendheid uitoefenen? Hoe kan ik aan volslagen onbekenden een mandaat verlenen en waartoe precies? Dit alles wordt nog eens verergerd doordat in de loopgravenoorlog van de bestuurlijke reorganisatie is gebleken dat provincies eigenlijk wel gemist zouden kunnen worden. En dat zeggen dan ook nog die paar ingewijden die wel eens een Provincie van dichtbij hebben gezien. Het is tegen deze achtergrond bijkans een grotere daad van democratisch staatsburgerschap om je stem niet in het zwarte gat van de Provincies te laten verdwijnen dan 'op te komen' in niemandsland.

Iets soortgelijks, maar van een tragischer gehalte, doet zich voor met het Europees Parlement. Het is al Europa wat de klok slaat – van EMU en euro tot Blair en D'Alema- maar de makke van de Europarlementariërs is dat zij het stille en tamelijk onbetekenende oog van de orkaan zijn temidden van al deze turbulentie. Die wordt veroorzaakt door de mandarijnen in de lidstaten. Daar komt bovenop de geur van corruptie en fraude die het Europees Parlement omringt zoals broodgeur een warme bakker. Zelfs de Tweede Kamer zou bij zo'n zwartgallig imago nog lage opkomstcijfers scoren, laat staan een Europees Parlement, dat gelet op zijn toch al uiterst complexe aard en positie zich helemaal geen kreukbaarheden kan veroorloven. Wezenlijker nog is dat er bij de Europese Verkiezingen sprake is van een grove systeemfout. Die verkiezingen gaan niet over Europa – nationale partijen verschillen nauwelijks van mening over Europees beleid – en hebben vrijwel geen impact in termen van uitvoerende regeermacht. Men kiest, *that's all*, zwakke controleurs met zwakke bevoegdheden, die ook nog eens vrolijk op nationale basis langs elkaar heen opereren. Is het dan gek dat de opkomstcijfers logaritmisch dalen en dat sommigen menen dat slechts een nog diepere legitimatiecrisis van het Straatsburgs Circus de nationale mandarijnen zal dwingen tot ingrijpende wijzigingen, opdat een serieuze politisering van Europa mogelijk zal zijn. Mondt dit alles nu uit in een puberaal-kritisch pleidooi om maar niet te gaan stemmen bij de tweedehandsverkiezingen van 1999? Ik ben bang van wel. Al zou ik dit vergezeld willen laten gaan van een oproep tot compassie voor de provinciale en Europese kandidaat-politici die de moed hebben zichzelf te veroordelen tot impopulariteit in anonimiteit.

De bijkeuken van Kok



RENÉ CUPERUS

Medewerker WBS,
eindredacteur S&D

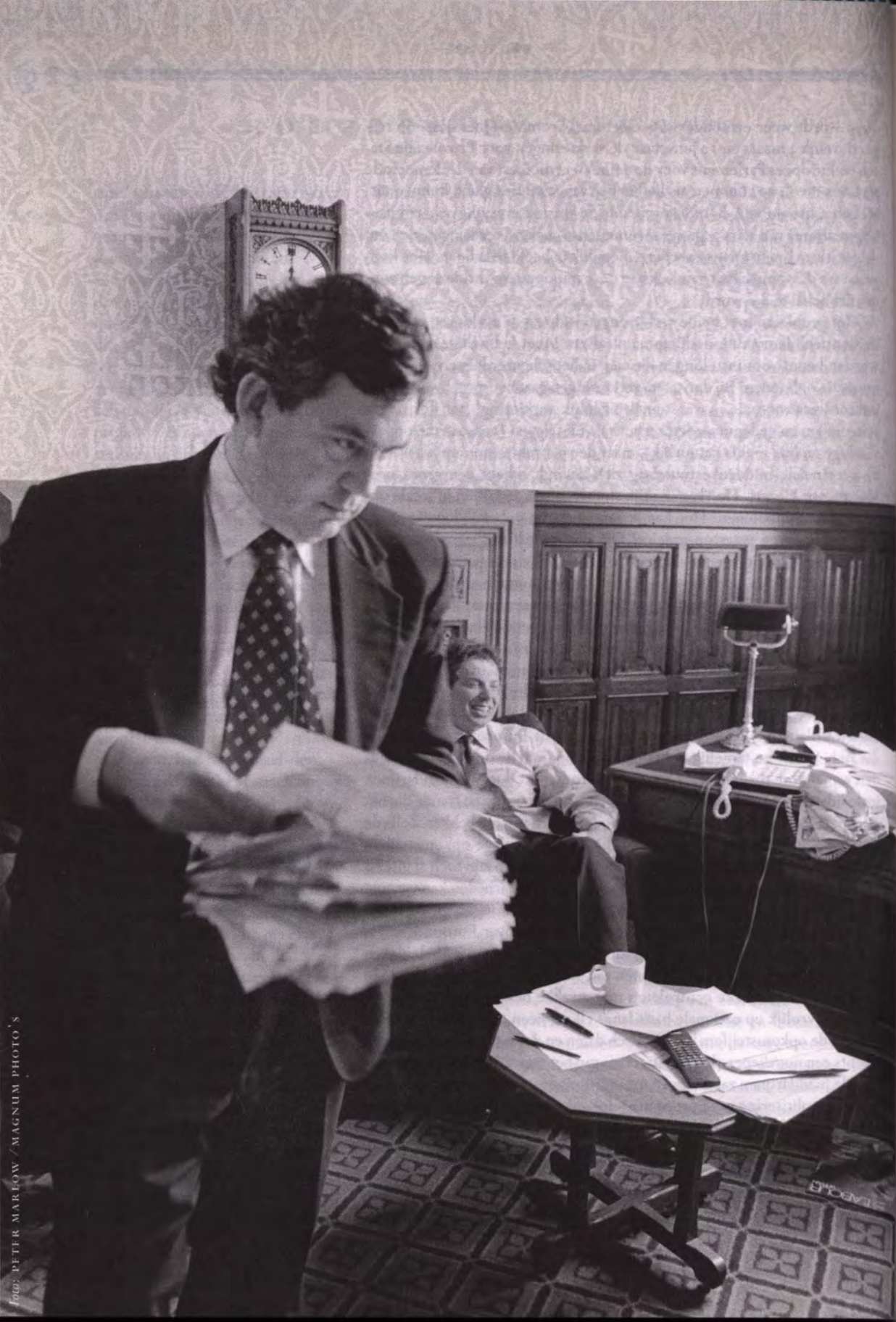


PHOTO: PETER MARLOW / MAGNUM PHOTOS

Blair of Brown?

Het beleid van New Labour*

PETER ROBINSON

*Econoom; verbonden aan het Institute for
Public Policy Research (IPPR),
een onafhankelijke, aan de Labour Party
gelieerde denktank in Londen*

'Unlike the old left, we want a market economy. Unlike the new right, we do not want a market society. We want renewed social democracy.'

TONY BLAIR,
november 1998

'The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and income.'

J.M. KEYNES, 1936

Sinds centrum-linkse regeringen in de Europese Unie in de meerderheid zijn, is er enige opwinding ontstaan over de mogelijkheid van een nieuw sociaal-democratisch 'project'. Die opwinding zou al gauw aanzienlijk verminderen, als we ons zouden afvragen wat Blair, Jospin en Schröder nu precies gemeen hebben.

De 'derde weg' die de nieuwe Labourregering is ingeslagen, kan worden omschreven als een poging om een efficiënte, welvarende markteconomie te combineren met een sterke mate van maatschappelijke cohesie. Maar dat is een doelstelling die natuurlijk door elke naoorlogse sociaal-democratische regering is nagestreefd

Regeringen kunnen veel beter beoordeeld worden op wat ze doen dan op wat ze zeggen. Boeken, artikelen en seminars over de derde weg lijden over het algemeen aan een verregaand gebrek aan heldere beleidsaanbevelingen. Als de regering-Blair zichzelf zo nadrukkelijk als 'niet-ideologisch' en 'pragmatisch' presenteert, kan ze het beste gekarakteriseerd worden aan de hand van de concrete initiatieven die ze heeft genomen op cruciale beleidsterreinen als:

- het economisch beleid (inclusief milieupolitiek);
- de hervorming van de verzorgingsstaat (in het bijzonder sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs);

- staatsrechtelijke hervorming en de verhouding tot Europa.

Deze drie thema's zullen in het navolgende uitvoeriger worden behandeld.

Bij een terugblik op wat regeringen hebben gepresteerd, ontstaat al gauw de

indruk dat daaraan een coherent programma ten grondslag heeft gelegen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Thatcherisme. Achteraf lijkt het voor privatisering van de collectieve sector een belangrijke plaats te hebben ingeruimd. Maar diezelfde privatisering is in het verkiezingsprogramma van de Conservatieven uit 1979 in het geheel niet terug te vinden.

Het programma waarmee Labour vorig jaar de verkiezingen won, was met opzet gematigd. Het moest aantrekkelijk zijn, maar tegelijkertijd het grote kiezerspubliek geruststellen. Pas na de verkiezingen hebben de strategie en de beleidsvoorstellen van de regering een duidelijke vorm aangenomen. Daarbij kunnen zes cruciale elementen worden onderscheiden:

- a) een behoudend macro-economisch beleid, gericht op inflatiebestrijding en gezonde overheidsfinanciën;
- b) New Labour's aanbodpolitiek, die er enerzijds, onder het motto *welfare to work*, van uitgaat dat werkgelegenheid het beste middel is om armoede te bestrijden; en die anderzijds gericht op is op het dichten van de zg. 'productiviteitskloof';
- c) meer concurrentie op produkt- en kapitaalmarkten, in combinatie met een meer 'uitgebalanceerde' arbeidsmarkt (met behulp van subtiele vormen van herregulering) - eveneens gericht op vergroting van werkgelegenheid en productiviteit;
- d) een beleid dat de 'rechtvaardigheid' wil bevorderen en maatschappelijke uitsluiting wil be-

strijden, door meer geld uit te trekken voor essentiële collectieve voorzieningen (gezondheidszorg, onderwijs); door de herverdelende effecten van belastingen en sociale zekerheid wat te vergroten (zonder dat met zoveel woorden te zeggen) en een specifiek beleid voor achterstandgebieden te ontwikkelen – maar dat tegelijkertijd de sociale zekerheidsuitgaven onder controle wil brengen;

e) een 'duurzaamheidsbeleid', dat nog niet uitgekristalliseerd is, maar dat met behulp van fiscale en regulerende maatregelen en een herbeschikking van overheidsuitgaven de milieuproblematiek tracht te verminderen;

f) ingrijpende staatsrechtelijke hervormingen en pogingen om Groot-Brittannië een plaats in 'het hart van Europa' te geven.

Een deel van dit beleid draagt niet zozeer het stempel van premier Blair, als wel van de minister van Financiën, Gordon Brown. Voor zover er van een coherent programma sprake is, komt die coherentie eerder voor rekening van 11 Downing Street dan van 10 Downing Street.

ECONOMISCH BELEID

'In economic policy, the big debate is not about macroeconomics: we are all globalists now...'

TONY BLAIR, april 1998

Toen Labour de regeringsmacht van de Conservatieven overnam, was er sprake van een behoorlijke economische groei en van een aanzienlijke daling van de werkloosheid. De economische omstandigheden ('it's the economy, stupid') gaven bij de verkiezingen van 1997 dus niet de doorslag. De gunstige economische cijfers in het eerste jaar van de regering-Blair waren het resultaat van eerder gevoerd beleid. De effecten van economisch beleid worden altijd pas met vertraging zichtbaar. De invloed van de economische strategie van New Labour kan dus pas vanaf de zomer van 1998 gemeten worden.

Wat behelst die strategie? Ze valt in vier onderdelen uiteen:

1) een behoudend macro-economisch beleid dat zich, zoals we zagen, vooral richt op prijsstabiliteit en gezonde overheidsfinanciën; een grotere onafhankelijkheid voor de *Bank of England*; en een op de middellange termijn gerichte begrotingspolitiek;

2) vergroting van de 'werkgelegenheidskansen voor iedereen', met behulp van de zg. 'New Deals' en een activerend arbeidsmarktbeleid; hervormingen in de sfeer van belasting- en sociale zekerheidspolitiek; en nieuwe initiatieven op het gebied van onderwijs en scholing;

3) het dichten van de 'productiviteitskloof' tussen het Verenigd Koninkrijk en andere hooggeïndustrialiseerde landen, door het stimuleren van concurrentie, creatief ondernemerschap, scholing en investeringen (incl. nieuwe investeringen in kennis en infrastructuur);

4) vergroting van de sociale rechtvaardigheid en bescherming van het milieu, door o.m. het belasting- en sociale zekerheidsstelsel te hervormen resp. door fiscale prikkels een grotere plaats in het beleid te geven.

De eerste doelstelling impliceert een orthodox financieel-economisch beleid, dat aan prijsstabiliteit voorrang geeft boven groei en werkgelegenheid. Daarbij gaat men uit van het bestaan van een 'natuurlijk' werkloosheidsniveau dat met behulp van een macro-economisch stimuleringsbeleid niet te beïnvloeden is; *niet* van de onmogelijkheid om in een tijd van 'globalisering' een zelfstandig beleid op dit terrein te voeren. Premier Blair is zich dus, blijkens het citaat boven deze paragraaf, niet bewust van de redenering waarop het beleid van zijn minister van Financiën berust.

Werkloosheid geldt in deze visie als een hoofdzakelijk structureel probleem. De tweede doelstelling (*employment opportunity for all*) denkt men te kunnen realiseren door middel van een sociaal-democratische (in plaats van de eerder in de praktijk gebrachte Conservatieve) aanbodpolitiek. Opvallend is de formulering van deze tweede doelstelling. Ze verplicht de Labourregering niet tot herstel van 'volledige werkgelegenheid', en bindt haar ook niet aan be-

* Deze tekst is een vertaling van een paper dat werd gepresenteerd op een conferentie die onder de titel 'General Elections and Government Practices – A European Exchange of Views and Experiences' werd gehouden van

27 tot 29 november 1998 in de Gustav Heinemann Akademie in het Duitse Freudenberg. De organisatie was in handen van de Friedrich Ebert Stiftung, de Wiardi Beckman Stichting en het Oostenrijkse Karl Renner Institut.

paalde werkloosheids- of werkgelegenheidsniveaus, die de belofte van 'employment opportunity for all' zouden kunnen concretiseren.

De vierde doelstelling, die het streven naar een 'rechtvaardige samenleving' benadrukt, lijkt vooral de sociaal-democratische overtuiging van de minister van Financiën te weerspiegelen – en kan in verband gebracht worden met beleidsdocumenten van het ministerie, waarin het bestrijden van armoede als een prioriteit wordt aangemerkt.

Naast de genoemde vier zou nog een vijfde beleidsdoelstelling kunnen worden onderscheiden, die het begrip 'derde weg' misschien scherpere contouren geeft:

- 5) voortzetting en versterking van een beleid dat enerzijds concurrentie en deregulering op produkt- en kapitaalmarkten bevordert, en anderzijds de arbeidsmarkt 'in balans' helpt houden. De *verhoudingsgewijs* geringe regulering van de Angelsaksische economie wordt daarbij als een aanzienlijk voordeel gezien.

Twee van de vijf beloften die Labour vóór de verkiezingen deed, zijn rechtstreeks tot de genoemde economische beleidsdoelstellingen te herleiden, waaronder de toezegging om 250.000 jonge werklozen aan een baan te helpen en om het daarvoor benodigde geld via een 'overwinstbelasting' bij de gepriivateerde nutsbedrijven weg te halen.

De eerste economische en politieke daad van de Labourregering was overigens helemaal geen verkiezingsbelofte. Op de allereerste dag dat ze in functie waren besloten de premier en de minister van Financiën om de Bank of Engeland voortaan met de feitelijke zeggenschap over de rentestand te belasten. Ze gaven daarmee één van de belangrijkste economische beleidsinstrumenten uit handen. Eén en ander was bedoeld om de geloofwaardigheid van de nieuwe Labour-regering tegenover de financiële markten te vergroten. Die markten waren toentertijd (mei 1997) redelijk stabiel, terwijl het hoofdprobleem van de Engelse economie niet gevormd werd door een vlucht uit het pond sterling, maar door een overgewaardeerde wisselkoers. Blair en Brown werd dan ook wel verweten dat ze 'de vorige oorlog aan het uitvechten waren'.

De minister van Financiën en zijn adviseurs hebben er geen misverstand over laten bestaan dat de Bank of Engeland te laat is geweest met de gewenste renteverhoging (nodig om de economie af te koelen en zo de inflatie te bestrijden). In nota's van het mi-

nisterie werd er in omfloerste bewoordingen op gewezen dat de economie in de eerste helft van 1997 'op stoom' lag; met andere woorden, dat – als de werkloosheid nog verder zou dalen – de inflatie onvermijdelijk zou gaan stijgen. Binnen de Bank of Engeland werd, naar het schijnt, over die veronderstelde krapte op de arbeidsmarkt voorzichtiger geoordeeld.

De hoge wisselkoers heeft de economische bedrijvigheid in Engeland onmiskenbaar onder druk gezet. De regering heeft daar echter niets aan willen veranderen. In zijn eerste begroting zag de minister van Financiën af van een belastingverhoging die de binnenlandse vraag had kunnen beperken – en zo de druk op rentestand en wisselkoers had kunnen verminderen. Zo'n beleid werd politiek niet haalbaar geacht, na de belofte in de verkiezingscampagne dat de inkomstenbelasting niet zou worden verhoogd. Eind 1998 is het onzeker of de Britse economie in 1999 een zachte landing zal maken (inclusief een beperkte stijging van de werkloosheid) of dat ze in een recessie zal belanden, met een sterke stijging van het aantal werklozen als gevolg. In beide gevallen zal de populariteit van de regering onder druk komen te staan.

In meer algemene zin werden de eerste twee begrotingen van New Labour wel degelijk door een meer stringente belastingpolitiek gekenmerkt. Extra belastinginkomsten werden gegenereerd door in de aftrekposten van bedrijven en particulieren te snijden. In juli 1998 publiceerde de regering de zg. 'Comprehensive spending review', waarin de omvang van de overheidsuitgaven voor de rest van de parlamentsperiode werd vastgelegd. Ze hield een aanzienlijke verschuiving in het begrotingsbeleid in. De regering besloot om voortaan niet meer naar een overschot op de begroting te streven en met een begroting-in-evenwicht genoeg te nemen; de nieuwe belastinginkomsten zouden dan gebruikt kunnen worden om de overheidsuitgaven aanzienlijk op te voeren, in het bijzonder op het gebied van de gezondheidszorg en het onderwijs.

Met andere woorden, men koos voor een minder 'hard' begrotingbeleid, in plaats van, zoals eerst de bedoeling was, de nieuwe uitgaven uit bezuinigingen op de sociale zekerheid te financieren. Bij dat alles blijven de overheidsfinanciën er gezond uitzien, mits de economische groei in 1999 niet al te sterk terugloopt.

Centraal in Labour's eerste begroting stonden de extra uitgaven voor de zg. *New Deals*. Zoals gezegd

had Labour beloofd om de langdurige jeugdwerkloosheid met 250.000 te verminderen – wat overigens tijdens de verkiezingscampagne al minder actueel was, omdat in de voorafgaande periode (1993-1997) de jeugdwerkloosheid al drastisch was gedaald. Jonge werklozen staan in het activerend arbeidsmarktbeleid van New Labour centraal; ongeveer drie-kwart van de extra-uitgaven op dit terrein wordt eraan besteed. De overige 'New Deals', gericht op arbeidsongeschikten, één-ouder-gezinnen, partners van werklozen en volwassen langdurig werklozen, hebben vooral het karakter van proefprojecten voor de betreffende groepen. Ze dienen om nieuwe methoden op het spoor te komen om de werkloosheid te verminderen en de arbeidsparticipatie op te voeren.

Het meest vernieuwende aspect van de New Deals vormt de 'toegangspoort' ('gateway') die voor werkzoekenden de toegang tot de arbeidsmarkt ontsluit en hen bij het zoeken van een baan ondersteunt (inclusief werken met behoud van uitkering). Deze benadering, waarbij uitkeringsverstrekking en arbeidsbemiddeling bij één loket zijn ondergebracht, zal geleidelijk aan tot alle uitkeringsgerechtigden worden uitgebreid. Het succes zal vooral afhangen van een adequate en effectieve bemiddeling.

Veel van het New Deals-beleid steunt op ervaringen in Amerika met het activeren van werklozen en op het grote belang dat in het traditionele 'Zweedse model' aan een activerend arbeidsmarktbeleid werd toegekend. In 1999-2000 zal het geld dat voor de 'welfare to work'-programma's is vrijgemaakt, ongeveer 0,1 procent van het Bruto Nationaal Product beslaan; opgeteld bij de huidige uitgaven voor activerend arbeidsmarktbeleid leidt dat tot een beslag van in totaal 0,5 procent op het BNP – waarmee het uitgavenpeil weer dat van 1994-1995 heeft bereikt. Ter vergelijking: Zweden gaf in 1997 iets meer dan 2 procent van het BNP aan activeringsbeleid uit; het gemiddelde van de hooggeïndustrialiseerde landen bedraagt iets minder dan 1 procent. Engeland schuift dus op in de richting van het gangbare geloof in activeringsbeleid om de werkloosheid te beperken, maar blijft er relatief weinig geld aan besteden.

Wat precies de invloed van de New Deals op de werkgelegenheidsvooruitzichten van de betreffende groepen resp. op het functioneren van de arbeidsmarkt in het algemeen zal zijn, blijft vooralsnog onzeker. De regering gaat er echter al van uit dat ze, samen met andere maatregelen op het gebied van ar-

beidsmarkt-, belasting- en sociale zekerheidsbeleid, het 'normale' werkloosheidscijfer van 7 procent in 1999 tot 5,75 procent in 2001 zullen doen dalen. Daarmee zou Engeland over de snelst werkende aanbodpolitiek in de geschiedenis gaan beschikken.

In de begroting van 1998 is gekozen voor een aanzienlijke verhoging van de toeslag-voor werkende ouders en van de kinderaftek. De regering veronderstelt dat de markteconomie banen creëert met een beloning waarvan een gezin niet behoorlijk kan leven. Vanaf het begin van de jaren zeventig zijn via de sociale zekerheid toelagen verstrekt; nu wordt het belastingstelsel daarvoor dus gebruikt. Het minimumloon dat de Labourregering wil invoeren, legt een bescheiden vloer in het loongebouw, terwijl onderwijs en scholing individuen kunnen helpen om hun productiviteit te verhogen. Van dat laatste moeten we ons overigens niet al te veel voorstellen, gegeven het feit dat de toegenomen ongelijkheid tussen hoge en lage inkomens maar voor een klein deel aan een hoger kwalificatieniveau blijkt te kunnen worden toegeschreven.

De begroting van volgend jaar tenslotte zal nadruk leggen op het dichten van de 'productiviteitskloof'; de hoofdlijnen van het betreffende beleid staan al vermeld in het *Pre-budget report* van november 1998. Dat rapport werd op zijn beurt weer voorafgegaan door een publicatie van het consultancy bureau McKinsey, waarin productiviteitsverhoging vooral in verband gebracht wordt met een grotere concurrentie op productmarkten en met minder overheidsregulering (bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening). Aldus zou volgens McKinsey de economisch groei blijvend met 1 tot 1,5 procent per jaar kunnen toenemen. Het 'Pre-budget report' meent daarentegen dat een extra-groei van 0,25 procent per jaar al aan de ambitieuze kant is – waarmee de overheid, terecht, veel voorzichtiger is dan de bedrijfsadviseurs.

Het belangrijkste instrument om de productiviteit te verhogen, is overigens al ingezet. Een nieuwe mededingingswet brengt Engeland in de buurt van het beleid van de Europese Unie op dit gebied, inclusief een meer preventieve benadering van machtsmisbruik op de markt en een betere toerusting van mededingingsautoriteiten.

Wat de regulering van de arbeidsmarkt betreft wijkt het regeringsbeleid, blijkens de nota *Fairness at work* en het besluit om een wettelijk minimumloon in te voeren, duidelijk af van dat van de Conservatieven.

Samen met de bovengenoemde mededingings-

wet moet het beleid op dit gebied voor een 'juist evenwicht' tussen werkgelegenheidsbevordering en productiviteitsverhoging zorgen. Het is waarschijnlijk het meest robuuste en coherente onderdeel van het totale regeringsbeleid. Het streven naar invoering van 'minimumnormen' op de arbeidsmarkt kreeg in 1997 een eerste uitwerking met de ondertekening van de sociale paragraaf van het Verdrag van Maastricht. Deze sociale paragraaf is zelf overigens weinig ambitieus en zal, met andere maatregelen op het niveau van de Europese Unie, Engeland een richting op sturen die het vóór 1997 al was ingeslagen – waar het om de codificering en uitbreiding van *individuele* werknemersrechten gaat.

Fairness at work stelt verder een bescheiden herregulering van de arbeidsmarkt in het vooruitzicht. De nota gaat daarin wat verder dan werd verwacht; het ministerie van Handel en Industrie heeft zich met succes verzet tegen pogingen van 10 Downing Street om de voorstellen nog verder af te zwakken. De verschillende onderdelen van het aangekondigde beleid moeten echter nog worden uitgewerkt – en de pas benoemde nieuwe minister op het betreffende departement lijkt de voorzichtigheid van de premier te delen. Deze voorzichtigheid kan gedeeltelijk worden teruggevoerd op de behoefte van de Labourregering om zich zichtbaar welwillend tegenover het bedrijfsleven op te stellen.

Tenslotte moet erop gewezen worden dat de regering de sociale partners heeft aangespoord tot overleg over de invoering van het minimumloon en de voorgenomen herregulering. Werkgevers- en werknemersorganisaties zouden het over deze onderwerpen eens moeten zien te worden – vóór de betreffende maatregelen hun beslag krijgen. Zonder druk van overheidswege zou dergelijk overleg niet plaatsvinden; Engeland vertoont nog altijd maar weinig trekken van de continentale overlegeconomie. De regering heeft het één en ander gemompeld over de wenselijkheid van centraal loonoverleg. Zo'n meer gecentraliseerd overleg kunnen of willen de sociale partners in Engeland op dit moment echter niet voeren.

Duurzame ontwikkeling

In de retoriek van de regering speelt het milieubeleid, verrassend genoeg, geen rol van betekenis. Misschien komt dit wel omdat milieu-issues in het Verenigd Koninkrijk tegenwoordig nogal bescheiden op de politieke agenda staan. De regering heeft zich (desalniettemin) voorgenomen om op milieu-

terrein een mix van belasting-instrumenten en regelgeving in te zetten en milieubeleid een hogere prioriteit gegeven op de overheidsbegroting. Accijns op benzine wordt elk jaar met 6 procent verhoogd; de regering beraadt zich op tal van andere fiscale prikkels om diverse middellange termijn-doelstellingen op milieugebied te kunnen realiseren. Men probeert daarbij de steun die het bedrijfsleven heeft uitgesproken voor New Labour's algemene programma niet te verliezen, wat met name in het geval van de energie-intensieve industrie een echte uitdaging oplevert.

In het Britse debat wordt er geen nadrukkelijk verband gelegd tussen milieu-belastingen en inkomstenbelasting. Dit heeft te maken met de – mijns inziens terecht – scepsis die er bestaat over de impact van een flinke verlaging van de inkomstenbelasting op de werkgelegenheid en met de erkenning dat de inkomstenbelasting in het Verenigd Koninkrijk al redelijk progressief van karakter is. Dit alles betekent overigens niet, dat een herziening van het belastingstelsel niet op de agenda zou staan. Wel betekent het dat milieubelastingen voor het bedrijfsleven als geheel vermoedelijk 'inkomsten-neutraal' zullen uitpakken; de inkomsten uit extra heffingen op autogebruik zullen eerder aangewend worden voor investeringen in het openbaar vervoer dan voor lastenverlaging.

Een van de eerste daden van de nieuwe regering was het laten fuseren van het ministerie van Transport met het departement van Milieubeleid. Als gevolg hiervan is transportbeleid minder gefixeerd geraakt op wegeaanleg alleen, al blijkt het veiligstellen van de nodige fondsen voor investeringen in het openbaar vervoer een lastige opgave te zijn. De extra middelen die in de *Comprehensive Spending Review* worden bestemd voor transport brengen de uitgaven terug op het niveau van begin jaren negentig. Gemeenten worden verzocht gemeentelijke vervoersplannen te ontwikkelen en in de gelegenheid gesteld om eigen inkomsten te genereren via weggebruikers- en parkeer-heffingen voor een eigen systeem van lokaal openbaar transport. Dit zal eerst in Londen gebeuren. Wetgeving om deze aanpak te kunnen verbreiden over het hele land heeft evenwel vertraging opgelopen.

De lange-termijn-doelstellingen van het milieubeleid en de wens om innovatieve oplossingen op dit terrein te stimuleren mogen dan zichtbaar zijn, hoe het beleid zich in de praktijk zal ontwikkelen en met welke voortvarendheid, valt nog te bezien.

Ruimtelijke ordening zou wel eens het terrein kunnen zijn dat als lakmoesproef zal fungeren voor de urgentie die aan het nieuwe milieubeleid wordt toegekend. Het McKinsey-rapport over de *productivity gap* bevatte een expliciete aanbeveling aan de regering om haar milieudoelstellingen af te zwakken, omdat hogere produktiviteit zou kunnen worden bereikt door een minder strakke regelgeving op het vlak van grondgebruik. *New Regional Development Agencies* lijken in het spoor daarvan louter gefocust op economische doelstellingen. Er zijn momenteel enkele gebieden in het Verenigd Koninkrijk waar verhoudingsgewijs sprake is van een gespannen arbeidsmarkt. Daar is een van de belangrijkste opgaven hoe verdere economische ontwikkeling te verzoenen met het noodzakelijke behoud van milieuwaarden en de natuurlijke leefomgeving. Waarnemers hebben reeds gewezen op de volgende paradox: terwijl regionale planbureau's zich het hoofd breken over welke toename van huishoudens men nog kan accommoderen, zijn tegelijkertijd economische ontwikkelingsbureaus enorm druk in de weer om steeds weer investeringen aan te trekken, hetgeen juist de druk op ruimtegebruik opvoert en verdere bevolkingsgroei aanmoedigt. Het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening zal een echte testcase zijn voor het vermogen van de regering economische en ecologische doelstellingen met elkaar te verzoenen.

DE HERVORMING VAN DE VERZORGINGSSTAAT

Als er iets is dat het Verenigd Koninkrijk onderscheidt van de andere lidstaten van de Europese Unie, dan is dat niet het bestaan van een 'productiviteits-kloof', maar de aanwezigheid van een veel grotere armoede. Er zijn ook aanwijzingen dat gezondheidsverschillen in Groot-Brittannië groter zijn dan in sommige andere landen en dat de onderwijsprestaties sterker uiteenlopen. Het relatieve aandeel van armoede binnen de bevolking nam scherp toe gedurende de jaren tachtig en ook de ongelijkheid in termen van 'onderwijs-uitkomsten' groeide gestaag. Met deze feitelijke constatering is een politieke agenda geschetst die aan duidelijkheid weinig te wensen overlaat. Men mag verwachten dat een centrum-linkse regering op basis hiervan duidelijke beleidsprioriteiten weet te stellen.

Er zijn vier elementen die de benadering van de regering op dit gebied kunnen karakteriseren:

1. De Labour Party heeft altijd hoge prioriteit gegeven – in retoriek en feitelijke uitgaven – aan *gezondheidszorg*. Zij wil de gezondheid van de bevolking bevorderen en tegelijk de gezondheidsverschillen tussen arm en rijk bestrijden. Het is met name dit laatste wat de huidige Labour-regering doet verschillen van de vorige regering.
2. *Onderwijs* is de hoogste prioriteit van de premier. Onderwijs wordt gezien als bestanddeel van het economisch beleid en tegelijkertijd als middel om sociale uitsluiting te bestrijden. Of deze twee eisen die aan het onderwijs worden gesteld met elkaar kunnen samengaan danwel afbreuk aan elkaar doen, is een vraag die het hart van het onderwijsbeleid raakt.
3. De hervorming van het *sociale zekerheidsstelsel* is erop gericht tegelijkertijd drie doelstellingen te bereiken: bestrijding van armoede en ongelijkheid bij een vermindering van de uitgaven voor sociale uitkeringen; fraudebestrijding; het versterken van prikkels voor het aanvaarden van werk.
4. Een plan van aanpak ter bestrijding en voorkoming van *sociale uitsluiting*. Dit wordt gesymboliseerd door het opzetten van een *Social Exclusion Unit* in het 10 Downing Street.

De hervorming van de sociale zekerheid (element drie) heeft inmiddels de meeste problemen opgeleverd. Het ministeriële team, dat hiervoor aanvankelijk plannen uitwerkte, werd in de zomer van 1998 vervangen. Opvallend is dat de formulering inzake sociale zekerheid zich aldus laat lezen: het bestrijden van armoede en ongelijkheid is slechts een halve doelstelling en daarmee vermoedelijk slechts half zo belangrijk als fraudebestrijding of het versterken van arbeidsmarkt-prikkels. Verder zijn er duidelijke aanwijzingen dat het verminderen van armoede en minder uitgeven voor uitkeringen elkaar uitsluitende doelstellingen zijn.

Het gebrek aan duidelijkheid over de definitie van sociale uitsluiting is een ander punt.

Zoals hij thans gedefinieerd wordt, heeft de term een tamelijk verwarrende betekenis gekregen. Sociale uitsluiting verwijst nu naar individuen en vooral naar woongebieden die zouden lijden aan een combinatie van werkloosheid, slechte gezondheid en onderwijsproblemen. Beleid om uitsluiting te bestrijden zal worden beoordeeld door vier, naar uitkomst meetbare, criteria: minder criminaliteit, betere onderwijsprestaties, minder werkloosheid en

betere gezondheid. Opvallend is de afwezigheid van armoede in termen van inkomen op deze lijst. Geen van de 32 *success measures*, zoals deze voorkomen in het sociale hervormingsprogramma van de regering, houden expliciet verband met het verminderen van armoede in inkomentermen. De 'Social Exclusion Unit' stelt onomwonden dat ze het bestrijden van armoede niet tot haar taak wenst te rekenen. Dit roept dan wel de vraag op: wiens taak is dit dan wel?

Sommige pleitbezorgers van de 'derde weg' hebben gesproken over de onhoudbaarheid van de kosten van de verzorgingsstaat in een tijdperk van 'globalisering'. De uitgaven voor sociale zekerheid als percentage van het BNP zijn lager in Groot-Britannië dan in elke andere lidstaat van de EU. Ook is het Verenigd Koninkrijk een van de weinige landen die niet geconfronteerd zullen worden met een fiscale crisis als gevolg van oplopende collectieve pensioenuitgaven in de toekomst. Wel kent Groot-Britannië vrijwel de hoogste armoedecijfers, en wel in het bijzonder onder gepensioneerden, aangezien velen geen aanspraak kunnen maken op privé-pensioenen, maar aangewezen zijn op de oudedagsvergoeding van overheidswege, welke gekoppeld is aan de prijs i.p.v. de loonontwikkeling sinds 1980.

Het hoogtepunt van de overheidsbegroting van 1998 was een onmiskenbare herverdelingsoperatie via het belasting- en sociale zekerheidssysteem. In de periode 1998-2000 financieren hogere belastingen voor huiseigenaren, echtparen en autobezitters als het ware een hogere kinderbijslag, een veel generieuzer systeem voor steun aan gezinnen met kostverdieners en een genereuze fiscale ondersteuning van kinderverzorging. De impact van deze versterking van prikkels om te gaan of blijven werken zal moeilijk precies zijn vast te stellen. Wel is het effect op de inkomensverdeling duidelijk progressief. In de zomer van 1998 verhoogde de regering de uitkeringen van gepensioneerden met een laag inkomen. Al deze beleidsmaatregelen kwamen overigens van het ministerie van Financiën en niet van dat van Sociale Zekerheid. Dit maakt zichtbaar dat we te maken hebben met een *Chancellor* die meer bezig is met het verkennen van publieke reacties op, voorzichtig naar voren gebrachte, herverdelingspolitiek, dan met klagzangen over de globalisering.

Bijna 90 procent van de sociale zekerheidsuitgaven gaat naar ouderen, gehandicapten en gezinnen met kinderen. De regering heeft zich voorgenomen meer te besteden aan gezinnen met kinderen en aan de armsten onder de ouderen. 'Stakeholder' pen-

sioenen mogen het beroep op private pensioenen doen toenemen en wel naar de mate waarin het inkomen hoger is. Toch zullen veel personen die een leven lang op een lagere inkomenspositie zitten, aangewezen blijven op 'pay-as-you-go'-pensioenen van overheidswege. Van een herziening van invaliden- en weduwen-uitkeringen worden voor de komende twee decennia slechts beperkte besparingen verwacht. Specifieke uitkeringen voor alleenstaande ouders worden in tijd gefaseerd. In reële termen zullen de sociale zekerheidsuitgaven blijven stijgen, en afhankelijk van de conjunctuurontwikkeling zal er slechts sprake zijn, zo laten projecties zien, van een lichte afname van de uitgaven als aandeel van het BNP binnen de komende drie jaar. Desalniettemin blijft het terugbrengen of tenminste stabiliseren van de uitgaven voor sociale zekerheid een voorname plaats innemen in de retoriek van de regering.

De herziening van arbeidsongeschiktheid en invaliden-uitkeringen zal 800 miljoen pond besparen. Van dat bedrag zal £85 miljoen worden teruggegeven aan de allerarmsten en aan ernstig gehandicapten. De rest gaat naar de schatkist. Dit heeft meer weg van bezuinigen dan van herverdeling. Door het beleid van de vorige regering voort te zetten – in termen van het vervullen van het verzekeringskarakter van sociale zekerheid voor *means-testing* – heeft de huidige regering impliciet de belangrijkste aanbeveling van de *Commission on Social Justice* voor een gemoderiseerd sociale zekerheidssysteem ten grave gedragen. Deze commissie was nog ingesteld door Blair's voorganger als Labour-leider, John Smith.

Sociale uitsluiting – hoe men dit ook definieert of meet – zal bestreden moeten worden met een brede variëteit aan economische en sociale beleidsmaatregelen, maar eveneens met gerichte initiatieven, speciaal voor kleine, uiterst kwetsbare groepen zoals daklozen. Daarnaast is beleid nodig dat zich specifiek richt op achterstandsgebieden met extreem hoge concentraties van uitsluiting.

Een duidelijke lijn in het overheidsoptreden van de laatste drie decennia was het tegengaan van geconcentreerde achterstand op lokaal of buurt-niveau. Een illustratie hiervan zijn de onlangs ingestelde *Employment Zones*, de *Education and Health Action Zones* en de *New Deal for Communities*. De meeste armen wonen evenwel niet in gebieden die als 'arm' worden gedefinieerd en veel mensen die in de 'arme woonwijken' wonen zijn op hun beurt niet 'arm'. Dit impliceert de noodzaak van aanvullend beleid, iets wat erkend is door de regering. In aanvulling op

het achterstandsgebiedenbeleid, wordt er beleid op nationaal niveau ontwikkeld dat zich richt op sommige van de dieperliggende oorzaken van sociale uitsluiting.

The bovengenoemde zones zijn eigenlijk 'testgebieden', bedoeld om het activerend arbeidsmarktbeleid uit te testen, en om nieuwe manieren uit te proberen om tot hogere schoolprestaties en een betere volksgezondheid te komen. De *New Deal for Regeneration* (welke de *New Deal for Communities* en het oude *Single Regeneration Budget* omvat) is nog veel belangrijker wanneer naar de uitgaven wordt gekeken. Die zijn evenwel niet zonder precedent. De uitgaven voor deze 'New Deal' in 2001-2002 zullen per saldo elf procent minder bedragen dan wat de Conservatieven uitgaven in 1993-1994 aan stadsvernieuwing uitgaven.

De National Health Service

De Labour Party heeft de *National Health Service* en gezondheidszorg in het algemeen altijd een erg hoge prioriteit gegeven, zowel in haar retoriek, als in haar uitgaven. Ze wil de gezondheid van de bevolking verbeteren en gezondheidsverschillen tussen arm en rijk tegengaan. Het is dit laatste – met de expliciete erkenning dat armoede en andere sociale factoren causaal bijdragen aan slechte gezondheid – die de Labour-regering het duidelijkst onderscheidt van de vorige Conservatieve regering.

De huidige regering heeft van haar voorganger 'de crisisretoriek' geërfd, waar het gaat om de bekostiging van de gezondheidszorg en de problematiek van wachtlijsten. Dit zou haar pogingen kunnen ondermijnen om juist een bredere conceptie van gezondheidszorg ingang te doen vinden en om gezondheidsverschillen op basis van inkomenspositie te bestrijden. De financiering van de NHS is een steeds weer terugkerend vraagstuk, al vanaf de start vijftig jaar geleden. De overheidsbegroting voorziet in een stijging van uitgaven voor de NHS van ongeveer drie procent per jaar (in volume-termen) voor de komende parlementaire periode. Dit staat voor een aanzienlijke intensivering van uitgaven. Of deze extra middelen de NHS in staat zullen stellen om tegemoet te komen aan de stijgende verwachtingen, is een ander verhaal.

Sommige van de plannen van de Labour regering ten aanzien van de gezondheidszorg, zoals de instelling van *Primary Care Groups* of de maatregelen om de effectiviteit van ziekenhuizen te verhogen, bouwen voort op eerder gedane hervormingen die erop ge-

richt waren de efficiency te vergroten door de 'aanbodzijde' van de gezondheidszorg te hervormen. Kern van deze benadering is de zogenaamde scheiding van 'gebruikers' en 'aanbieders' van gezondheidszorg. Overigens betekenen de nadruk die de nieuwe regering legt op samenwerking en op het herstellen van een ethos van publieke dienstverlening, alsmede de intensieve aandacht die het besteedt aan het bestrijden van gezondheidsverschillen wel degelijk een serieuze verandering in het beleid.

Binnenkort wordt het rapport verwacht van de *Royal Commission on long-term care*. In de meeste academische analyses wordt langdurige verpleging voor ouderen en invaliden gezien als een klassiek geval van sociale verzekering. Indien dit het standpunt zou worden van de Royal Commission, dan zal de reactie van de regering hierop, meer dan iets anders, verraden of het de regering er uiteindelijk om te doen is de efficiency van de verzorgingsstaat te verhogen – waar gegronde redenen voor bestaan – of dat het de regering primair gaat om het halen van bezuinigingsdoelstellingen. Het wegdrijven van het beginsel van sociale zekerheid bij de hervorming van arbeidsongeschiktheids- en weduwen-uitkeringen maakt het beleid moeilijker te accepteren en pleit ervoor op het terrein van de langdurige zorg het uitgangspunt van efficiency in de sociale zekerheid te laten prevaleren. Het is onhelder, zoveel is duidelijk, of de plannen van de regering inzake de hervorming van verzorgingsarrangementen in hun geheel en in samenhang goed zijn doordacht.

DE ONDERWIJSPOLITIEK VAN NEW LABOUR

'Education is the best economic policy we have.'

TONY BLAIR, februari 1998

Voor een goed begrip van de onderwijspolitiek van Labour is het cruciaal om te beseffen dat de ontwerpers van deze politiek een bijna heilig geloof hebben in de relatie tussen onderwijsresultaten en economisch succes: 'onderwijs is de beste vorm van economische politiek die wij hebben'. Meer in het bijzonder heeft de overtuiging post gevat dat de Engelse werknemers in vaardigheden ver achterblijven bij het niveau in andere landen. Daardoor zou het concurrentievermogen van Groot-Brittannië worden ondermijnd, of – in minder holle bewoordingen – zou het grote verschil in productiviteit tussen Groot-Brittannië en andere landen ten dele kunnen worden verklaard. Ironischerwijze zijn de onder-

wijsadviseurs van de Labour-regering vooral onder de indruk geraakt van de resultaten die Aziatische leerlingen bij internationale toetsen in wiskunde en natuurwetenschappen halen. Daaruit zou, naar hun mening, het wonderbaarlijke succes van de Aziatische economieën althans ten dele verklaard moeten worden.

Tegelijkertijd worden initiatieven op het gebied van onderwijs en opleiding van groot belang geacht voor het verbeteren van de 'employability' van individuele werkzoekenden en daarmee voor het verminderen van structurele werkloosheid en inkomensongelijkheid. Deze zorg om de verdeling van vaardigheden leidt vervolgens tot bijzondere aandacht voor de bijdrage die onderwijs en opleiding kunnen leveren aan het bestrijden van sociale uitsluiting.

Maar dan rijst ogenblikkelijk de vraag, welke doelstelling van het onderwijsbeleid de hoogste prioriteit krijgt: het verbeteren van de 'internationale concurrentiekracht' of het bestrijden van 'sociale uitsluiting'? In een optimistisch redenering zijn beide doelstellingen niet met elkaar in tegenspraak, maar deze redenering is niet goed vol te houden.

De regering heeft zich bij haar aantreden vastgelegd op drie buitengewoon ambitieuze doelstellingen:

- het verkleinen van de klassen op de basisschool voor kinderen van 5 tot 7 jaar;
- het verhogen van de publieke uitgaven voor onderwijs als percentage van het BNP;
- het verbeteren van de prestatieniveaus, speciaal in rekenen en taal.

Aldus wordt op merkwaardige wijze een belangrijke doelstelling (het verbeteren van de prestatieniveaus) vermengd met twee beleidsinstrumenten (meer geld en kleinere klassen) die verondersteld worden een bijdrage aan het realiseren van deze doelstelling te leveren.

Labour erfde een onderwijsstelsel dat een aardverschuiving had ondergaan tijdens de voorafgaande regeringsperiode. De vorige regering had radicale hervormingen geïntroduceerd in het verplichte curriculum voor 5 tot 16-jarigen en in het management van onderwijsinstellingen. Zij had nieuwe kwalificaties in het beroepsonderwijs ingevoerd en een nieuwe structuur ontworpen voor opleidingen die werk en onderwijs combineren. Het peil van de examenresultaten van 16-jarige leerlingen was aanzienlijk gestegen, waardoor veel meer

leerlingen en studenten vastgehouden konden worden in het – niet verplichte – voltijdse vervolgonderwijs. De instroom in het hoger onderwijs was tussen 1987 en 1993 verdubbeld.

Het kwalificatieniveau van de Britse werknemers was aanzienlijk gestegen, vooral omdat de minder gekwalificeerde oudere werknemers vervangen werden door beter gekwalificeerde jongere. Een aanzienlijk deel van de jongere generatie koos voor voltijds secundair beroeps- of hoger onderwijs. Door zo met hun voeten te stemmen maakten zij een effectief einde aan het debat of Groot-Brittannië zich zou moeten bewegen in de richting van een 'Noord-Amerikaans' of een Duits model van onderwijs en opleiding na de leerplichtige leeftijd. Tegen het midden van de jaren negentig was het pleit beslecht ten gunste van het 'Noord-Amerikaans' model. Slechts 10 tot 15 procent van deze leeftijdsgroep koos voor een route van opleiding in combinatie met werk.

De groei van de instroom van leerlingen ouder dan 16 jaar in het secundair beroeps- en hoger onderwijs kwam in het midden van de jaren negentig tot stilstand. De sterke overtuiging dat de Britse werknemers beduidend minder goed gekwalificeerd waren dan in andere landen was niet verdwenen. Bovendien werd de verbetering van de examenresultaten van 16-jarigen gekenmerkt door een scherpe polarisatie: het niveau van het 'onderste' kwart van de leerlingen bleek aanzienlijk minder snel te stijgen.

Financiering

In de *Comprehensive Spending Review* is de doelstelling van de regering geformuleerd om het aandeel van de publieke uitgaven voor het onderwijs als percentage van het BNP te verhogen. In 1996-1997 bedroegen deze uitgaven 4,8 procent van het BNP. In 2001-2002 moeten zij 5 procent van het BNP uitmaken. Dit betekent inderdaad een breuk met tot nu toe gevoerd beleid en bezorgt het onderwijs een heel behoorlijke financiële basis.

Een groot deel van deze extra middelen zal echter worden gebruikt voor door de centrale overheid in gang gezette initiatieven en helemaal niet ten goede komen aan de lokale overheden en individuele onderwijsinstellingen. Hervormingen in de centrale overheidsbijdrage aan lokale besturen zouden er wel eens toe kunnen leiden dat stedelijke overheden sterk in hun middelen worden gekort. Wellicht worden lokale besluitvormers voor het eerst geconfronteerd met centraal vastgestelde richtlijnen voor

de precieze besteding van onderwijsbudgetten. Scholen zullen met de centrale regering moeten onderhandelen over extra geld voor reparaties, investeringen in informatietechnologie, het verkleinen van klassen en programma's op het gebied van taalachterstand. Deze uitbreiding van de 'onderhandelingscultuur', die bekend is van het terrein van de stadsvernieuwing, naar het onderwijs is een duidelijk waarneembare trend in het beleid.

Kleuterjaren en het onderwijs voor leerplichtigen

Alle kinderen vanaf vier jaar oud dienen, indien de ouders dit willen, kleuteronderwijs te kunnen volgen. Het *Sure Start* initiatief beoogt onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg en andere voorzieningen voor gezinnen met kinderen onder de vier jaar tot een samenhangend geheel te maken. Het accent ligt daarbij op achterstandgebieden. Deze gebieden zullen niet hoeven te onderhandelen over *Sure Start* fondsen. De gedachte achter dit beleid is immers dat vroeg ingrijpen zich later ruimschoots terugbetaalt, omdat de kinderen dan beter toegerust zijn voor hun schoolloopbaan. Het zet ook een premie op het bevorderen van de belangstelling van de ouders voor en hun betrokkenheid bij het onderwijs dat hun kinderen volgen. Onderzoek heeft uitgewezen dat deze betrokkenheid in grote mate kan bijdragen aan de prestaties van de kinderen. Dit deel van de agenda voor onderwijshervorming van de regering kan misschien wel op de meeste steun rekenen.

De regering heeft zich verbonden aan twee andere uitgesproken ambities: de verkleining van de klassen voor 5 tot 7-jarigen; en de verbetering van de prestaties van 11-jarigen in rekenen en taal. Merkwaardigerwijs zijn deze beleidsonderdelen in het geheel niet met elkaar verbonden. De buitengewoon ambitieuze regeringsdoelstellingen op het gebied van rekenen en taal voor 2002, hebben betrekking op de groep leerlingen die in de herfst van 1998 aan hun derde (verplichte) schooljaar beginnen. De verkleining van de klassen vanaf herfst 1998 geldt voor kinderen in hun eerste of tweede (verplichte) schooljaar en komt dus niet ten goede aan die groep leerlingen die aan de taal- en rekentoetsen in 2002 meedoen. De minister van Onderwijs en Werkgelegenheid heeft juist aan de resultaten van die toetsen zijn lot verbonden. Hij heeft gezegd te zullen aftreden als de geformuleerde doelstellingen niet worden gehaald.

Deze doelstellingen zouden kunnen worden bereikt door basisscholen die zich concentreren op

leerlingen die gemiddeld presteren. Zij moeten dan accepteren dat minder goed presterende leerlingen weinig vooruitgang boeken. In die zin kan het bereiken van de doelstellingen tegelijkertijd een verbetering van het algehele prestatieniveau inhouden en een sterkere polarisatie met zich meebrengen, vergelijkbaar met de trends die zich aftekenen bij de exams van de 16-jarigen.

Voor het eerst worden scholen in het voortgezet onderwijs verplicht om eindtermen aan te geven waaraan 16-jarigen aan het eind van de leerplichtige periode moeten voldoen. De wijze waarop deze eindtermen zijn geformuleerd zal echter niet noodzakelijkerwijs de 'incentives' veranderen, waarmee het voortgezet onderwijs wordt geconfronteerd als gevolg van publicatie van schoolresultaten in 'league tabels' (vergelijkbaar met de door het dagblad *Trouw* gepubliceerde kwaliteitsoverzichten - red. s & d). Door de hoogste prestatieniveaus zo sterk te honoreren, brengen deze 'league tabels' scholen ertoe zich te concentreren op de groep gemiddeld presterende leerlingen, die het hoogste niveau misschien wel kunnen bereiken, in plaats van op de onderkant van de leerlingenpopulatie.

Lokale besturen zullen Onderwijs Ontwikkelings Plannen moeten opstellen om basisscholen en instellingen van voortgezet onderwijs te helpen hun prestatienormen te formuleren en te halen. Het politieke streven om het prestatieniveau te verhogen wordt versterkt door een hardere aanpak van het toezicht op scholen en lokale besturen. En voor de allereerste keer heeft de centrale overheid niet wettelijk verankerde richtlijnen uitgevaardigd over hoeveel tijd besteed moet worden aan taal- en rekenonderwijs en hoe het onderwijs in de klas georganiseerd moet worden om betere resultaten te boeken. De toenemende mate van centrale regelgeving is te beschouwen als de voortzetting van een ontwikkeling die door de vorige regering is ingezet.

Eén van de eerste rapporten van de Social Exclusion Unit besteedde speciale aandacht aan de vraag hoe het spijbelen en het uitsluiten van leerlingen van scholen zou kunnen worden teruggedrongen. Er is geen bewijsmateriaal dat er meer gespijbeld wordt, alhoewel er in het begin van de jaren negentig een scherpe stijging plaats vond in het uitsluiten van leerlingen. Veel waarnemers beschouwden dit als een reactie op de publicatie van examenresultaten, die de scholen een reden gaf om potentieel lastige leerlingen te weren, omdat ze de score van de school naar beneden zouden kunnen brengen. Kwaliteits-

meting is ingevoerd om scholen te prikkelen de behaalde examenresultaten te verbeteren; als toenemende uitsluiting daarvan een neven-effect is, dan is dat een uitstekende illustratie van mogelijke 'trade-offs' in het beleid.

Education Action Zones zijn gebiedsgerichte experimenten met ten hoogste drie instellingen van voortgezet onderwijs en de basisscholen waar hun leerlingen vandaan komen. Er zijn bescheiden extra fondsen beschikbaar, onder de voorwaarde dat geëxperimenteerd wordt met nieuwe curricula of nieuwe organisatievormen, en dat vertegenwoordigers uit de private sector als partner of zelfs als managers bij het project betrokken worden.

Deze gebieden lijken geheel andere doelstellingen te dienen dan de *Health Action Zones*. Deze laatste vormen een essentieel onderdeel van een strategie in de gezondheidszorg die er expliciet op gericht is 'om de gezondheidstoestand van de meest achtergestelden sneller te verbeteren dan van de bevolking in het algemeen'; dat wil zeggen om de ongelijkheid in gezondheid te verminderen. Daartegenover zijn de *Education Action Zones* niet specifiek bedoeld om onderwijsachterstanden aan te pakken. Dit is af te lezen uit de doelstellingen die zijn geformuleerd voor de eerste 25 gebieden: in 10 gebieden is één van de doelstellingen het aantal 16-jarigen dat de school zonder diploma verlaat terug te brengen; zeven gebieden richten zich uitsluitend op het verhogen van het prestatieniveau van deze groep. Dit verschil in doelstellingen illustreert in wat voor een lastig parket een regering terecht komt die enerzijds erkent dat achterstand een belangrijke oorzaak is voor een slechte gezondheidstoestand, er anderzijds op hamert dat 'armoede geen excuus' is voor slechte onderwijsprestaties.

Kort samengevat: een belangrijk probleem van de ambitieuze regeringsagenda voor onderwijs voor 5 tot 16-jarigen is dat deze een zwaar systeem van sturing en controle dat de onafhankelijkheid en het zelfvertrouwen van de onderwijsgeveden zou kunnen ondermijnen, wil combineren met een aantal doelstellingen om het prestatieniveau van scholen te verhogen die in feite de polarisatie van onderwijsresultaten vergroten.

Vervolgonderwijs en 'levenslang leren'

Bij haar aantreden moest de regering onmiddellijk reageren op een belangrijk rapport, geïnitieerd met steun van beide grote partijen, over het hoger onderwijs in Engeland. De regering onderschreef één van

de twee kern-aanbevelingen uit dit rapport, namelijk dat van studenten gevraagd moet worden een deel van hun opleiding zelf te betalen. Daarbij zou tegelijkertijd een nieuw, inkomens-afhankelijk systeem van studieleningen moeten worden ingevoerd. De tweede aanbeveling, om te komen tot een bijzonder snelle uitbreiding van hoger onderwijs gericht op 'sub-degree qualifications', is niet uitgevoerd.

De regering heeft nog niet besloten of het hoger onderwijs moet worden uitgebreid, of dat prioriteit moet worden gegeven aan de uitbreiding van andere vormen van vervolgonderwijs, dat met allerlei opleidingen op verschillende niveaus jonge mensen en volwassenen onderwijsfaciliteiten biedt. Hier doet zich opnieuw het vraagstuk voor van een mogelijk conflict tussen beleidsmaatregelen gericht op het bestrijden van uitsluiting en maatregelen bedoeld om de concurrentiekracht te versterken. In de gangbare opvatting en die van de zakenwereld (die dikwijls samenvallen) bestaat een voorkeur voor uitbreiding van het hoger onderwijs en voor een toename van het aantal studenten dat 'niveau 3', dat wil zeggen een zeer hoog kwalificatieniveau haalt. Dit wordt immers van vitaal belang geacht voor de concurrentiekracht. Het beleid lijkt zich echter in een andere richting te bewegen en zich erop te richten dat zoveel mogelijk leerlingen 'niveau 2' of een meer gemiddeld kwalificatieniveau halen. Dit wordt beschouwd als het niveau dat de beste kansen biedt om niet aan de kant te komen te staan, speciaal op de arbeidsmarkt.

Deze spanning is ook zichtbaar bij de prijzenswaardige doelstelling van de regering om te proberen twee maal zoveel volwassenen de basisvaardigheden in rekenen en taal bij te brengen. De organisatie die de regering adviseert over haar National Learning Targets heeft opgemerkt dat 'het verbeteren van de basisvaardigheden niet de allereerste prioriteit is om Groot-Brittannië competitiever en welvarender te maken (...)'. daarmee wordt expliciet erkend dat er geen spanning bestaat tussen de doelstelling de concurrentiekracht te verbeteren en het streven om sociale uitsluiting tegen te gaan.

De regering is terecht bezorgd over het aantal voortijdige schoolverlaters in het secundair beroepsonderwijs. Dit aantal is het grootst bij de nieuwe beroepsopleidingen die door de vorige regering zijn geïntroduceerd maar ook de goedkeuring van de huidige regering kunnen wegdragen. Labour is buitengewoon terughoudend geweest met ver-

dere radicale hervormingen in het onderwijs voor leerlingen van 16 tot 19 jaar, inclusief hervormingen van de hoogste examenniveaus, de 'A levels'. De regering gaat bovendien voorzichtig te werk bij de hervorming van de financiering voor onderwijs en training voor leerlingen ouder dan 16 jaar. In het huidige stelsel kunnen sommige instellingen extra geld vrijmaken voor hun opleidingen voor leerlingen ouder dan 16, en daarmee collega-instellingen oneerlijke concurrentie aandoen.

Het *Investing in Young People* initiatief is er duidelijk op gericht het probleem van de uitsluiting en het lage prestatieniveau aan te pakken. Het is in feite een verzamelnaam voor een scala aan beleidsmaatregelen, waarvan een deel door de vorige regering is geïntroduceerd. Het omvat maatregelen om 14 tot 16 jarige leerlingen een hoger eindniveau te laten halen door schooluitval tegen te gaan en een meer beroepsgericht curriculum aan te bieden. *New Start* is een initiatief dat door de vorige regering is opgezet om nieuwe methoden te ontwikkelen om voortijdige uitval uit voltijdse onderwijs- of opleidingsprogramma's te voorkomen. Er zal opnieuw aandacht komen voor een betere begeleiding van jongeren die het risico lopen buiten boord te vallen.

Nieuwe wetgeving biedt jongeren die ongeschoold werk doen en die nog geen kwalificatie op 'niveau 2' of het midden-niveau hebben, het 'recht' op onderwijs en opleiding naast of in combinatie met hun baan om ze te helpen een dergelijke kwalificatie te krijgen. Omdat de jongeren dit recht zelf moeten laten gelden, inclusief het zonedig voor de rechter brengen van hun werkgever, kan men verwachten dat van deze regeling niet veel gebruik zal worden gemaakt. De regering wil ook experimenteren met een inkomens-afhankelijk 'studieloon' voor jongeren tussen de 16 en 19 jaar om te voorkomen dat armere studenten als gevolg van financiële druk het voltijdse onderwijs verlaten.

De twee belangrijkste vormen van leerlingensstelsel die de overheid steunt – *Modern Apprenticeships* en *National Traineeships* – komen uit de erfenis van de vorige regering. Zij zijn grotendeels in de plaats gekomen van de bestaande vormen van door de overheid ondersteunde en op een combinatie van werk en opleiding gerichte onderwijsroutes; het aandeel van jongeren in het leerlingensstelsel is daardoor nog niet toegenomen. *Modern Apprenticeships* bieden echter een driejarige subsidie aan werkgevers in plaats van de tweejarige regeling die hiervoor gold. Deze verandering zou moeten leiden tot een hoger aan-

deel jongeren die via het leerlingensstelsel een kwalificatie op 'niveau 3' halen.

Misschien is het zwakste onderdeel van de wapenuitrusting van de nieuwe Labour-regering wel het beleid op het gebied van 'levenslang leren', ondanks de enorme hoeveelheid retoriek. De drie belangrijkste beleidsonderdelen zijn het *Investors in People* initiatief (IiP – ook al door de vorige regering gelanceerd), de *University for Industry* (Ufi) en *Individual Learning Accounts* (ILA's). IiP beoogt 'best practice' bij bedrijven te bevorderen op het gebied van opleiding en training van personeel en wordt goed beoordeeld. De Ufi en ILA's lijken zich te richten op twee van de belangrijkste tekortkomingen van het marktmechanisme die men op het gebied van training en opleiding zou verwachten.

De Ufi zal optreden als een 'makelaar in informatie' die individuen en bedrijven terzijde staat bij het vinden van opleidingen die het best aan hun wensen en omstandigheden beantwoorden. ILA's zal op beperkte schaal bepaalde doelgroepen financieel ondersteunen bij het volgen van opleidingsprogramma's, maar het is buitengewoon moeilijk gebleken een goed werkend systeem op te zetten. De door de overheid gefinancierde *National Skills Task Force*, opgezet om het achterblijvende niveau van vaardigheden van Engelse werknemers te onderzoeken, wist in zijn eerste zeer overtuigende rapport lovende woorden voor IiP te vinden, maar refereerde slechts terloops naar de Ufi en noemde ILA's in het geheel niet.

Ufi en ILA's zijn ontwikkeld, nadat Labour in de oppositieperiode afstand had genomen van haar beleidsopvatting dat werkgevers die niet voor opleidingen voor hun werknemers zorgden met een heffing dienden te worden geconfronteerd. Deze opvatting werd om politieke redenen verlaten, vanuit de overtuiging dat met de invoering van het minimumloon en de hervormingen van de arbeidsmarkt het politieke krediet van de regering bij de werkgevers op zou zijn, en dat er bovendien hevige weerstand zou bestaan tegen een heffing. Afgezien van deze politieke inschatting, wijst onderzoeksmateriaal uit dat werkgevers in Groot-Brittannië niet minder training voor hun personeel verzorgen of minder aan opleidingen uitgeven dan werkgevers in vergelijkbare landen; en dat een systeem van heffingen in andere landen niet per se effectief is geweest.

Het is duidelijk dat de Labour-regering aanzienlijk minder voortgang heeft geboekt op het terrein van vervolgonderwijs na de leerplichtige leeftijd en van levenslang leren, dan met haar beleid voor de ba-

sissscholen en het voortgezet onderwijs. Hoe groter de afstand tot de politieke agenda voor het basis- en voortgezet onderwijs wordt, des te meer lijkt de regeringspolitiek weg te zakken.

Aan de andere kant is het beleid voor het onderwijs- en opleidingssysteem voor leerlingen ouder dan 16 jaar meer toegesneden op de noodzaak de prestaties in de lagere regionen van de leerlingenpopulatie te verbeteren om sociale uitsluiting en problemen op de arbeidsmarkt te voorkomen. Het goed uitgewerkte beleid voor de basisscholen en het voortgezet onderwijs lijkt daarentegen vrijwel geen rekening te houden met het potentiële conflict tussen twee centrale doelstellingen: enerzijds het algemene prestatieniveau te verbeteren terwille van het slecht gedefinieerde begrip concurrentiekracht, maar anderzijds de ongelijkheden in de onderwijsresultaten terug te dringen. Dit is het eerste grote onopgeloste vraagstuk in de onderwijspolitiek.

Daarmee verbonden is het vraagstuk van de coherentie. Sommige onderdelen van de regeringspolitiek passen letterlijk niet bij elkaar – klasseverkleining en de doelstellingen voor rekenen en taal vormen daarvoor een duidelijk voorbeeld. Er is een overvloed aan initiatieven en een overmaat aan instituties op landelijk, regionaal en lokaal niveau om ze uit te voeren, allemaal bovenop een systeem dat al meer dan tien jaar radicale veranderingen heeft meegemaakt.

Een derde vraagstuk is het doordringen van de 'onderhandelingscultuur' in de onderwijsfinanciering. 'Partnership' is een woord dat veel in de politiek wordt gebruikt, maar bijna al deze samenwerkingsverbanden tussen partners komen tot stand via een proces van keiharde competitieve onderhandelingen.

Een laatste vraagstuk is de spanning tussen centrale sturing en lokale initiatieven. De mate waarin de centrale overheid op het ogenblik zaken voorschrijft is ongekend, terwijl tegelijkertijd van lokale instellingen en professionals verwacht wordt dat zij met vernieuwende ideeën komen. Hoe dit in de praktijk zal uitwerken, is nog niet duidelijk.

Om nog eenmaal op de belangrijkste spanning in het beleid, namelijk tussen het verbeteren van de concurrentiekracht en het bestrijden van uitsluiting, terug te komen: wat het meeste zorgen baart is het onvermogen van beleidsmakers om zelfs maar te erkennen dat er van een conflict sprake zou kunnen zijn. De vorige regering omhelsde een strategie van nationale doelstellingen om het prestatieniveau te verbeteren en gebruikte de terminologie 'verbete-

ring van de concurrentiekracht' om deze strategie te rechtvaardigen. Aan de ongelijkheid in het onderwijs liet zij zich duidelijk niet veel gelegen liggen. Het is de moeite waard de vraag te stellen: aan welke doelstelling zou een centrum-linkse regering prioriteit moeten geven?

CONSTITUTIONELE HERVORMING

Het meest radicale programmapunt van de nieuwe Labourregering is haar *commitment* ten opzichte van constitutionele hervorming. Een nieuw parlement voor Schotland, een nationale vergadering voor Wales, een gekozen burgemeester plus een overkoepelende 'gemeenteraad' voor Londen alsmede wetgeving op het gebied van mensenrechten vormen tezamen de verreikenste hervormingen van de Britse constitutie sinds het begin van de 20e eeuw. De prioriteit voor volgend jaar is de hervorming van het Hogerhuis, (*House of Lords*) en het rapport van de commissie-Jenkins heeft een nieuw, maar nog altijd op onevenredige vertegenwoordiging gebaseerd systeem voorgesteld voor de Lagerhuisverkiezingen.

Er liggen hervormingsvoorstellen klaar die de Engelse gemeentebesturen verplichten om zorg te dragen voor de lokale economische en sociale ontwikkeling met inachtneming van het milieu; en hen tegelijkertijd confronteren met een wettelijke verplichting om dienstverlening aan te bieden die een duidelijk geformuleerde efficiëncytoets kan doorstaan. Toekomstige hervormingen zullen het ontstaan van nieuwe politieke structuren in het Engelse lokale bestuur stimuleren waarbij voortgebouwd kan worden op ervaringen in Londen. De nieuwe zogenaamde *Regional Development Agencies* zijn echter geen gekozen lichamen en passen niet echt bij de constitutionele hervormingen, hoewel er tijdens een eventuele tweede termijn van Labour mogelijk wel gekozen regionale 'kamers' worden gecreëerd. Hoe de nieuwe regionale structuren zich gaan verhouden tot het lokaal bestuur in Engeland is echter nog niet duidelijk.

Al deze radicale hervormingen, en dat is de grote ironie, kunnen worden beschreven in termen van 'Old Labour' in de zin dat deze beleidsvoornemens door Tony Blair zijn geërfd van zijn voorganger. De huidige premier heeft zelfs enige voorzichtigheid geïntroduceerd in het hervormingsproces die naar alle waarschijnlijkheid niet zou zijn betracht door John Smith. Zo presenteert de regering de substan-

tiële constitutionele veranderingen niet met hetzelfde enthousiasme als haar onvolledige plannen voor hervorming van de verzorgingsstaat.

Constitutionele hervormingen zijn overigens ook onderhevig aan de wet van de onbedoelde gevolgen. Zo is het niet duidelijk of Labour het Schotse parlement zal domineren of dat de gewenste kandidaten burgemeester van Londen resp. eerste minister van Wales zullen worden. De hervormingen vinden plaats in een klimaat waarin de regering zich enerzijds echt heeft gecommitteerd aan decentralisatie van de macht maar anderzijds haar beleidsagenda graag door deze 'ondergeschikte' bestuurslagen uitgevoerd wil zien worden.

Met genoemde decentralisatie is het introduceren van evenredige vertegenwoordiging bij de verkiezingen voor het Lagerhuis (*House of Commons*) altijd gezien als het belangrijkste onderdeel van constitutionele verandering. Het Schotse parlement, de nationale vergadering van Wales en de overkoepelende 'gemeenteraad' voor Londen krijgen alle een dergelijk systeem.

Zoals we al eerder zagen heeft de commissie-Jenkins voor het Lagerhuis echter een onevenredige vertegenwoordiging aanbevolen. Zelfs over deze bescheiden hervorming heerst grote verdeeldheid in kabinet en partij. Naar alle waarschijnlijkheid is er een meerderheid van ministers en parlementsleden voorstander van het behouden van het huidige systeem. Gegeven het feit dat Labour zijn meerderheid in het Lagerhuis heeft behaald op basis van 43 procent van de uitgebrachte stemmen bij de laagste opkomst sinds 1935, ligt het niet voor de hand om het systeem te veranderen. Volgens veel Labour MP's zouden kalkoenen toch ook niet kiezen voor het in stand houden van Kerstmis. Maar zonder een 'commitment' aan evenredige vertegenwoordiging in het Lagerhuis zullen de door Labour geclaimde radicale hervormingen holle retoriek blijken.

Tony Blair heeft nogal sterk de nadruk gelegd op het tot stand brengen van formele samenwerking met de leider van de Liberal Democrats, Paddy Ashdown. Deze heeft zitting in een kabinetscommissie die in eerste instantie zou kijken naar constitutionele hervormingen maar wiens opdracht recentelijk verbreed is. Dit is een teken dat Blair een serieuze poging doet om 'a new radical centre' te creëren in de Britse politiek. Dit kan echter alleen slagen als deze samenwerking datgene oplevert wat de Liberal Democrats het liefst willen – evenredige vertegenwoordiging in het Lagerhuis.

Wanneer we hier constateren dat de agenda voor constitutionele hervorming zowel geërfd als bedenklijk onvolledig is, wil dat niet zeggen dat we het belang van de tot nu toe doorgevoerde hervormingen miskennen. Het is echter zowel wenselijk als doelmatig om veel verder te gaan.

Europa

De toekomst van het Verenigd Koninkrijk in Europa en meer specifiek de deelname aan de EMU is vandaag de dag uiteraard de belangrijkste constitutionele, politieke en economische kwestie. De beslissing van de regering om voorlopig niet deel te nemen aan de EMU was een politieke en geen economische. Deze uitspraak is niet bedoeld als verwijt want de munteenheid is in de eerste plaats een politieke creatie met een economisch naschriftje.

Groot-Brittannië zal pas dan tot de EMU toetreden wanneer de regering er van overtuigd is dat de publieke opinie achter deze beslissing staat; het gaat dus niet alleen om economische criteria. Regeringen houden alleen een referendum als ze dat ook kunnen winnen. Op dit moment kan het grootste segment van de Britse publieke opinie worden beschouwd als 'Owenite' (naar de sociaal-democratische politicus David Owen): in 't algemeen pro-europees maar sceptisch over de EMU. Als de Europese economie het met de EMU goed blijkt te doen en ironisch genoeg de Britse economie in dezelfde periode slecht(er) presteert, kan de Britse publieke opinie wellicht omslaan.

Het is een misvatting te denken dat alleen de rechterzijde van het politieke spectrum zich verzet tegen een Brits lidmaatschap van de EMU. Velen met een centrum-links perspectief verzetten zich vanwege het karakter van de Europese Centrale Bank, die het monetaire beleid met een minimum aan verantwoordingsplicht en transparantie zal uitvoeren. Het verzet zou pas opgegeven worden wanneer de ECB dezelfde structuur en uitgangspunten zou krijgen als de Amerikaanse Federal Reserve Board (en laten we dan meteen Alan Greenspan voordragen om de ECB te leiden). Zelfs Gordon Brown en zijn adviseurs, die mede vanwege hun orthodoxe macro-economische opvattingen voorstanders zijn van de EMU, zullen enige bedenkingen hebben ten aanzien van het optreden van de leiding van de ECB.

De Labourregering wil het Verenigd Koninkrijk in het hart van Europa verankeren. Daar kan echter geen sprake van zijn zonder deelname aan de EMU die in de nabije toekomst op politieke problemen zal

stuiten. Deze onontkoombare logica heeft de Labour regering er niet van weerhouden de indruk te wekken dat ze zich constructiever opstelt dan haar Conservatieve voorgangster. Een voorbeeld hiervan is het ondertekenen van de sociale paragraaf – overigens in de wetenschap dat de invloed ervan niet groot zou zijn op de minder gereguleerde arbeidsmarkt van het Verenigd Koninkrijk. Een ander voorbeeld betreft het plan om een nieuwe dimensie toe te voegen aan het Europese defensiebeleid. Dit voorstel werd echter pas gedaan *nadat* de Strategic Defence Review was gepubliceerd die geacht werd de structuur van het Britse defensiebeleid te bepalen. Vervolgens is dan de vraag of er hier sprake is van een weldoordacht Europebeleid of dat we te maken hebben met een ad-hoc strategie.

Conclusies

Hoe zou een moderne sociaal-democratische strategie er in termen van economisch en sociaal beleid moeten uitzien en kan men achter de aanpak van New Labour een dergelijke strategie ontwaren?

Voordat we deze vraag beantwoorden is het nuttig om met behulp van drie cruciale beleidsdimensies een grove typering te geven van achtereenvolgens het Amerikaanse, het Britse en het Continentale model. Het gaat hierbij om macro-economisch beleid; de mate van produktconcurrentie en arbeidsmarktregulering; het bereik van de verzorgingsstaat in termen van vitale publieke dienstverlening zoals gezondheidszorg en de hoogte van de uitkeringen.

De Amerikanen combineren een Keynesiaans macro-economisch beleid (met toestemming van de Federal Reserve Board) met relatief weinig arbeidsmarktregulering en aanzienlijke produktconcurrentie. Daarnaast is er sprake van een inadequate gezondheidszorg en ontoereikende sociale zekerheidssystemen. Als gevolg hiervan presteert de economie benijdenswaardig goed maar zijn de armoede- en sociale uitsluitingscijfers hoog.

Groot-Brittannië combineert onder Labour orthodox macro-economisch beleid, relatief weinig arbeidsmarktregulering en de wens om voor meer produktconcurrentie te zorgen met een gezondheidszorg die goed bekend staat en krenterige sociale zekerheidsarrangementen. Zowel het werkgelegenheidsniveau als de armoedepercentages zijn relatief hoog.

De 11 deelnemers aan de EMU beginnen straks met een ultraorthodox macro-economisch beleid in combinatie met relatief meer markt- en arbeidsmarktregulering in een aantal landen, maar ook met meer vrijgevig verzorgingsstaten. De uitkomst zou een voortzetting kunnen betekenen van tegenvallende werkgelegenheidsresultaten – waarvan dan wel een aantal sociale gevolgen wordt verzacht.

De vraag is dan of een nieuwe Europese sociaal-democratische agenda niet de volgende voorstellen zou moeten bevatten:

- de Federal Reserve Board wordt uitgenodigd om het monetaire beleid te voeren;
- in navolging van de Britse van andere regeringen zoals de Nederlandse, wordt een poging gedaan een juiste balans te vinden in termen van markt- en arbeidsmarktregulering, waarbij tegelijkertijd wordt vastgehouden aan de verzorgingsstaat als bastion tegen de ongelijkheid die inherent is aan een markteconomie (in het Britse geval moet de verzorgingsstaat eerst substantieel worden uitgebreid)

Hoe staat het nu met New Labour in het licht van deze agenda? De aanpak van het reguleringsvraagstuk door de Britse regering verdient aanbeveling. De *Bank of England* zou wel eens meer op de Fed kunnen gaan lijken dan de ECB, hoewel de macro-economische orthodoxie van Gordon Brown verontrustend is. De belofte om de belangrijkste publieke voorzieningen in stand te houden valt tot te juichen. Wat echter helaas ontbreekt is de explicite erkenning dat armoedebestrijding om hogere uitkeringen vraagt voor diegenen die nooit een toereikend inkomen via de markt zullen verwerven. Aldus zal de meeste kritiek op het beleid van de Labourregering zich richten op het macro-economisch beleid en de herstructurering van de verzorgingsstaat (en niet te vergeten de constitutionele hervorming).

De begrenzing van een meer expansief macro-economisch beleid heeft overigens meer te maken met de populaire overtuiging dat er een 'natuurlijk' werkloosheidsniveau bestaat dan met de veronderstelde invloed van een globaliserende economie. De grenzen van een meer herverdelende verzorgingsstaat zijn politiek van aard en hebben eveneens niets met globalisering van doen.

Vertaling: WBS-staf.

Publiek Private Samenwerking: een links thema

WOUTER BOS

Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA*

Een mooi moment op een maandagmiddag in november. Terwijl heel bouwend, besturend en rijdend Nederland zich roert in de discussie over welke wegen er nu wel of niet moeten worden aangelegd, organiseert de Nederlandse Vereniging van Wegen Bouwers een symposium over Publiek Private Samenwerking (PPS). In een bomvolle Rolzaal op het Binnenhof heet de voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Wegen Bouwers minister Zalm zo ongeveer welkom met de woorden 'U heeft geld nodig, wij hebben het'. En vervolgens begint Zalm zijn verhaal met 'Sinds ongeveer een jaar zijn we met elkaar in gesprek over de kansen die publiek-private samenwerking biedt'.

Het is een fragment uit een dialoog die de tragedie van het denken in Nederland over Publiek Private Samenwerking akelig bloot legt: we praten al heel lang over PPS, veel langer dan dat jaar van Zalm, maar nog steeds om de verkeerde redenen, alsof het gaat om 'Poen voor het opscheppen'!

Publiek Private Samenwerking (PPS) is in en niet voor de eerste keer. PPS komt in de recente Nederlandse politieke historie voor het eerst in het regeerakkoord van 1986 naar voren in het kader van de stedelijke vernieuwing. Sindsdien is het onderwerp niet meer weg geweest uit de politieke discussie.

Hoewel het hier theoretisch noch praktisch een nieuw fenomeen betreft, zijn er wel een aantal goede redenen, ook voor de PvdA, om het onderwerp wederom, en krachtiger dan ooit, op de eigen agenda te zetten. In dit artikel worden die redenen geponeerd, nadat ik eerst PPS definieer en nader plaats in de context van discussies over infrastructuur.² Vervolgens geef ik een schets van de huidige aanpak in Nederland en het buitenland. Ik sluit af met het actuele politieke debat in Nederland en de inzet die de PvdA daarbij gekozen heeft.

Waarom PPS en waarom nu?

De meest gangbare definitie van Publiek Private Samenwerking is nog altijd (een variant op) de definitie die door Kouwenhoven³ werd gebruikt. In zijn studie is er sprake van PPS indien:

— er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden — met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken — onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.

Deze definitie dekt in principe alles van inkoop en uitbesteding tot meer *sophisticated* samenwerkingsarrangementen zoals *joint ventures* en DBFO (Design Build Finance Operate) arrangementen. Een aantal van de arrangementen op dat spectrum zijn inmiddels al zo ingeburgerd dat zij de discussie hier alleen maar zouden ophouden. Het is daarom verstandig om het begrip nader in te perken. Allereerst is er sprake van *financiële samenwerking* tussen overheid en particuliere sector. Daarnaast verschuift de overheidssturing van een *bestuurscentrisch* model via een *marktmodel* naar een *balansmodel*.⁴ Bij een bestuurscentrisch model is de overheid 'leading party' en is zij inputgericht bezig. In een marktmodel formuleert zij slechts randvoorwaarden en worden verantwoordelijkheden meer outputgericht vormgegeven. In het balansmodel tenslotte werken de partijen op basis van gelijkwaardigheid met elkaar samen. Het balansmodel betekent overigens niet dat de 'gelijkwaardige samenwerking' in een vacuüm plaats vindt: de overheid blijft uiteraard het uiteindelijke kader bepalen in haar publiekrechtelijke rol. Maar binnen dat kader verandert het karakter van de overheidssturing.

Tenslotte, en dit volgt bijna dwingend uit het bovenstaande, is er bij PPS sprake van een toenemende *spreiding van risico* over overheid en private partijen. Daarbij zal overigens in het algemeen nog steeds de

aard van de risico's die door de overheid gedekt worden anders zijn (bijvoorbeeld meer aan de tijds-horizon en de politieke stabiliteit gerelateerd) dan de risico's die de particuliere sector afdekt. *Natwest Markets*⁵ stelt in dit verband: 'een significant deel van de risico's die samenhangen met het project wordt naar de private sector getransfereerd. De private financiering dient primair ter garantie of onderschrijving van het accepteren van deze risico's.'

Deze inperking van het PPS-begrip betekent dat bij PPS de private sector al snel niet slechts een rol heeft bij financiering maar ook bij exploitatie: daar wordt immers de bonus of de malus uitgedeeld voor het al of niet adequaat afdekken van de risico's. In de meest minimalistische vorm betekent het dat bij inkoop en aanbestedingscontracten de risico's die samenhangen met het al of niet binnen tijd en budget realiseren van de opdracht, voor een groter deel dan voorheen bij de contractor komen te liggen. In de maximalistische varianten wordt het project na realisatie onderhouden en uitgebaat door de particuliere sector. Met name deze laatste varianten worden in het kader van dit artikel nader bekeken. Waarom zou PPS juist nu weer een thema (moeten) worden? Is er iets veranderd waardoor PPS nu beter mogelijk of meer gewenst is dan voorheen?

Laten we beginnen met kort op een rijtje te zetten waarom het realiseren en uitbaten van infrastructuur door middel van PPS in zijn algemeenheid verkozen kan worden boven puur publieke aan- en uitbesteding. In de literatuur zijn vele redenen te vinden, maar ze zijn grofweg steeds te herleiden tot de volgende drie hoofdgroepen.

Allereerst kan PPS, als ze op een goede manier wordt aangepakt, een aanzienlijke verlichting van de overheidsbudgetten met zich mee brengen. Het blijft echter belangrijk te beseffen dat dit budgettaire effect vooral een *gevolg* is van goede PPS maar zo ongeveer de laatste reden zou moeten zijn om er aan te

beginnen. Een overheid die uit financiële nood bij het bedrijfsleven aanklopt, loopt het gevaar bij voorbaat haar onderhandelingspositie in te leveren. Minister Zalm stelt daarnaast graag en veelvuldig vast dat PPS niet vanuit financiële motieven plaats moet vinden omdat er niemand zo goedkoop leent als de overheid. Dat is waar, maar niet altijd relevant. PPS-constructies kunnen voor de overheid goedkoper uitwerken omdat de particuliere sector weliswaar duurder leent maar dat meer dan compenseert met haar vermogen tot het realiseren en uitbaten van nevenvoorzieningen die een positieve *cash-flow* genereren. Ook is het enkele gegeven dat de overheid goedkoop leent nooit voldoende reden om de overheid een voorziening te laten financieren. Op velerlei terrein laat de overheid immers de verantwoordelijkheid voor het realiseren van voorzieningen over aan private partijen terwijl zij het wellicht zelf goedkoper zou kunnen. Niet of de overheid het goedkoopst leent is richtinggevend bij de vraag of de overheid een investering moet plegen, maar veeleer of de realisering van die specifieke voorziening gezien moet worden als een overheidsverantwoordelijkheid of niet. Op velerlei gebied geldt bij dat soort afwegingen inmiddels het adagium 'privaat wat privaats kan, publiek wat publiek moet'; er is geen enkele reden waarom dit ook niet in besluitvorming rond infrastructuur zou kunnen gelden.

Een tweede groep redenen betreft de specifieke kennis, ervaring en deskundigheid die het bedrijfsleven te bieden heeft. In verscheidene artikelen⁶ heeft Heertje een sterk pleidooi voor PPS gehouden primair vanuit zijn zorg over de complexiteit van de ruimtelijke vraagstukken in Nederland. Hij constateert dat Nederlandse institutionele beleggers in het buitenland volop ervaring opdoen bij het realiseren en uitbaten van infrastructuur, maar dat die kennis en ervaring in Nederland nauwelijks wordt gebruikt. Verder wijst hij erop dat de ernst van de ruimtelijke ordeningsvraagstukken in Nederland

* met dank aan Rick Van Der Ploeg, Ferd Crone, Arnold Heertje en de Werkgroep Economie van de WBS voor hun commentaar

1. VNO magazine FORUM, 12 November 1998

2. PPS is een concept dat uiteraard op meer terreinen speelt dan infrastructuur; zo is bijvoorbeeld ook de discussie over de uitvoering van de sociale zekerheid in PPS-termen te vatten. In dit artikel ligt de nadruk op infra-

structuur omdat de voortgang hier slechts uitermate langzaam vordert en er – ook in eigen kring – een zekere huiver bestaat om dit onderwerp hoog op de eigen agenda te zetten.

3. V.P. Kouwenhoven, *Publiek Private Samenwerking, Mode of Model?*, Delft: Uitgeverij Eburon, 1991

4. Deze termen komen uit een brief van de voorzitter van de werkgroep Procesaudit (ministerie van EZ) m.b.t. het rapport 'Publiek Private Samen-

werking: naar een optimale rolverdeling' van Moret Ernst & Young, zoals opgevoerd in de bijlagen van de eindrapportage 'Meer Waarde Door Samen Werken', Ministerie van Financiën, Projectbureau Publiek-Private Samenwerking, verstuurd aan Tweede Kamer onder 25.017 nr. 7, 26 Mei 1998

5. Bijlagen 'Meer Waarde Door Samen Werken'

6. Bijvoorbeeld in de *Staatscourant* van 2 juli 1997, p. 6

een vorm van denken vereist waar het ministerie van Verkeer & Waterstaat niet het monopolie op heeft: 'Steeds duidelijker tekent zich af dat in Nederland een kwalitatief hoogwaardige en omvangrijke infrastructuur wordt gewenst. Dit betekent dat zeer hoge milieu-eisen worden gesteld aan de infrastructurele werken, dat de natuur zoveel mogelijk behouden moet blijven en dat een groot beslag op de beschikbare ruimte wordt gelegd. Steeds meer nadruk zal worden gelegd op uitstijgen boven het platte vlak, zowel in technische als in intellectuele zin. De overheid kan deze kar niet langer alleen trekken.'⁷

Meer algemeen kan de toegevoegde waarde van een vroegtijdige betrokkenheid van het bedrijfsleven bij het ontwerpen, financieren, realiseren en uitbaten van infrastructuur blijken uit hoogwaardigere ontwerpen, multi-functionele voorzieningen (welke in een verkokerde ambtelijke ontwerp-cultuur veel moeilijker tot stand komen), grotere gebruikersvriendelijkheid en efficiënter projectmanagement.

Een laatste categorie redenen heeft te maken met de strikte rendementstoets die het bedrijfsleven pleegt toe te passen bij investeringen. Als het bedrijfsleven vroegtijdig wordt aangesproken op de financiering van een infrastructurele voorziening ontstaat er snel zicht op de kosten en baten van de betreffende voorziening, de mate waarin deze terugverdienbaar zijn en de grootte van de 'onrendabele top' waar de overheid in het algemeen voor op zal draaien. De kwaliteit van de besluitvorming gaat omhoog omdat er een duidelijker rendementsafweging plaats vindt, in een vroeg stadium de mogelijkheid ontstaat om overheidsbijdragen afhankelijk te stellen van private bijdragen ('matching funds'), de particuliere sector zich vroeg in het proces committeert aan het project en daarmee het maatschappelijk draagvlak voor de investering verbetert. Tevens is het aannemelijk dat de dimensies van grote projecten realistischer ingeschat zullen worden als het bedrijfsleven niet alleen maar profiteert maar ook aangesproken wordt op (een aanzienlijk deel van) de financiering en het dragen van exploitatierisico's. De discussies rondom een vliegveld in zee of een tweede Maasvlakte laten nu al zien dat als ze gevoerd worden in de context van 'de belastingbetaler

betaalt', de desbetreffende projecten duurder uitvallen dan als de profiterende sector zelf op het dragen van de risico's wordt aangesproken.

In een mooi samenvattend citaat van Neil Kinnock, Europees commissaris voor Transport: 'Private investeringen in de nu nog publieke infrastructuur zijn noodzakelijk om de kransslagaders in het continentale transport op afzienbare termijn te voorzien van *bypasses*. Verder is een directe participatie van particuliere investeerders bijzonder welkom omdat langs die weg verse concurrentie, nieuwe eigendomsverhoudingen en een vergroot kostenbewustzijn kan worden geïnjecteerd.' Verladere en intermodale transportondernemingen kunnen volgens Kinnock door financiële participaties actief meedoen. 'Het gaat daarbij niet alleen om de financiering(...) Van belang is een brede inbreng van marktpartijen onder wie banken en verzekeraars, in zowel ontwerp als de uitvoering van projecten. Zo kunnen we ons ook verzekeren van een commitment van potentiële gebruikers.'⁸

Bovenstaande argumenten hebben een relatief algemene geldigheid maar sommige zijn echter juist in dit tijdsgewricht van nog groter belang dan ze al waren. Daarnaast vormen ook enkele andere meer tijd- en plaatsgebonden fenomenen aanleiding PPS bij de financiering en exploitatie van infrastructuur meer dan ooit serieus te nemen. Zo staan grote projecten juist nu in het middelpunt van de actuele politieke discussie. Een tweede luchthaven, de tweede Maasvlakte, de HSL, de Betuwelijn, havens, sluisen, snelwegen, tunnels, spoorwegen, doelgroepstroken voor het beroepsgoederenvervoer: het zijn stuk voor stuk projecten met grote ruimtelijk economische consequenties, grote vragen rondom het maatschappelijk draagvlak, felle discussies over de verdeling van kosten en baten en een groot beslag op de beperkte publieke middelen. Allemaal redenen om het particuliere bedrijfsleven te betrekken bij het ontwerpen, financieren, realiseren en uitbaten van die voorzieningen.

Overigens, de concurrentie om de publieke middelen is uiteraard niet slechts een concurrentieslag tussen verschillende infrastructurele projecten. Heertje en Van Der Ploeg hebben in een niet gepu-

7. Bronnen in het bedrijfsleven, geraadpleegd naar aanleiding van de consultatieronde m.b.t. de HSL-Zuid, bevestigen desgevraagd de relatieve onkunde bij de overheid in vergelijking met de

reeds opgebouwde ervaring in de particuliere sector. Dit komt met name terug in discussies over meervoudig ruimtegebruik.

8. *Port of Rotterdam*, 7/98, p. 35

bliceerd paper ooit eens opgemerkt dat het zoeken naar de optimale mix van publieke en private financiering niet alleen noodzakelijk is maar ook gewenst uit een oogpunt van het zoveel mogelijk beschikbaar houden van publieke middelen voor de zuiver collectieve goederen. Met andere woorden, hoe meer private financiering beschikbaar komt voor wegen en rails, hoe meer publieke middelen beschikbaar blijven voor zorg en onderwijs. Het moge overigens duidelijk zijn dat in de publikaties van VNO/NCW en het AVBB over dit onderwerp weliswaar ook de budgettaire motieven voor PPS worden aangeprezen, maar dat daar verondersteld wordt dat de publieke besparingen op asfalt en beton (door het inschakelen van particuliere middelen) zullen worden ingezet voor nog meer asfalt en beton (en niet voor meer onderwijs en zorg).

Ook de MDW-operatie (Marktwerking Deregulerings Wetgevingskwaliteit) die tijdens het eerste paarse kabinet is ingezet, vormt een directe aanleiding om PPS hernieuwd op de agenda te zetten. Het aanbesteden en uitbaten van infrastructuur is te zien als een markt; zo bezien is Publiek Private Samenwerking op het gebied van infrastructuur niets anders dan het toelaten van marktwerking in een sector die tot nu toe staatsmonopolistische trekken vertoonde en in ieder geval niet optimaal profiteerde van de inbreng van en concurrentie tussen private partijen. Veeleer is er vaak sprake van een ondoorzichtig proces van belangenbehartiging en handje-klap van projectontwikkelaars, het bedrijfsleven en ambtenaren.

Een andere ontwikkeling van het laatste decennium die aanmerkelijk gunstiger voorwaarden voor PPS heeft geschapen, is de cumulatie van kapitaal bij particuliere bedrijven of, nauwkeuriger, de veranderende verhouding tussen de kosten van infrastructuur en de financieringscapaciteit van het bedrijfsleven. Door de winstaccumulatie van de laatste jaren, de schaalvergroting bij grote spelers en de alliantievorming tussen bedrijven (consortia e.d.) is de particuliere sector veel beter dan voorheen in staat om infrastructuur te financieren.

Daar komt bij dat, vooral door ervaringen in het buitenland, op het gebied van *financial engineering* zich een geweldige ontwikkeling heeft voor gedaan in het beschikbare instrumentarium. Heertje en Van Der Ploeg schatten in hun eerder genoemd paper in dat de onwetendheid en onbekendheid van de overheid met betrekking tot de beschikbaarheid van deze instrumenten wel eens één van de belangrijkste re-

denen zou kunnen zijn waarom PPS in Nederland zo slecht van de grond komt. Het gaat hier dan om instrumentarium dat door *investment bankers* wordt gebruikt om in het kader van lange contracten de risicoverdeling tussen deelnemende partijen vast te leggen en deze te verbinden aan belonings- en *penalty*-arrangementen, aanvaardbare rendementen en gerichte prikkels om langdurige betrokkenheid van de partijen te verzekeren.

Infrastructuur en economie

Heertje en anderen hebben er veelvuldig op gewezen dat de toerekenbaarheid van het gebruik van infrastructuur door moderne technologische ontwikkelingen de laatste jaren fors is toegenomen. Met name *road pricing* systemen zijn in vergelijking met ouderwetse tol systemen aanmerkelijk efficiënter. In economische termen: de transactiekosten van individuele levering van infrastructurele werken zijn nu aanmerkelijk lager dan voorheen. Belastingbetaling is niet noodzakelijk de enige manier om voor infrastructuur te betalen en zeker niet de wijze waarop allocatie en gebruik het best gestuurd wordt.

De toerekenbaarheid van het gebruik van infrastructuur neemt ook toe naarmate de gebruiker minder anoniem is en in toenemende mate een identificeerbare en isoleerbare groep betreft. In de Nederlandse situatie is dat in toenemende mate het geval omdat de discussie zich minder op primaire (ontsluitende en verbindende) infrastructuur richt maar meer op secundaire (capaciteitsvergroten) infrastructuur. De vraag is dan gerechtvaardigd waarom de zo duidelijk zichtbare en baathebbende gebruikersgroepen zoals 'het goederenvervoer', 'de havenbedrijven' en 'de luchtvaartbedrijven' niet direct voor gebruik worden aangeslagen.

Het is belangrijk om hier nader in te gaan op het karakter van investeringen in infrastructuur, de economische betekenis van infrastructuur en de mate waarin dat karakter of die economische betekenis de mogelijkheden voor publiek-private samenwerking bepaalt. Wat dan met name bepalend is, is de vraag in hoeverre infrastructuur het karakter heeft van een 'collectief goed' en in hoeverre met het toenemen van de mogelijkheid tot individuele toerekening van infrastructuur het pleit voor privatisering van infrastructuur beslecht is.

Bij de beantwoording van die vraag spelen verschillende meer en minder economische argumentaties door elkaar heen. De twee belangrijkste argu-

mentatie-lijnen⁹, deels overlappend en deels in onderlinge samenhang, betreffen (1) de vraag of door het optreden van indirecte en externe effecten wel een juiste prijs aan gebruikers in rekening gebracht kan worden, en (2) of privatisering (in financiering en bekostiging) van infrastructuur wel gepast is gezien het nationaal economisch belang van infrastructuur; m.a.w. moet je individuele gebruikers (groepen) laten betalen voor zaken van nationaal belang?¹⁰

Hoe relevant is de juiste prijs?

In de economische theorie van de collectieve goederen komt dit thema uitgebreid aan de orde. Een zuiver collectief goed is dan een goed waarvan de consumptie niet rivaliserend is (de consumptie door A gaat niet ten koste van de consumptiemogelijkheden van B; bijvoorbeeld rijden op een congestie-loze weg) en waarbij niemand van consumptie is uit te sluiten (zoals bij de Delta-werken of de externe effecten van onderwijs en veiligheidsvoorzieningen). De gangbare redenering is dan dat als de consumptie niet rivaliserend is, de marginale kosten voor het verschaffen van de voorziening aan een ander gelijk aan nul is en dat de efficiënte prijs dus nul zou moeten zijn. In die gevallen waarin uitsluiting van consumenten niet mogelijk is, blijft collectieve prijsheffing (door belastingen) de enige mogelijkheid om te voorzien in financiering en bekostiging van de niet kosteloze voorziening.¹¹ Als uitsluiting wel mogelijk is kan financiering en bekostiging zowel met behulp van belastingheffing als met behulp van meer marktconforme instrumenten plaats vinden. De conclusie lijkt dan gerechtvaardigd dat als de marginale kosten nul zijn, en de juiste prijs dus nul zou zijn, bekostiging van de voorziening door middel van belastingheffing net zo willekeurig en dus net zo (on)geschikt is als door heffing van gebruikersbijdragen.

Maar het prijsargument komt ook nog uit een an-

dere hoek. De redenering luidt dan dat het onmogelijk is om een juiste prijs te heffen, niet zozeer omdat de consumptie niet-rivaliserend is maar omdat er geen rekening kan worden gehouden met externe effecten; zij kunnen niet geïnternaliseerd worden.

Daar passen drie, elkaar aanvullende antwoorden op. Ten eerste is belastingheffing ook hier minstens zo willekeurig als het heffen van een gebruikersbijdrage. Ten tweede hoeft het één het ander niet uit te sluiten: belastingheffing kan aanvullend blijven werken op gebruikersbijdragen (bijvoorbeeld bij motorrijtuigenbelasting of ecotax). Ten derde, en dit is een fundamenteel gebrek in veel bijdragen aan discussies over infrastructuur, hoewel het juist is dat externe effecten het moeilijk maken een juiste prijs in rekening te brengen moeten deze externe effecten natuurlijk niet verward worden met indirecte effecten.

Externe effecten zijn effecten (kosten of baten) die niet bij consumptie en productie geïnternaliseerd kunnen worden; de producent brengt in de prijs de door externe effecten veroorzaakte kosten niet in rekening, de gebruiker betaalt niet voor de door externe effecten veroorzaakte baten in de gebruiksprijs.¹² Milieu-overlast is een duidelijk voorbeeld, aspecten van veiligheid ook.

Het soort effecten waar in discussies over infrastructuur op gedoeld wordt, zijn echter lang niet altijd dit soort externe effecten. Het gaat dan veeleer om indirecte effecten op investeringen en werkgelegenheid die ofwel vallen onder het bekende multiplier-begrip (de na-ijl effecten van een eenmalige investeringsimpuls) ofwel weliswaar heel groot, maar naar hun aard heel normaal zijn. Pols verdient het hier uitgebreid geciteerd te worden: 'Meer ten principale kan de vraag worden gesteld of investeringen in haveninfrastructuur en vervoersdiensten wel externe baten opleveren, in de vorm van lagere productiekosten en consumentenprijzen, die subsidiëring door de overheid rechtvaardigen. Vergroting

9. Illustratieve discussies zijn bijvoorbeeld te vinden in het debat tussen Heertje en Kanning enerzijds en De Vries anderzijds in de *Staatscourant* van 27 Augustus 1997 (p.6); de discussie over de rentabiliteit van de uitbreiding van Schiphol zoals die naar aanleiding van artikelen van Van Ewijk en Scholtens (o.a. *Economisch Statistische Berichten* van 9-3-94 en *Financieel Dagblad* van 22-2-95) is gevoerd en de discussie over de houdbaarheid van de mainport-strategie zoals die door Pols is aange-

zwengeld (A.A.J. Pols, 'Internationale concurrentiekracht en mainport-strategie', in: M.F. Gelok en W.M. De Jong (red), *Volatisering in de economie*, Voorstudies en achtergronden, V98, 1997, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) 10. Vgl. *NRC Handelsblad* van 15 Augustus 1998, waar Te Veldhuis (Tweede Kamerlid vvd) financiering van een tweede nationale luchthaven buiten de overheidsbegroting om, afwijst omdat met de luchthaven ook een

'publiek belang' gediend is. Een, zoals uit het vervolg zal blijken, niet noodzakelijk economisch en logisch zorgvuldige redenering. Zie: 'Publiek Private Samenwerking', Karel Berkhout, *NRC Handelsblad* 15 Augustus 1998.

11. Deze klassieke redenering is te vinden in de meeste economie leerboeken zoals bij Musgrave and Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill, 1982, p. 56.

12. Vrij naar Musgrave and Musgrave, p. 55

van de bereikbaarheid en mobiliteit en verbeteringen van het vestigings- en productiemilieu, die compensatie moeten bieden voor de onmiskenbare externe kosten, zijn geen externe maar interne of geldelijke baten. De lagere productie- en distributiekosten worden door het prijsmechanisme geïnternaliseerd en komen tot uitdrukking in veranderende marktprijzen. Alleen het 'vliegtuigspotten' waaraan enkelen veel genoeg beleven, wordt tot de externe baten gerekend. Producenten van computers, machines en robots, voertuigen of bouwwerken worden ook niet door de overheid gesubsidieerd voor productinnovaties die leiden tot tijdsbesparingen, kostenverlaging en productiviteitsverhoging bij afnemers en/of verbeteringen in het vestigings- en productiemilieu. Voor een uitzonderingspositie van luchtvervoer of de transportsector als geheel, op grond van externe baten, bestaat derhalve weinig of geen aanleiding. Bij de uitbreiding van havencapaciteit, zal kostendekkende exploitatie, inclusief compensatie voor negatieve externe effecten, moeten worden nagestreefd.¹³ De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de economische theorie geen belemmeringen opwerpt om daar waar de kosten van infrastructuur aan gebruikers in rekening kunnen worden gebracht, dat ook daadwerkelijk te doen.

Voor sommigen is dit echter niet voldoende. Op de grens van politiek en economie wordt dan de principiële vraag gesteld of bij infrastructuur die van nationaal economisch belang is, het verstandig en juist is bijzondere gebruikersgroepen voor de kosten op te laten draaien.

Een eerste repliek grijpt terug op de hierboven gehanteerde argumenten: voor zover die nationaal economische baten reëel zijn, kunnen de gebruikers ze verdisconteren in de prijs die zij in rekening brengen aan de afnemers van hun diensten net zoals producenten van computers, machines en robots, voertuigen of bouwwerken dat doen.

Een tweede aspect is dat niet alle investeringen in infrastructuur over één kam geschoren mogen worden. Het is al vaak gezegd, maar het asfalteren van

Terschelling heeft een ander effect dan het aanleggen van een vijfde baan op Schiphol. Ook de kwaliteit van de dienstverlening verbonden aan en de efficiëntie in het gebruik van infrastructuur vertonen waarschijnlijk een grotere correlatie met economische groei dan de waarde van de investering zelf. Sturm stelt in een recent artikel dat onderzoek een negatieve correlatie aantoonde tussen de hoeveelheid overheidsinvesteringen en economische groei maar een positieve correlatie tussen de kwaliteit van de infrastructuur en economische groei.¹⁴

Economisch onderzoek is bepaald niet eenduidig in het kwantificeren van de economische effecten van investeringen in infrastructuur.¹⁵ Ook Sturm concludeert dat het buitengewoon moeilijk is om een waarde te geven aan het effect van infrastructuur op economische groei. Hij waarschuwt tevens dat waarden uit het verleden niet zomaar mogen worden doorgetrokken naar de toekomst: 'The economic advantages associated with future infrastructure may be different from those of past infrastructure. For instance, it could be highly beneficial to build a network of motorways, while expanding this network may yield substantially fewer additional benefits.'¹⁶ Ook Pols wijst op deze wet van de afnemende meeropbrengsten: 'De resultaten van onderzoek naar de relatie tussen investeringen in infrastructuur en economische ontwikkeling spreken elkaar soms tegen en blijven onderwerp van discussie (...) Een aannemelijke verklaring is dat het verband tussen veranderingen in omvang van het bruto regionaal product en de omvang van het regionale netwerk door een S-curve kan worden weergegeven. De initiële aanleg van nieuwe verbindingen in nog onontsloten gebieden kan een sterke economische doorwerking hebben. Naarmate het infrastructuurnetwerk voltooid raakt, wordt het effect minder. Nederland zou zich op het bovenste gedeelte van de curve bevinden waarbij het effect minder wordt en moeilijker meetbaar is (...) Zo werd gevonden dat verbeteringen van afzonderlijke verbindingen van de bestaande fijnmazige transportnetwerken, waarover vrijwel alle geïndustrialiseerde landen thans beschikken, slechts tot marginale verbeteringen van

13. Pols, p. 67/68

14. Jan Egbert Sturm, *Macro economic effects of infrastructure spending on output*, CPB-report 98/2, p. 13-18

15. Zie hier ook de eerder genoemde discussie over Schiphol in ESB en FD

16. Sturm, p. 18

de bereikbaarheid leiden (...) Van transportinvesteringen die de connectiviteit van netwerken aanmerkelijk verbeteren, nieuwe intermodale overstap- of overslagmogelijkheden creëren (zoals zee- en luchthavens) of bestaande geïsoleerde netwerken met elkaar verbinden (zoals de Kanaaltunnel), zijn meer substantiële doorwerkingseffecten te verwachten.¹⁷

Als niets meer helpt, is er nog één argument over om het nationaal economisch belang van investeringen in infrastructuur aan te tonen: infrastructuur is onmisbaar voor de concurrentiekracht van Nederland Distributieland. Het gaat te ver om hier uitgebreid op deze discussie in te gaan, maar één ding is duidelijk: onder economen is geen eensgezindheid over de vraag hoe verstandig het is voor een land als Nederland om zich strategisch op vervoer en distributie te richten, zeker niet voor zover dit zich eerder uit in investeringen in fijnmazige 'harde' infrastructuur dan in bijvoorbeeld investeringen in ICT en kennisinfrastructuur (waar Nederland zich op de S-curve van Pols veel meer aan het begin bevindt, en waar dus grotere baten zijn te verwachten). Zeker gezien de eerdere bespiegelingen over de economische effecten van investeringen in infrastructuur, is het wellicht verstandiger per investering zorgvuldig naar kosten en baten te kijken dan één en ander onder de mythische paraplu's van 'concurrentiekracht' en 'mainportstrategie' bij voorbaat af te zegenen.

De conclusie moet zijn dat juist omdat de baten van (met name capaciteitsvergroten) investeringen in infrastructuur steeds duidelijker aan specifieke groepen toevallen en aan die groepen in rekening zijn te brengen, en juist omdat er zoveel vraagtekens gezet kunnen worden bij de (externe en indirecte) economische baten van die investeringen, het uitermate belangrijk is een harde rendements-toets te hanteren. Het bedrijfsleven kan dat veel beter dan de overheid. Als het bedrijfsleven geen mogelijkheid ziet om een investering in infrastructuur rendabel te maken, is dat geen reden om het dan maar door de overheid te laten doen maar juist een reden voor de overheid om eerst eens heel goed af te

wegen of die investering nog wel gedaan moet worden. Of, in andere bewoordingen, als voor het bedrijfsleven de kosten van een investering kennelijk groter zijn dan de baten, zou dat ook voor de overheid aanleiding moeten zijn om uiterst kritisch tegenover diezelfde investering te staan.

Natuurlijk blijft infrastructuur een geheel eigen soort economisch goed. De belangrijkste motieven voor overheidsfinanciering of -subsidiering zijn echter niet gelegen in het optreden van externe of indirecte effecten maar veeleer in de politieke wens de voorziening een openbaar karakter te geven (en dus de voorziening beschikbaar te stellen tegen een 'redelijke prijs') of het feit dat de terugverdientijd van de investering vaak zo lang is dat van het bedrijfsleven niet verwacht kan worden alle daaraan verbonden risico's voor eigen rekening te nemen.

Ervaringen, potentieel en de voorgestelde aanpak
PPS blijft uiteraard niet tot infrastructuur beperkt. Zo zijn de arrangementen die op dit moment in discussie zijn met betrekking tot de uitvoering van de sociale zekerheidsregelgeving prachtige voorbeelden van PPS, met wisselende gradaties van risico-deling. Ook bij de ontwikkeling van VINEX-locaties wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van als PPS te omschrijven organisatievormen. En een man als Lemstra, toekomstig voorzitter van de NVZ, stelt in een interview met het Financieel Dagblad: 'Publiek private financiering is de toekomst. Wij spreken nu over infrastructuur, maar het kan straks ook bij ziekenhuiszorg.'¹⁸ Met name in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is ervaring opgedaan met PPS bij de bouw en het management van ziekenhuizen en ook gevangnissen. In dat laatste geval zijn zelfs zekere exploitatie-risico's bij de private partij neergelegd: niet de zorg voor zoveel of zo weinig mogelijk gevangenen, maar bijvoorbeeld wel de aansprakelijkheid bij een vlucht!¹⁹

Beperken wij ons tot infrastructuur, dan is het duidelijk dat Nederland bepaald niet voorop loopt met het gebruik van PPS arrangementen bij financiering en exploitatie van infrastructuur. Succesvolle voorbeelden zijn vooral te vinden in landen als

17. Pols, p. 43-44

18. *Financieel Dagblad*, 23 Juli 1998, p. 2

19. Deze en andere buitenlandse voorbeelden zijn te vinden in het rapport van het Ministerie van Financiën, 'Meer Waarde Door Samen Werken', eindrapportage en bijlagen.

Spanje, Portugal, de Verenigde Staten, Canada, Japan en Australië. Die buitenlandse voorbeelden laten ook zien dat aanzienlijke efficiëntiewinsten daadwerkelijk geboekt kunnen worden, vaak van tenminste 10-15 procent.

Er zijn uiteraard ook minder goede ervaringen en regelrechte mislukkingen, de Eurotunnel en de Wijkertunnel voorop. Zo gaf het arrangement met betrekking tot de Wijkertunnel blijk van slechte *financial engineering*: omdat de gebruiker het idee had dat gebruik gratis was en omdat de private sector geen risico liep. De gehanteerde schaduwtoel-exploitatie leidt dan tot overmatig gebruik en een risicoloze constante bron van inkomsten voor de exploitatiemaatschappij.

Ook de Kanaaltunnel is een minder gelukkig voorbeeld van PPS, hier omdat de overheden zich in de contractonderhandelingen lieten leiden door de in *financial engineering* meer ervaren projectontwikkelaars. De S in PPS was feitelijk niet aanwezig.

Wij stuiten hier op de belangrijkste les uit de ervaringen van het verleden, en daarmee de achilleshiel van Publiek Private Samenwerking: PPS vraagt om een overheid die op bepaalde terreinen terugtreedt en op andere terreinen sterker dan voorheen en in een vroeger stadium, duidelijke randvoorwaarden weet te formuleren. Het is de paradox van de terugtrekkende overheid die wij al kennen uit de MDW-operatie: minder overheid vraagt om een sterkere overheid.

Bij PPS is dit ook in sterke mate het geval. Al het onderzoek toont aan dat als PPS daadwerkelijk kans op meerwaarde biedt, deze meerwaarde vooral gerealiseerd kan worden door de particuliere investeerder al in een zeer vroeg stadium mee te laten praten over vormgeving en inhoud van het project.²⁰ Niet eerst een project dicht definiëren en dan vragen of er nog iemand belangstelling voor heeft, maar duidelijke randvoorwaarden stellen en daarbinnen de inbreng van de particuliere sector benutten om een product te maken dat diezelfde particuliere sector vervolgens kan en wil 'verkopen'. De vroege betrokkenheid van de particuliere sector vergroot de kans op benutting van kennis en vaardigheden waar de overheid zelf niet noodzakelijk over beschikt, vergroot de mogelijkheden tot commerciële exploitatie van de voorziening en vergroot

ook de verplichtingen die de private sector, als financierder en exploitant, aan de voorziening zal hebben.

De problemen zijn echter ook duidelijk. Een overheid die wordt teruggeworpen op het ontwerpen van randvoorwaarden moet heel goed weten wat die randvoorwaarden zijn en hoe ze gehandhaafd kunnen worden. De mogelijkheden tot bijsturen tijdens de rit zijn een stuk beperkter dan in meer traditionele sturingsmodellen. Immers, als er iets is dat particuliere investeerders van een overheid verlangen dan is het stabiliteit en betrouwbaarheid. De overheid zal deze randvoorwaarden in haar publiekrechtelijke rol stellen maar vervolgens vaker en ook vroeger dan voorheen in een privaatrechtelijke rol terecht komen als één van de belanghebbende contractpartijen. Buck Consultants schrijven in hun rapport voor VNO/NCW: 'Een eenduidige projectdefinitie, een gedegen (gezamenlijke) risico-analyse en een 'bindende' constructie voor de samenwerking (contractueel, privaatrechtelijke organisatie) vormen voor private partijen de minimale voorwaarden om een investeringsbeslissing te kunnen nemen. De privaatrechtelijke constructie maakt het mogelijk bindende afspraken te maken met de publieke partners, waardoor de onzekerheden die samenhangen met veranderingen in de politieke verhoudingen beheersbaar worden gemaakt.'²¹

De overheid moet dus vroeg weten wat ze wil, weten wat ze wil overlaten aan de private sector en weten hoe dat het beste privaatrechtelijk kan worden vastgelegd. Dat dit niet makkelijk is, blijkt uit de ervaringen met de Betuweroute en de HSL-Zuid, de twee lopende projecten waarop een PPS-aanpak uitprobeerde wordt.

De Betuweroute is extra infrastructuur voor uitsluitend goederenvervoer en zou dus veel potentieel voor PPS moeten hebben. Echter, het totale concept is binnen de Rijksoverheid vastgesteld met een betrokkenheid voor de private sector die niet veel verder ging dan klassieke aan- en uitbestedingswerken. Nu probeert de overheid aan het eind van de rit de particuliere sector alsnog bij het project te betrekken, waarbij gemikt wordt op een bijdrage van 1,6 miljard van de in totaal 9 miljard.²²

Is het toeval dat de kostenramingen van de Betuweroute aan zoveel veranderingen ten prooi zijn ge-

20. In de bijlagen bij 'Meer Waarde Door Samen Werken' wordt deze conclusie door verschillende onderzoeken, met gebruikmaking van de waardeketen

(value chain) methode gestaafd
21. *Publiek Private Samenwerking in een nieuw perspectief*, Buck Consultants International voor VNO-NCW Platform

Publiek Private Samenwerking bij Infrastructuur, April 1998, p. 11
22. Diverse Kamerstukken onder nummer 22 589

weest? Zou dat anders zijn geweest als de particuliere sector vanaf het begin risico-dragend had geparticipeerd? Is het toeval dat recent de verladersorganisatie EVO begon terug te krabbelen met betrekking tot hun belangstelling voor gebruik van de Betuweroute?²³ Zou dat anders zijn geweest als de beslissing tot realisatie van de Betuweroute onderworpen zou zijn geweest aan een rendementstoets door het bedrijfsleven (als realiseerder en gebruiker) en het bedrijfsleven vervolgens ook vanaf het begin verbonden en verplicht zou zijn geweest aan realisering en exploitatie van het project?

De Minister van Verkeer en Waterstaat schreef op 14 januari 1998 aan de Kamer: 'Het Kabinet is voorstander van private participatie omdat dit de commerciële exploitatie bevordert, het gebruik van de Betuweroute stimuleert en op die manier tot meer vervoer over het spoor leidt.'²⁴ Zo had het inderdaad moeten en kunnen zijn. Als de EVO in den beginne bij het project betrokken was geweest als co-financier en co-exploitant, dan zouden zij zich nu niet zo twijfelend hebben opgesteld. Maar nog belangrijker, als de EVO in den beginne zou hebben geweigerd als co-financier en co-exploitant aan het project mee te doen, dan zou dat de overheid aan het denken hebben moeten zetten over de aan dit project verbonden kosten en baten en over het maatschappelijk draagvlak voor deze voorziening.²⁵

Bij de HSL-Zuid is in ieder geval de les van het vroeg betrekken van het bedrijfsleven geleerd. In een prachtig Engelstalig *consultation document* wordt het internationaal bedrijfsleven uitgenodigd mee te denken over realisatie en exploitatie van de lijn. Deze casus leert ons echter vooral hoe moeilijk het is om de balans te vinden tussen het stellen van randvoorwaarden en het daarbinnen benutten van de inbreng van de private sector enerzijds, en het 'onderhandelen' met de private sector anderzijds.

Om een voorbeeld te geven: het *consultation document* is de deur uitgegaan op het moment dat de

regering nog geen standpunt heeft ingenomen over de vraag of er concurrentie op en om het spoor moet komen en of de HSL-lijnen geacht worden deel uit te maken van het kern-net. Twee zeer beladen, politiek uiterst gevoelige zaken die wellicht eerder thuis horen in de sfeer van de door de overheid vooraf vast te leggen randvoorwaarden dan in de sfeer van uit te onderhandelen vrije ruimte. Het is niet alleen politiek bedenkelijk de consultatie op deze manier uit te voeren, het vermindert ook de waarde van de antwoorden. Immers, wie particuliere aanbieders die nog niet op het spoor actief zijn vraagt of ze concurrentie op en om het spoor willen, weet welk antwoord gegeven gaat worden.²⁶ Hoe opener de vraag, hoe lager de informatiewaarde van het antwoord.

Voor een dubbeltje op de eerste rang

Vanwege het feit dat de overheid zo weinig randvoorwaarden vooraf stelt, lijkt het *consultation document* af en toe een poging van de overheid om 'free policy advice' te krijgen. Waar normaal duur betaalde adviseurs zouden worden ingeschakeld wordt hier de PPS-procedure misbruikt om antwoord te krijgen op vragen als 'What would be the private sector's views on how rolling stock might best be procured, how it would be financed and the role train operators would play in the design and the ongoing maintenance of rolling stock?'²⁷ en 'What is required in order to make intermodality succesful? How can local transport connections best be organised and in what way would private sector parties like to be involved?'²⁸ Alsof McKinsey om advies gevraagd wordt, maar dan wel gratis!

Wie zijn oor te luisteren legt bij het bedrijfsleven hoort daar ook de nodige verbazing doorklinken. De indruk is gewekt dat de overheid niet weet wat ze wil met het spoor en nu de particuliere sector vraagt om (delen van) beleid te formuleren. Ook is er een zekere schroom bij het bedrijfsleven om voluit en

23. *Staatscourant* 139, Maandag 27 Juli 1998, p.3 naar aanleiding van een *Nova* documentaire op 25 Juli 1998 over de Betuweroute.

24. Kamerstukken 1997-1998, 22 026 en 22 589 nr 78.

25. De gang van zaken rond de Betuwelijn is in veel opzichten een schoolvoorbeeld van hoe je PPS niet aan moet pakken. Dit laat onverlet dat het onredelijk zou zijn geweest om van het bedrijfsleven te verwachten dat het een project zou financieren waarbij de commerciële

risico's over zo'n lange tijd zo hevig door politieke afwegingen m.b.t. de relatieve prijsverhouding tussen wegen en spoorvervoer (in Nederland maar vooral in het buitenland) zouden worden beïnvloed. Ook bij een 'perfecte' PPS-aanpak van de Betuwelijn zou er dus altijd van een aanzienlijke overheidsfinanciering of -garantie sprake zijn geweest.

26. 'Consultation Document HSL Zuid', 3.6.98 verstuurd aan TK (U199802672), p. 21-22. Een verge-

lijkbare kwetsbaarheid kent de huidige aanpak van de Maasvlakte-2 discussie. Ook daar kan de uitkomst van de consultatie in hoge mate voorspeld worden door de keuze van de gesprekspartners en de openheid van de vraagstelling. Vragen in de categorie 'Wat willen jullie' zullen al snel leiden tot een voorkeur voor de uitbreidingsvariant boven de inbreidings- en Zuid West variant.

27. 'Consultation Document HSL', p.23

28. 'Consultation Document HSL', p.28

diepgaand te reageren op het document. Bedrijven geven dan kennis en ervaring door zonder daar een geldelijke vergoeding voor te verkrijgen en zonder zekerheid over een vervolgo-pdracht.²⁹ Ook moeten bedrijven aannemen dat er op het ministerie een Chinese Muur staat tussen de HSL-ambtenaren en de NS-lobby, hetgeen voor sommige bedrijven nog een reden kan zijn om zich in dit stadium niet teveel in de kaart te laten kijken.

Deze en andere problemen op een kennelijk zeer steile leercurve, hebben geleid tot voorstellen van het Projectbureau PPS van het Ministerie van Financiën, zoals neergelegd in het rapport 'Meer Waarde Door Samen Werken'³⁰. Het rapport stelt dat de overheid zich eerst maar eens moet richten op het laaghangende fruit: simpele projecten met een vrij zeker rendement. Daar zal de grote buit niet mee worden binnen gehaald, maar het strekt de overheid tot lering en er zou een *track record* mee opgebouwd kunnen worden dat vertrouwen kweekt bij het bedrijfsleven.

Het projectbureau stelt voor PPS in verschillende gradaties te betrekken op:

- twee lopende projecten: de Betuweroute en de HSL-Zuid;
- vier pilotprojecten die in het kader van 'Meer Waarde Door Samen Werken' nader zijn bekeken: nieuwe sleutelprojecten, Project Mainportontwikkeling Rotterdam, Herstructurering bedrijventerreinen³¹ en Technocentra;
- een selectie van 6-10 projecten onder de noemer 'laaghangend fruit', waaronder enkele van de pilotprojecten, op het gebied van transportinfrastructuur, stedelijke ontwikkeling, kennisinfrastructuur en groene infrastructuur.

De rapportage biedt tevens een veelheid aan concepten en schema's die kunnen bijdragen aan de drie elementen die 'de overheid nodig heeft om daadwerkelijk succesvolle PPS tot stand te brengen: adequaat procesmanagement; een adequaat financieel instrumentarium; en een op PPS toegesneden overheid'³².

Als belangrijkste instrument om dit te realiseren

schetst de rapportage een organisatiestructuur met daarin een KennisCentrum PPS waar bij de overheid kennis, ervaring en vaardigheden worden gebundeld. Dit in het ministerie van Financiën gesitueerde KennisCentrum geeft dan tevens advies aan de vakdepartementen over concrete PPS projecten. Binnen het departement van Verkeer en Waterstaat wordt dat overigens al gedaan door de Stuurgroep Privatisering Infrastructuur; de wisselwerking tussen beide organen is vooralsnog onduidelijk.

De ministers Jorritsma en Zalm (Kok-1) verwachtten op basis van deze rapportage in het najaar van 1998 voorstellen aan de Kamer te kunnen doen voor een 'gecontroleerde verbreding van publiek-private samenwerking in Nederland'.³³

Het politieke debat

De hierboven aangehaalde zinsnede over 'gecontroleerde verbreding' en de rol van het KennisCentrum PPS zijn letterlijk terug te vinden in een summier vijfregelige paragraaf in het regeerakkoord 1998. De afgelopen maanden werd voor het eerst met de Regering van gedachten gewisseld over de voortgang op dit dossier.

De posities waren tamelijk duidelijk. SGP, GPV en RPF benadrukten vooral de noodzaak de publieke verantwoordingsplicht over de besteding van publieke middelen in stand te houden. GroenLinks en de SP hadden en hebben een zekere huiver om het bedrijfsleven een rol te geven bij de besluitvorming over infrastructuur maar stonden niet geheel afwijzend tegenover het idee dat het bedrijfsleven zelf aangesproken mag worden op het betalen van infrastructuur waar het zelf primair van profiteert. Ook de VVD leek enthousiast over PPS maar is huiverig zo gauw het leidt tot rekening rijden en tolheffen; meer in het algemeen stelt de VVD zich op het standpunt dat infrastructuur een klassieke overheidsverantwoordelijkheid is en dat het niet past het bedrijfsleven voor zijn 'eigen' infrastructuur op te laten draaien. Het is interessant om te zien hoe vergelijkbare argumentatie voor het toelaten van marktwerking in de sfeer van de sociale zekerheid

29. Beide problemen worden nog eens vergroot onder invloed van de Europese aanbestedingsprocedures, die er bijvoorbeeld vanuit gaan dat een bedrijf dat bij de voorfase betrokken is, zodanige voorkennis op doet, dat een 'level playing field' in de aanbestedingsfase om uitsluiting van dit bedrijf vraagt. Sommige bedrijven houden dus liever

hun kruut droog. Zie over de algemene aspecten van deze problematiek ook Buck Consultants, VNO/NCW, p. 22-24.

30. Kamerstuk 1997-1998, 25017 nr. 7.

31. Overigens wijst de recente brief aan de Kamer over de verdeling van 50 miljoen subsidies voor aanleg en vernieuwing van bedrijventerreinen er niet op dat deze aanbeveling van het

Ministerie van Financiën tot het Ministerie van Economische Zaken is doorgedrongen. Zie bijvoorbeeld persbericht 121 van het Ministerie van Economische Zaken, 20-07-98.

32. 'Meer Waarde Door Samen Werken', p. 3.

33. Brief Jorritsma aan de VCV & W, 17 juli 1998, DGP/U199802926.

voor de liberalen wel acceptabel is, maar op het gebied van de fysieke infrastructuur kennelijk niet. Al met al hekelden met name PvdA en CDA het gebrek aan vooruitgang bij het daadwerkelijk realiseren van publiek-private constructies. Daarbij draaide en draait de discussie vooral om de volgende punten.

Ten eerste is de manier waarop het Ministerie van Financiën het project leidt eerder *problem-driven* dan *potential-driven*. Eerdere slechte ervaringen (gevangnissen, Wijkertunnel) liggen kennelijk nog zo vers in het geheugen dat leiding door dit departement eerder remmend dan stimulerend zal werken. De nadruk ligt sterk op vragen van financiering en risicoverdeling. Daar liggen op dit moment echter niet de grootste problemen. Die liggen bij het vermogen van de overheid om duidelijke randvoorwaarden te stellen waarin het publieke belang, met name in termen van natuur en milieu, adequaat aan bod komt en waarbinnen de particuliere sector vervolgens haar weg mag zoeken. De praktische problemen waarvoor nu oplossingen gezocht moeten worden hebben weinig met financiering te maken maar alles met ordening, aanbesteding en mededinging. Daar moet dus ook de versnelling in het proces worden aangebracht. Het was voor de PvdA een reden om de afgelopen maanden te pleiten voor het onderbrengen van het Kenniscentrum op het Ministerie van Economische Zaken in plaats van Financiën; een discussie die we overigens niet wonnen.

Een tweede belangrijk thema in de discussie wordt gevormd door het feit dat de rol van de lagere overheden in de benadering tot nu toe volstrekt onderbelicht blijft. Daar waar de Rijksoverheid niet in staat lijkt om daadwerkelijke vooruitgang te boeken bij PPS, gebeurt dat op provinciaal en gemeentelijk niveau des te meer. Die ervaringen komen in de vele rapporten die zijn geschreven nauwelijks aan bod, waardoor het soms lijkt alsof de rijksoverheid vooral bezig is op velerlei gebied het wiel opnieuw uit te vinden. Daarnaast spelen ook veel van de potentiële Rijks-projecten zich af binnen de beleids- en invloedssferen van provincies en gemeenten. Veel provincies en gemeenten zijn eigenaren van de grond waarop de projecten 'gepland' zijn. Ze zijn huiverig voor exploitatie door private partijen omdat dat

mogelijk repercussies heeft voor hun eigen inkomsten. Ze bezitten bovendien niet altijd de expertise om op gelijke voet met de private partijen te onderhandelen.

Niets van dit alles komt in de rapporten aan de orde – behalve terloops in de opmerking dat wellicht de geldstromen naar lagere overheden gebonden moeten worden aan de voorwaarde dat ze meewerken aan PPS. Een formule waarbij waarschijnlijk ook bestuursrechtelijk de nodige vragen te zetten zijn.

Overheidsbijdrage na 'private commitment'

Een derde thema in de discussie betreft de begrotingstechnische aspecten van PPS. Op dit moment staan alle projecten waarvoor de overheid zich verantwoordelijk voelt, voor 100 procent publieke financiering in de boeken. Maar een overheid die zichzelf zo ondubbelzinnig garant stelt voor een project en vervolgens nog eens bij het bedrijfsleven om een bijdrage gaat vragen, vist natuurlijk achter het net. Als het bedrijfsleven weet dat een voorziening er toch wel komt, kiest men liever voor financiering door de belastingbetaler dan voor 'eigen' financiering, met de Betuwelijn als de meest trieste illustratie. Minister Zalm gaf tijdens het debat aan dat hij weigerde taakstellende begrotingen op te nemen omdat hij dan zijn onderhandelingspositie prijs gaf. Zalm zei letterlijk tijdens de algemene Financiële Beschouwingen: 'Ik wil niet uitstralen dat ik het private geld nodig heb'. Immers, dat zou kunnen impliceren dat een voorziening er niet zou komen als het private geld niet binnen kwam en dat past niet binnen de 'publieke verantwoordelijkheid'.

De opstelling van de PvdA in dit debat was een radicaal andere. Indachtig de thematiek die o.a. door Salet in het *Achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*³⁴ werd geanalyseerd, bepleitte de PvdA dat de overheid voor sommige infrastructurele projecten de bewijslast moet durven omdraaien. Bij steeds meer infrastructurele projecten zou de overheid zich niet bij voorbaat tot primaire probleem-eigenaar moeten laten bombarderen. In de woorden van Salet: 'De afwegingen over de uitbreiding van de luchtvaart of van de zeehavens moeten niet op de

34. Willem Salet, 'Economie en planologie. Tussen macroperspectief en individuele projecten', in: F. Becker e.a. (red.), *De inrichting van Nederland. Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam: De Arbeiderspers / WBS, 1997, p. 21-39

centrale ministeries plaatsvinden maar primair op Schiphol en in Rotterdam (...) Ook hier is de potentiële uitbreiding op voorhand tot rijksproject gebombardeerd, terwijl de plannen door de (haven)autoriteiten en de primaire gebruikers nog goed op kosten, risico's en mogelijke kansen doordacht moeten worden. Als de overheid te veel voor de muziek uit loopt, verleidt zij de eerstbelanghebbende producenten en beheerders tot claimgedrag³⁵.

In de praktijk zou dit betekenen dat de overheid bij infrastructurele projecten waarbij het bedrijfsleven primair baathebbende is, en waarbij dus geen sprake is van een openbare voorziening, in eerste instantie betrokkenen zelf aanspreekt op financiering en realisatie. De overheid hoeft dan niet bij het bedrijfsleven langs te gaan voor een private bijdrage, maar het bedrijfsleven moet hard maken waarom een overheidsbijdrage noodzakelijk is. De overheidsbijdrage wordt in die gevallen afhankelijk gemaakt van de private bijdrage en zal in het algemeen kleiner zijn dan in het geval van de klassieke benadering waarin de overheid zich als probleem-eigenaar opwerpt.

Tijdens het debat gaf Minister Zalm aan dat hij een tweede luchthaven inderdaad een project acht waaraan de belastingbetaler niets zou moeten bijdragen omdat de uitbreiding louter commerciële belangen dient. De PvdA poneerde dat een zelfde redenering zou impliceren dat ook bij een tweede Maasvlakte, Ondergronds Buizen Transport (Bloemenveiling Aalsmeer; DSM), uitbreiding van de spoorcapaciteit voor het beroepsgoederenvervoer en de aanleg van doelgroepstroken voor het beroepsgoederenvervoer het bedrijfsleven primair zou moeten worden aangesproken op financiering en uitbating en dat op zijn minst de overheidsbijdrage afhankelijk zou moeten worden gemaakt van het verkrijgen van *private commitment*.

Een vierde thema, tenslotte, betreft de veranderende rol van de overheid. Publiek Private Samenwerking heeft alleen maar een kans als de overheid meer op *output* durft te sturen.³⁶ Dat vraagt ons niet minder dan het in gang zetten van een cultuurverandering. En wie een cultuur wil veranderen moet scherpe keuzes maken en hoog inzetten om überhaupt maar een beetje in de goede richting te komen. Infrastructuur is het nationale speelgoed van politici, ambtenaren en bestuurders. Nederland is groot geworden met wegen, bruggen, tunnels en havens. Het is een markt van overheidsinvesteringen in nationale trots, maar ook een markt die gekenmerkt wordt door een ondoorzichtig proces van belangenbehartiging en handjeklap van projectontwikkelaars, politici, bedrijfsleven en ambtenaren. Die markt transparant maken, op die markt mededinging creëren, op die markt als overheid terugtreden doet pijn.

PPS is een hulpmiddel, geen panacee. De grote keuzes waar het allemaal om draait (Schiphol, Maasvlakte, ruimte, natuur, economische structuurvernieuwing, kennis, asfalt en beton) zullen dus gemaakt moeten worden. Maar een overheid die weet wat ze wil en dat vertaalt in duidelijke randvoorwaarden met name op het gebied van natuur en milieu, heeft geweldig veel te winnen bij de inbreng van het bedrijfsleven.

Daarom is PPS uiteindelijk ook een links thema. De kwaliteit van de besluitvorming over grote projecten stijgt. De kans op hoogwaardige, slimme, groene en efficiënte oplossingen neemt toe. De toets op het gebruik van belastingcenten voor niet-rendabele voorzieningen die voornamelijk private belangen dienen, wordt strenger. En diezelfde belastingcenten worden uiteindelijk daar besteed waar ze het hardst nodig zijn en waar private middelen geen alternatief vormen.

35. Salet, p. 28

36. De Raad voor Verkeer & Waterstaat (met o.a. Jacqueline Cramer) heeft hierover veelbelovende voorstellen gedaan in haar rapport 'Ambities Bundelen'. De Raad introduceert het concept van Creatieve Beleids-

concurrentie: private partijen zoeken binnen door de overheid gestelde randvoorwaarden naar de beste manier om een gebied in te richten en te ordenen. Niet de inpassing van een voorziening maar de totale ordening van het gebied staat daarbij centraal.

150 jaar Communistisch Manifest

BERTUS MULDER

*Gedeputeerde voor de Partij van de Arbeid
in de Provinciale Staten van Friesland*

De val van de Berlijnse muur in 1989 betekende het einde van het Oost-europese staatscommunisme. Vastgelopen planning, bureaucratische verstarring en monopolistische machtsusurpatie moesten plaatsmaken voor democratie en markt. Politieke sturing door de overheid had afgedaan; een wereldwijde opgang van liberalisme, vrijhandel en privatisering was het gevolg. Openbare nutsfuncties werden aan de markt geofferd. Heel paradoxaal benadert het kapitalisme dan opeens weer aan het beeld dat Marx daarvan in 1848 in het Communistisch Manifest had geschetst.

Het Communistisch Manifest is door de duitse socioloog Werner Sombart 'het geniaalste pamflet der 19e eeuw' genoemd¹. Richard Rorty, pragmatisch filosoof uit de VS, omschreef het Manifest recentelijk als 'het meest invloedrijke politieke geschrift uit de moderne geschiedenis'². Het Manifest ontleent zijn betekenis aan zijn onverschrokken analyse van een wereldwijd kapitalisme, zijn gepassioneerde beschrijving van de sociale effecten, de aankondiging van het verzet van een zich aandienende arbeidersbeweging en dat alles ingebed in een visie op de historische vergankelijkheid van een systeem dat 'in haar nauwelijks honderd jaar oude klasseheerschappij massaler en kolossaler produktiekrachten heeft geschapen dan alle voorgaande generaties tezamen'. De profetie van de ondergang van het kapitalisme en de aankondiging van een maatschappij waarin de 'vrije ontwikkeling van een ieder de voorwaarde is voor de vrije ontwikkeling van allen', verleent het Manifest die merkwaardige zeggingskracht en plaatst het handelen van mensen in een politieke en historische context. Als eerste stap in de verheffing van de arbeidersklasse ziet Marx 'de verovering van de democratie'. Daar ligt de politieke scheidslijn tussen de sociaal-democratie en het zich later ontwikkelende marxisme-leninisme.

De term 'communisme' werd halverwege de

vorige eeuw gebruikt tegenover 'socialisme'. Socialisten waren mensen die misstanden wilden bestrijden zonder de maatschappelijke verhoudingen te willen veranderen, mensen die buiten de arbeidersbeweging stonden en vaak een

beroep deden op de 'beschaafde' klassen. 'Dat deel van de arbeiders dat, overtuigd van het ontoereikende van enkel politieke omwentelingen, een grondige reorganisatie van de maatschappij eist, noemde zich in die dagen communistisch', aldus Friedrich Engels in zijn voorwoord bij de nieuwe uitgave van het Manifest in 1890. In dit artikel willen we nagaan hoe er in de loop der jaren in de Nederlandse sociaaldemocratie over het Manifest geschreven en gedacht is.

Edities

Het Communistisch Manifest verscheen temidden van het tumult van de februari-revolutie van 1848 in Parijs. Het absolutisme wankelde, de politieke opmars van de liberale burgerij leek onafwendbaar. In Nederland werd de Koning in één nacht van conservatief, liberaal. Het Manifest nam geen stelling in die strijd, maar proclameerde de noodzaak van een nieuwe politieke agenda.

Het Manifest werd geschreven door Karl Marx in samenwerking met Friedrich Engels, in opdracht van de pas opgerichte Bond van Communisten. Deze Bond was de opvolger van de putchistische Bund der Gerechten³. Marx kreeg in december 1847 de opdracht het program te formuleren. Eind januari werd hij gemaand op te schieten. Anders dan vaak is geschreven en de oorspronkelijke titelpagina laat vermoeden, is het manifest begin maart 1848 uitgekomen en niet vóór de Parijse revolutie van 23 februari⁴. De aangekondigde vertalingen werden pas later gerealiseerd. De eerste druk is slecht gezet, haastig gecorrigeerd, en in meerdere tranches gedrukt. De dan al optredende tekstverschillen nemen

endemische vormen aan in volgende drukken en vertalingen. Tezamen was de oplage in 1848 meer dan 2.000 exemplaren⁵. Honderd werden verstuurd naar de Amsterdamse Arbeidereducatievereniging, een vereniging van in Amsterdam werkzame Duitse handwerkslieden⁶.

Kathedersocialisten introduceerden het Communistisch Manifest bij het Nederlandse publiek. Arnold Kerdijk vatte in 1879 het Manifest beknopt samen in de eerste biografie die van Marx verscheen, *Karl Marx, Mannen van betekenis in onze dagen*⁷. Kerdijk had via uitgever Tjeenk Willink informatie van en over Marx ontvangen⁸. In zijn overzichtswerk *De Socialisten, Personen en Stelsels* gaat ook Quack in op de betekenis van het Communistisch Manifest. In 1892 verscheen het Manifest voor het eerst in een afzonderlijke uitgave, in een vertaling van de syndicalistische voorman Christiaan Cornelissen.

De brochurehandel van de SDAP kwam in 1904, 1907 en 1911 met een vertaling van Herman Gorter. Dezelfde vertaling werd in 1918 en 1920 uitgebracht door de SDP van Wijnkoop. Vanaf 1928 werd in communistische kring de vertaling van Alex Wins gangbaar, vanaf de 13e druk in 1972 een bewerking van Ger Porck. De SDAP-uitgeverij Ontwikkeling kwam in 1917 met een vertaling van P. Bol⁹. In 1930, 1931 en 1935 bracht de Arbeiderspers een nieuwe vertaling uit van Frank van der Goes, met een voorwoord van Karl Kautsky.

In 1948 verscheen een nieuwe druk, opgenomen in *Het revolutiejaar en het Communistisch Manifest van Marx en Engels*, van de oud-fraktiesecretaris van de

SDAP, A.W. IJzerman, en een gedeeltelijke heruitgave in *Het signaal van 1948. Betekenis en invloed van het Communistisch Manifest*, uitgegeven onder redactie van WBS-directeur G.H. Slotemaker de Bruïne. W. Banning en J. Barents namen het Manifest op in de bundel *Socialistische Documenten*, uitgegeven in 1952 door de Arbeiderspers. Uitgeverij Sjaloom bracht in 1976 een geïllustreerde bewerking van het Manifest van de hand van Ro Marcenaro. Bart Trompslotte vatte de inhoud van het Manifest kernachtig samen in zijn in 1983 verschenen *Marx*-biografie.

Zelfvertrouwen

Bij de vijftigjarige herdenking van de gebeurtenissen in 1848 publiceert *De Sociaaldemokraat*, het orgaan van de SDAP, een feuilleton over de omwenteling van 1848 in Frankrijk en de sociale ontwikkelingen in Engeland tussen 1820 en 1848¹⁰. Daarmee wordt de achtergrond van het Manifest belicht, zonder op het Manifest zelf in te gaan. Tien jaar later is dat anders.

In 1908 valt de 60-jarige herdenking van het Manifest samen met de 25-jarige herdenking van Marx' overlijden in maart 1883. Er is voor de sociaal-democratie wel wat te vieren: na tien jaar was de sociaal-democratie niet alleen in Europa, maar intussen ook in Nederland een beduidende politieke factor geworden¹¹. Het zelfvertrouwen over de juistheid van haar politieke lijn, zowel nationaal als internationaal, was gegroeid. De Nederlandse sociaal-democratie was nog onverdeeld, al zou een jaar later, in 1909, de *Tribune*-groep zich afsplitsen.

In *Het Volk* wordt de betekenis van het Commu-

1. vgl. W. Banning, *Karl Marx, leven, leer en betekenis*, Utrecht/Antwerpen, 1962, p. 35.

2. Richard Rorty, 'We wachten nu al tamelijk lang', *Trouw*, 14 maart 1998.

3. A.W. IJzerman, *Het Revolutiejaar en het Communistisch Manifest van Marx en Engels*, Amsterdam, 1948, 120-123; Karl Marx and Frederick Engels, *The Communist Manifesto. A modern edition. With an introduction by Eric Hobsbawm*, London/New York, 1998, 3-5.

4. Karl Marx und Friedrich Engels, *Das Kommunistische Manifest. Von der Erstausgabe zu Leseausgabe. Mit einem Editionsbericht von Thomas Kuczynski*, Trier, Karl Marx Haus, nr. 49, 1995, p. 63. Wolfgang Meiser, *Das Manifest der Kommunistische Partei vom Februar 1948. Zur Entstehung und Überlieferung der ersten Ausgabe*, MEGA-

Studien, 1996/1, handhaaft tegenover Andreas en Kuczynski de opvatting dat het Manifest in februari, gelijk met het uitbreken van de revolutie in Parijs, werd uitgebracht, p. 94.

5. Kuczynski, blz. 77.

6. Bert Andréas, *Le Manifeste Communiste de Marx et Engels. Histoire et Bibliographie, 1848-1918*, Feltrinelli, Milano, 1963, 18; Hans Stein, *Der Amsterdamer Arbeiterbildungsverein von 1847 und die Vorläufer der modernen sozialen Bewegung in Westeuropa*, *International Review for Social History*, volume II, 1937, Kuczynski, p. 76.

7. Haarlem, 1879. Bert Andréas, *Le Manifeste Communiste de Marx et Engels*, geeft een overzicht van de verschillende edities. Voor een geactualiseerde, maar niet complete lijst van Nederlandse publikaties, zie J. Gielkens,

'Bibliographie der in Buch- oder Brochürenform in niederländischer Übersetzung publizierten Werke von Karl Marx und Friedrich Engels', in: Marcel van der Linden (Hrg.), *Die Rezeption der Marxschen Theorie in den Niederlanden*, Schriften aus dem Karl Marx-Haus, Nr. 45, 1992, p. 474-485.

8. Vgl. Jan Gielkens, 'Was ik maar weer in Bommel', een familiegeschiedenis in documenten, IISG, Amsterdam, 1997, p. 139-141.

9. met kritiek op de 'vrije' vertaling van Jos Loopuit, *De Socialistische Gids*, 1917, p. 501-504.

10. *De Sociaaldemokraat*, 2 maart 1898-20 maart 1898.

11. vgl. A.W. IJzerman, *Het Revolutiejaar en het Communistisch Manifest van Marx en Engels*, Amsterdam, 1948, p. 210-212.

nistisch Manifest gezocht in de positie van de sociaal-democratie ten opzichte van andere stromingen binnen de arbeidersbeweging: 'De arbeidersklasse wist, voor de theorie van den klassenstrijd was uitgewerkt, voor de klassenstrijd haar duidelijk, historisch was verklaard, niet was zij moest doen. Evenmin als heden dat deel der arbeidersklasse dat buiten de sociaal-democratie staat, weet wat het doen moet. Zie het wanhopig gedoe van de anarchisten, aanschouw de deerniswekkende machteloosheid der religieuze arbeidersorganisaties. Wat ontbreekt hen? Talent? Temperament? Goede wil? Neen. Zij weten niet wat zij doen moeten. Zij hebben geen doel en zij weten geen weg'¹².

De Federatie Amsterdam van de SDAP belegde een dag later een bijeenkomst, waar mr. M. Mendels en mr. P.J. Troelstra het woord zouden voeren. Ruim 2700 betalende bezoekers bezochten het Paleis voor Volksvlijt, waar Wibaut de zieke Troelstra verving¹³.

De Notenkraker, Zondagsblad van Het Volk, kwam op 9 februari 1908 uit met een voorplaat over 'De Crisis', voorzien van een passend onderschrift uit het Communistisch Manifest. Een dag eerder, op 8 februari, was een Herdenkingsnummer verschenen van *De Tribune*, met bijdragen van partijcorifeëen als Wibaut, Polak, Mendels en ook van de secretaris van de Socialistische Internationale, Camille Huysmans.

In het sociaal-democratisch maandschrift *De Nieuwe Tijd* waardeert Henriëtte Roland Holst het Communistisch Manifest vooral als 'het program van een internationale vereniging van socialisten, die in snel verloop alle fasen van utopisch en primitief gelijkheids-communisme had doorgemaakt, alle samenzwerings-praktijken en neigingen achter zich gelaten, en zich opgewerkt tot het inzicht in de noodzakelijkheid van politieke en klassenstrijd'¹⁴. Vol pathos schrijft Roland Holst dat een weg en een gedragslijn vastgesteld was, die alle weifeling en alle ontmoediging onmogelijk maakte en strijders 'de duurzaamste vreugde geeft, die strijders kunnen genieten: de zekerheid der overwinning'. De sociaal-democratie kan tot op de huidige dag de algemene gedachtengang van het Manifest in zijn geheel zonder voorbehoud onderschrijven, meent ze.

Roland Holst is ervan overtuigd dat de bour-

geoisie 'na nauwelijks een eeuw haren ondergang tegemoet gaat'. Het kapitalisme kan het proletariaat geen bestaanszekerheid bieden. De levensonzekerheid vormt de grote drijfkracht van de klassenstrijd. Ze constateert toenemend verzet tegen het kapitalistisch stelsel en verwacht aan het begin te staan van een periode van verscherpte klassenstrijd. De spanning tussen de feitelijke toestand van het proletariaat en haar sociaal-politieke rijpheid luidt het tijdperk in van de eigenlijke strijd om de staatsmacht.

Het geduld van Marx

Het *Nieuwe Tijd*-artikel van J. Saks (pseudoniem van P. Wiedijk), 'Ter herdenking van Karl Marx', mag gezien worden als een antwoord aan Roland Holst. 'Wij herdenken in Marx den grondlegger der socialistische arbeidersbeweging, van haar theorie en van haar praktijk; den baanbreker der maatschappijwetenschap zowel als der wetenschappelijke politiek; wij herdenken in hem het voorbeeld voor de sociaal-demokraat', zo opent Wiedijk.

Marx leidde de arbeidersbeweging in nieuwe banen door haar betekenis te ontdekken als maatschappelijke beweging. Zijn kritisch standpunt ten aanzien van de filosofie was geweest dat het niet enkel gold de wereld te kennen, maar haar te veranderen. Hij demonstreerde het socialisme 'als een tendenz van de ontwikkeling van de kapitalistische economie', en zag het proletariaat als de historisch aangewezen drager van het socialisme. In het Communistisch Manifest 'hamerde Marx met de korte, krachtige, het proletariaat tot vereeniging bijeenroepende, slagen van zijn ijzeren stijl zijn stellingen op de fabrieksdeur van het kapitalisme...'

Maar bovenal waardeert Wiedijk Marx om zijn geduld, gebaseerd op zelfkennis en zelfbeheersing, en zijn strijd tegen het ongeduld, 'dat van zelfoverschatting de andere helft is'. Marx voerde een onafgebroken strijd tegen de oppervlakkige en onbekookte overhaasting der anarchie, en de 'schijnkrachtige overmoed van de revolutionaire phrase'¹⁵. 'Marx in Holland betekent het tempo der bezadigheid'. 'We zeulen door het klassieke land van regentenpolitiek en predikantenkultuur met een ballast van traditie', zo houdt hij Roland Holst voor.

12. Een Gedenkdag, *Het Volk*, zondag 9 februari 1908.

13. Een Socialistisch Jubileum, *Het Volk*, 12 februari 1908.

14. Henriëtte Roland Holst, Ter zestigjarige herdenking van het

Kommunistisch Manifest, *De Nieuwe Tijd*, 1908, p. 85/86.

15. P. Wiedijk, Ter herdenking van Karl Marx, *De Nieuwe Tijd*, 1908, p. 237-241. Op zijn beurt beschuldigt Domela Nieuwenhuis Marx van plagiaat

van het werk van de franse socialist Victor Considérant: F. Domela Nieuwenhuis, *Van Christen tot Anarchist*, goedkope volksuitgave, 1914, p. 313; eerste druk 1910.

Crisis

Bij de herdenking van de vijftigjarige sterfdag van Marx in 1933 is het hoopvolle perspectief geweken. De economische crisis plaatst sociaal-democratie en vakbeweging voor grote problemen. In de Sovjet-Unie werd het 5-jarenplan gebezigd en de linkse oppositie in Nederland riep om 'socialisme nu'. Nationaal-socialisme en fascisme bedreigden de democratie. Meer dan ooit ook leken de confessionele arbeiders onbereikbaar voor de sociaal-democratie. In de politieke discussie van dat moment stond het vraagstuk van de 'eenheid' van de arbeidersbeweging centraal.

In het kadertijdschrift van de SDAP, *De Sociaal-democraat* meent vakbondsbestuurder C. Lammers dat Marx en Engels met hun oproep 'Proletariërs aller landen, verenigt U' niet in de eerste plaats aan de aaneensluiting der arbeiders in vakverenigingen dachten. Toch ligt daar het zwaartepunt, 85 jaar na het Communistisch Manifest: 'Over heel de beschaaftde wereld zijn thans vele millioenen arbeiders in politieke organisaties verenigd en vele tientallen millioenen hebben zich in vakverenigingen aaneengesloten'¹⁶.

De Socialistische Gids komt met een Marx-nummer. W.H. Vliegen typeert Marx als een politieke 'stuurman aan wal', iemand die niet in een bestuurlijke positie, zelfs niet als volksvertegenwoordiger opgetreden was. Nochtans moet Marx gelden als de grondlegger van de sociaal-democratie, 'de grootste politieke beweging die in de moderne geschiedenis is ontstaan en hoe langer hoe meer het politieke leven van de in sociale ontwikkeling vooraanstaande volkeren gaat beheersen'. Vóór Marx richtten de grote Franse utopisten zich tot de mens in het algemeen: 'Niet zijn maatschappelijke positie, niet zijn belang, maar zijn ideeën, moesten de drijfveer van zijn stellingname zijn'. De utopisten hadden het klassekarakter van het socialisme nooit gezien. Met het Manifest namen Marx en Engels een voorschot op een ontwikkeling die nog in de toekomst lag, de afbakening tussen arbeiders en bourgeoisie en de eigen politieke machtsvorming der arbeidersklasse.

Waar democratie ontbrak, noemt Vliegen het begrijpelijk dat Marx en Engels democratie niet zagen als 'het voertuig van de socialistische machtsvor-

ming'. Wel erkende Marx het belang van arbeidswetgeving. 'Toen eenmaal de deur der democratie openging, heeft de arbeidersbeweging resoluut dien weg ingeslagen'. Vliegen voegt er aan toe dat Marx en Engels al te gemakkelijk dachten over de mogelijkheden van internationale organisatie. De mislukking van de Internationale was geen toeval. 'Een internationale kan niets anders zijn dan een samenbinding van nationale organisaties'¹⁷.

J.F. Ankersmit waardeert Marx evenzo als de 'wetenschappelijke grondlegger der socialistische arbeidersbeweging'. De christelijke arbeidersbeweging is zonder Marx ondenkbaar en de pauselijke encyclieken *Rerum Novarum* en *Quadragesimo Anno* zijn slechts de echo van de door Marx ingezette socialistische arbeidersbeweging, aldus Ankersmit. Het Communistisch Manifest is een 'grootsch en profetisch programgeschrift'. De oproep 'proletariërs aller landen, verenigt U', weerhield Marx er echter niet van tijdens de democratische revolutie van 1848 in Duitsland een revolutieprogramma te proclameren dat zich richtte op de belangen van arbeiders, boeren en burgers¹⁸.

In 1933 vragen twee afzonderlijke publikaties de aandacht. In *Het Heldenleven en de levende leer van Karl Marx* acht Sam de Wolff het Communistisch Manifest 'in zijn theoretisch gedeelte nagenoeg in geen enkel opzicht verouderd'. Hij wijst met name op de voorstellingen in het Manifest over de crisis, 'de epidemie der overproductie'. De Wolff besteedt expliciet aandacht aan de ontwikkeling van Marx' denken tot aan het Communistisch Manifest, en wijst op de betekenis van de in 1844 geschreven *Ökonomisch-philosophische Manuskripte*, die in 1932 te Moskou werden gepubliceerd: De mens, uitgerust met alle menselijke faciliteiten, creëert zijn eigen wereld, geeft zijn leven zelf gestalte in maatschappelijke verbanden, met name in het arbeidsproces, en is in staat de wereld te veranderen. De humanistische, anti-fatalistische strekking van de manuscripten van 1844 waren voor De Wolff een onderstreping van zijn reeds gevormde opvattingen¹⁹.

Willem Banning gaat in *Marx... en verder* niet in op de manuscripten van 1844. Als mogelijke oorzaak van het crisis van het socialisme ziet hij de rol die het

16. C. Lammers, Vakbeweging herdenkt Marx, *De Sociaal-democraat* nr. 25, 18 maart 1933.

17. W.H. Vliegen, Karl Marx als politicus, *De Socialistische Gids*, 1933, p. 185.

18. J.F. Ankersmit, Groote Socialisten, III. Karl Marx, *De Socialistische Gids*, 1933, p. 179.

19. Deze vroege (h)erkenning is opmerkenswaardig; vgl. W. Banning,

Om mens en menselijkheid in maatschappij en politiek, Amsterdam, 1960, p. 92. Overigens wijst ook J. van der Wijk, *De Socialistische Gids*, jrg. 1933, p. 213 op de manuscripten van 1844.

proletariaat wordt toebedacht. Het Communistisch Manifest verbond de particularistische belangen van de arbeiders met een universeel doel, een koppeling die niet zonder spanning zou blijven²⁰. Banning maakt een principieel onderscheid tussen Marx' maatschappij- en levensbeschouwing²¹.

Doorbraak?

De honderdjarige herdenking van het Manifest in 1948 vond plaats onder weer geheel andere omstandigheden. De crisis van de jaren dertig was uitgelopen in de Tweede Wereldoorlog, nationaal-socialisme en fascisme waren militair verslagen, de macht van de Sovjet-Unie was toegenomen en in Nederland was de PvdA opgericht als doorbraakpartij. Honderd jaar eerder had Nederland een nieuwe Grondwet gekregen.

Van der Goes van Naters situeert in *Het Vrije Volk* de totstandkoming van de Grondwet van Thorbecke en het uitkomen van het Communistisch Manifest tegen een gemeenschappelijke achtergrond van crisis en politieke revolutie²². In hetzelfde nummer van *Het Vrije Volk* omschrijft de oud-fractievoorzitter van de SDAP, J.W. Albarda, het Manifest als verouderd, maar tegelijk als van blijvende waarde. 1848 was een scheidingsjaar in de ontwikkeling van het socialistisch denken. Het Manifest leerde dat de socialistische maatschappij alleen maar 'de uitkomst zal zijn van een ontwikkelingsproces waaraan alle produktieve krachten en maatschappelijke verhoudingen zijn onderworpen. In dat proces is de beweging der arbeidersklasse een factor van overwegende betekenis'²³.

In *Socialisme & Democratie* stelt Banning dat geen geschrift uit de laatste eeuw zo'n machtige uitwerking over de gehele wereld heeft uitgeoefend als het Communistisch Manifest, 'zelfs geen pauselijke encycliek'. Het Manifest, gestempeld door Marx' 'oud Joods profetisme', is levend gebleven, omdat het niet eenduidig te interpreteren is. Banning meent dat ook na honderd jaar 'geen scheppend constructief socialisme mogelijk is zonder realistische analyse der werkelijkheid, zonder de wil om in alle vernederden en verdrukten de vrijheidsbegeerte te wekken, zonder internationalisme'.

Vanuit de doorbraakfilosofie was het een zinnige gedachte een brede keur aan denkers te vragen hun oordeel over het Manifest te geven. Banning had daartoe al de opening geboden door de 'noodlottige' verbinding tussen Marxisme en atheïsme te kritiseren. Zo ontstaat onder redactie van wbs-directeur G.H. Slotemaker de Bruïne de bundel *Het signaal van 1848. Betekenis en inhoud van het Communistisch Manifest*. Slotemaker de Bruïne stelt dat er vanuit het Manifest twee lijnen naar het heden lopen: de steeds verder wijkende verwachting omtrent een op handen zijnde eclatante overwinning van het socialisme, en de door hem voorgestane, maar in het Manifest afgewezen lijn van daad en roeping. Hij wijst op nieuwe ontwikkelingen als de 'managerial revolution', de scheiding tussen bedrijfsbezit en bedrijfsleiding, en op de in Marx' tijd onvoorziene omvang van het westerse imperialisme. Hij ziet solidariteit als het kernwoord van zowel het Manifest als van het socialisme.

Mr. A.J. Haakman ziet essentiële tekortkomingen in het Manifest, die hij overigens het socialisme überhaupt aanwrijft: dat het niet aan de gewone man het gerechtvaardigde bewustzijn schenkt buitengewoon te zijn, dienovereenkomstig zedelijke eisen aan hem stelt en hem met daarop gebaseerde onderscheiding behandelt. Marx en Engels waren niet bereid tot een principieel zedelijk appèl, en dat is hun grote tekort.

De christelijk-nationale vakbondsjournalist R. Hagoort gaat een stap verder door het Manifest te stellen tegenover een andere publikatie uit 1848, *Vrijheid, Gelijkheid en Broederschap* van Groen van Prinsterer. Het Communistisch Manifest is een 'bron van tweespalt', in 'volk en natie, in bedrijf en onderneming en ook in de arbeidersbeweging'. Het is de Christelijk-sociale beweging die de lijn van Groen van Prinsterer heeft volgehouden en uitgedragen, om 'aan een gezonde organisatie van de maatschappij' te bouwen.

Een aantal auteurs richt zich op de doorwerking op het arbeidersbestaan. De Hervormde theoloog H. de Vos is van mening dat het socialisme bijgedragen heeft aan de 'geestelijke en zedelijke verheffing van de arbeider', maar dat dit voor het Manifest, en

20. W. Banning, *Marx... en verder*, Arnhem, 1933, p. 51.

21. Overigens is het slot van *Marx... en verder* afgedrukt in *De Sociaal-democraat*, 11 maart 1933, nr. 24 (abusievelijk vermeld als 26).

22. M. van der Goes van Naters, *Voltooiing ener Revolutie, Het Vrije Volk*, 30 januari 1948.

23. J.W. Albarda, *Het Communistisch Manifest, Het Vrije Volk*, 30 januari 1948.

algemener, voor het marxisme, veel moeilijker vast te stellen is. Het socialisme is echter niet denkbaar zonder marxisme. Het Manifest heeft bijgedragen aan het besef van eigenwaarde, de ontwikkeling van het klassebewustzijn, en door uitzicht te bieden op een nieuwe maatschappij.

De psycholoog N.E.H. van Esveld meent dat Marx en Engels in het Manifest 'de arbeiders terecht op hun toenmalige vijand hebben gewezen, met ongemeen scherp psychologisch inzicht hebben gemobiliseerd en de zekerheid hebben gegeven van een aanstaande overwinning'. Van Esveld stelt vervolgens het probleem in hoeverre de versterking van de macht en verbetering van de materiële positieverbetering van de arbeiders leiden tot een gelukkiger leven. Dat is volgens hem slechts het geval indien mensen zich individueel kunnen ontplooiën. Daarvoor is zekerheid van een materieel bestaansminimum nodig, maar dient er ook een beroep te worden gedaan op het gevoel van eigenwaarde, verantwoordelijkheid en ondernemingslust. Inschakeling van alle individuen bij de uitoefening van de macht is nodig. De verheffing van het proletariaat is daarom een zaak van medezeggenschap en bedrijfsorganisatie geworden.

De bundel wordt afgesloten door twee 'orthodoxe' auteurs, die beide een historisch exposé geven. Sam de Wolff schetst de betekenis van het Manifest in de ontwikkeling van het socialistisch denken in de eerste helft van de 19-e eeuw²⁴. Frits Kief geeft aan hoe de politieke agenda halverwege de vorige eeuw bepaald werd door de strijd tegen het absolutisme.

De voornaamste studie uit 1948 is die van A.W. IJzerman, *Het Revolutiejaar 1848 en het Communistisch Manifest van Marx en Engels*: De kracht van het Manifest is dat voor het eerst de verbinding wordt gelegd tussen socialisme en arbeidersbeweging. Het socialisme dat in de geest van burgerlijke of aristocratische intellectuelen was ontsproten, wortelde niet in de arbeidersklasse, terwijl omgekeerd een arbeidersbeweging amper bestond, zich beperkte tot korte termijnbelangen en hoogstens kwam tot ondersteuning van burgerlijke radikalen in het streven

naar democratisering van de staat. De boodschap van het Manifest heeft langzaam weerklink gekregen; het is een keerpunt gebleken in de geschiedenis van het socialisme, omdat de ideeën werden samengevat tot een geheel, 'tot het program voor een beweging'²⁵. Het Manifest ziet zowel kapitalisme als socialisme als fasen in de ontwikkelingsgeschiedenis van de menselijke samenleving: 'De verwachting, dat op de kapitalistische fase een socialistische zal volgen, kan alleen worden gegrond op de kennis van het maatschappelijk ontwikkelingsproces'²⁶. De nadruk op de nationale klassenstrijd heeft zijn pendant in de onderschatting van de betekenis van de nationale saamhorigheid, meent IJzerman²⁷. De ontwikkeling van de bedrijfsconcentratie is gegaan zoals het Manifest voorzag, het optimisme over crisisbeheersing is in de jaren dertig afdoende geloochenstraft om het Manifest serieus te nemen. De verarming van de arbeidersklasse is spoedig onjuist gebleken, al is de tendens tot het drukken van het levenspeil der arbeiders in een ongebreideld kapitalisme onmiskenbaar.

Marx en Engels geven het kapitalisme niet alleen de volle laag, maar ook de volle maat, door te wijzen op de geweldige ontwikkeling van de produktieve krachten. IJzerman acht de passages over de afschaffing van huwelijk, godsdienst en vaderland studentikoos, de diskwalificatie van het burgerlijk huwelijk onzinnige overdrijving²⁸.

IJzerman wijst de opvatting af dat het Manifest nog steeds de betrouwbaarste gids voor de weg naar het socialisme is. Wel meent hij 'met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat de kapitalistische maatschappij zal verdwijnen'. Er zal een grote mate van ordening en planmatigheid bestaan, de conjunctuurbeheersing zal toenemen en een groot deel van de produktiemiddelen zal in het bezit of onder beheer der gemeenschap zijn²⁹. Maar socialisme is dat nog niet.

Tot de Eerste Wereldoorlog voltrokken proletarisering en bedrijfsconcentratie zich op een wijze dat ze konden gelden als wegbereiders voor het socialisme. Daarna werd het ingewikkelder. De successen van de vakbondsstrijd, de splitsing van de arbeidersbeweging in communisten en sociaal-de-

24. Een uitwerking is zijn opstel over Mozes Hess: S. de Wolff, Mozes Hess en het Communistisch Manifest, in: *Van eerstelingen tot late oogst*, Amsterdam, 1948, p. 50-56. De Wolff publiceerde eerder: Het Communistisch Manifest,

De Tribune, soc. dem. weekblad, 1e jrg. nr. 13, 11-1-1908; Wachter, wat is er van den nacht, *De Tribune*, 1e jrg. nr. 17, 8-2-1908.

25. A.W. IJzerman, *Het Revolutiejaar 1848 en het Communistisch Manifest van*

Marx en Engels, Amsterdam, 1948, p. 187.

26. A.W. IJzerman, *Het Revolutiejaar*, p. 187.

27. IJzerman, idem, p. 189.

28. IJzerman, idem, p. 194.

29. IJzerman, idem, p. 215.

mocraten, de opkomst van de 'nieuwe middenstand', en de hardnekkigheid van oude religieuze tradities leidden ertoe dat de politieke strijd van de arbeidersklasse niet eenduidig uitmondde in socialistische voorstellen. IJzerman verwacht niet dat de katholieke arbeiders zich binnen afzienbare tijd los zullen maken uit de saamhorigheid met hun geloofsgenoten en zich aan zullen sluiten bij de socialistische beweging. Niet elke lotsverbetering kan gelden als een schrede op weg naar het socialisme, terwijl 'het vertrouwen in de mogelijkheid en doeltreffendheid van een socialistische organisatie van het bedrijfsleven nog lang niet zo algemeen is'³⁰. De werkelijke belangentegenstelling is bovendien niet die tussen kapitaal en arbeid, maar tussen degenen die met arbeid in hun inkomen voorzien en degenen die door een ruim arbeidsloos inkomen op de arbeid van anderen parasiteren. Al wil de sociaal-democratie een volkspartij zijn, de arbeidersklasse dient naar zijn overtuiging de kern van zijn aanhang te blijven. Meer dan dat van enige andere klasse vormt het maatschappelijk zijn van de arbeidersklasse een goede voedingsbodem voor de ontwikkeling van het gevoel van solidariteit en van het besef van de noodzakelijkheid van organisatie en samenwerking. 'De democratisch-socialistische beweging zou een onherstelbaar verlies lijden, indien zij haar aanhang in de arbeidersklasse verloor en voor de verwezenlijking van haar idealen voortaan alleen op andere klassen en groepen kon rekenen'³¹.

Rationele organisatie

Bij de herdenking van de 100e sterfdag van Marx komt het Communistisch Manifest aan de orde in opstellen van Den Uyl en Tromp. Het Manifest behoort tot de 'onvergankelijke jeugdherinneringen' van Den Uyl, een 'geniaal en meeslepend pamflet'. Hij herinnert zich ook de huiver om te moeten spreken onder een groot portret van Marx. Het is de sfeer van letterzifterij en de usurpatie van Marx door leninisten en stalinisten die hem tegenstaat, maar waarvoor hij niet wenst te buigen³². Hij weigert verder te spreken van een identiteitscrisis van de sociaal-democratie. Het kapitalisme manifesteert zich

meer dan ooit op wereldschaal. Rationale organisatie van de natuurlijke hulpbronnen en van menselijke arbeid ter voorziening in de behoeften van mensen, die als elkaars gelijken worden beschouwd, heeft vanaf de vorige eeuw niets aan actualiteit verloren, aldus Den Uyl.

Tromp benadert Marx als politiek denker die in de loop van zijn leven verschillende paradigma's heeft gehanteerd. Het Manifest ziet Tromp als het enige voltooid product van de periode van het tweede paradigma, het begrippenapparaat van de socialistische doctrines van die tijd³³. 'Met het Communistisch Manifest is de politieke filosofie van Marx afgerond. In de tweede helft van zijn leven parafraseert, nuanceert en detailleert hij de denkbeelden die hij in de eerste helft heeft ontwikkeld', licht Tromp toe in zijn biografie *Karl Marx*³⁴. Net als IJzerman verwijst ook Tromp naar het oordeel van Saks, dat we hier nu voluit aanhalen: 'In het Communistisch Manifest hamerde Marx met de korte, krachtige, het proletariaat tot vereniging oproepende, slagen van zijn ijzeren bijl op de fabrieksdeur van het kapitalisme, waarvan hij weldra in *Das Kapital* en de *Internationale* de grote, elkaar aanvullende nadere bewijzen leverde'³⁵.

Socialisme?

Het Communistisch Manifest is een mijlpaal in de ontwikkeling van het socialistisch denken, en het begin van de socialistische arbeidersbeweging. En na 150 jaar is het Manifest op onderdelen van een verrassende actualiteit.

Het kapitalisme vertoont een dynamiek waar het Manifest van sprak. Het internationale handels- en betalingsverkeer kent geen barrières meer. De industrie is 'footloose' geworden, informatietechnologie heeft de bank- en verzekeringswereld gerevolutioneerd. Containers zijn een nieuwe standaard in transport en *handling*. Computers maakten een nieuwe afstemming tussen produktie, distributie en financiering mogelijk. Informatie- en kapitaalstromen omspannen de wereld. De speculatiecrisis is terug van weggeweest. Door de internationalisering komt het her en der bereikte nationale klassenkom-

30. IJzerman, idem, p. 225.

31. IJzerman, idem, p. 227.

32. J.M. den Uyl, Notities honderd jaren na Marx' dood, *Socialisme & Democratie*, 1983, nr. 3, p. 3-6.

33. Bart Tromp, Karl Marx als politiek theoreticus, *Socialisme & Democratie*,

1983, nr. 3, p. 8.

34. Bart Tromp, *Karl Marx*, Meppel, 1983, p. 69.

35. J. Saks, Ter Herdenking, *De Nieuwe Tijd*, 1908, p. 239 (zie ook noot 10); vgl. IJzerman, *Het Revolutiejaar*, p. 228/9 en Tromp, *Karl Marx*, p. 76.

promis onder druk te staan. 'De bourgeoisie heeft door haar exploitatie van de wereldmarkt de productie en consumptie van alle landen kosmopolitisch gemaakt', proclameerde het Manifest in 1848, voor die tijd voorbarig.

Menselijke verhoudingen verzakelijken op een ongekende wijze. Dat geldt ook voor de terreinen die IJzerman nog niet serieus wilde nemen: de religieuze tradities en de gezinsverbanden. De aankondiging van de vernietiging van het gezin leek tot in de jaren zestig onjuist, maar 'even in the advanced Western countries ... today something like the half of all children are born or brought up by single mothers, and half of all households in big cities consists of single persons', aldus de Engelse historicus Eric Hobsbawm³⁶.

Zijn de tendenties van het *Kapitaal* adequaat neergezet, dat geldt slecht in beperkte mate voor de *Internationale*. De aangekondigde om zich heen grijpende vereniging van arbeiders is opgetreden. De arbeidersbeweging vormt een constituerend en stabiliserend element in de maatschappelijke verhoudingen. De katholieke vakbeweging heeft zich losgemaakt uit zijn confessionele omklemming; in Nederland kwam een fusie tot stand met het NVV. Sociaal-democratische partijen zijn vertegenwoordigd in de meeste regeringen in Europa.

Programmatisch heeft de sociaal-democratie een invulling weten te geven aan belangrijke elementen uit de tien programmapunten die het Manifest formuleert: sterk progressieve belastingen, afschaffing van erfrecht, centralisatie van het krediet in handen van de staat door een nationale bank en centralisatie van het transportwezen in handen van de staat.

Het socialisme in de zin van rationale maatschappelijke organisatie van grondstoffen en arbeid staat echter niet op de dagorder, en evenmin werd Marx' prognose van een zich op de eindstrijd toespitsende escalatie van sociale strijd bewaarheid.

Dat wil echter niet zeggen dat de dynamiek in de verhouding tussen Kapitaal en Internationale als afgesloten kan worden beschouwd. Richard Rorty merkt met enige overdrijving op dat slechts Amerika en Europa '*althans voorlopig ontkomen*' zijn aan de constatering in het Manifest dat de moderne arbeider, 'in plaats van zijn welvaart te zien stijgen met de vooruitgang van de industrie (...) juist dieper terugzakt onder de bestaansvoorwaarden van zijn eigen klasse'³⁷.

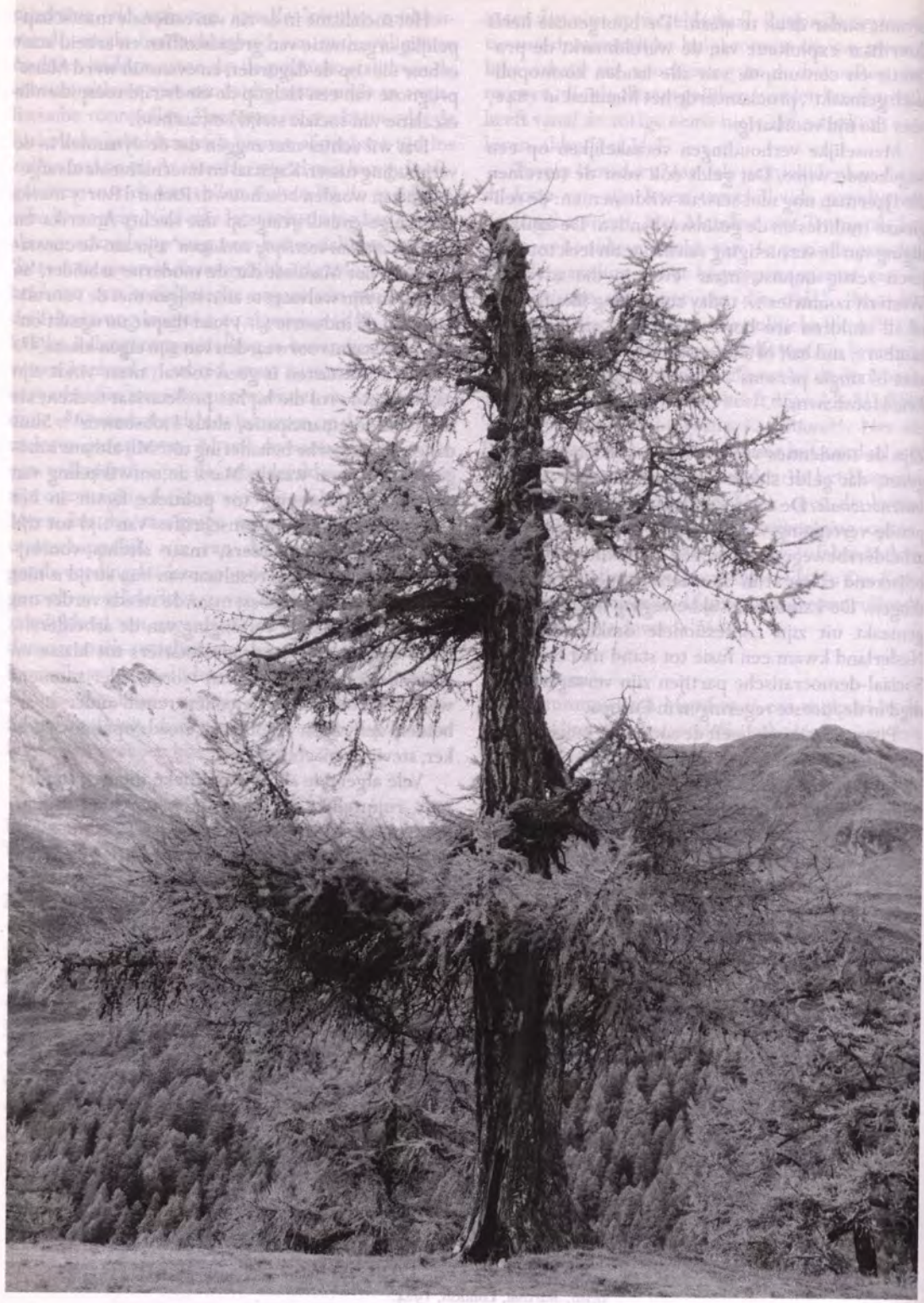
Marx' mistasten is geen toeval, maar vindt zijn wortels in de rol die hij het proletariaat toekent als hart van de emancipatie, aldus Hobsbawm³⁸. Sluit dat een historische benadering uit? Mij althans intrigeren de zinnen waarin Marx de ontwikkeling van de arbeidersbeweging tot politieke factor in het maatschappelijk leven omschrijft: 'Van tijd tot tijd overwinnen de arbeiders, maar slechts voorbijgaand. Het eigenlijke resultaat van hun strijd is niet het onmiddellijke succes, maar de steeds verder om zich heen grijpende vereniging van de arbeiders... Deze organisatie van de proletariërs tot klasse en daarmee tot politieke partij wordt ieder moment weer verbroken door de concurrentie onder de arbeiders zelf. Maar ze ontstaat steeds opnieuw, sterker, steviger, machtiger'.

Vele afgeleide actuele politieke thema's (onderwijs, ruimtelijke ordening, infrastructuur, milieu) komen in het Manifest niet voor. Het Manifest legt de grondtrekken van socialistische politiek neer. Een internationale socialistische politiek.

36. Eric Hobsbawm, Introduction, p. 18, in: Karl Marx and Frederick Engels, *The Communist Manifesto. A modern edition*, London/New York, 1998.

37. Richard Rorty, Wij wachten nu al tamelijk lang, *Trouw*, 14-3-1998.

38. Hobsbawm, Introduction, p. 22, onder verwijzing naar Georg Lichtheim, *Marxism*, London, 1964.



I N D E N V R E E M D E 1 2

DORBIA

Een Zwitsers dorp hoog in de bergen
 Het is herfst op zijn mooist eind oktober
 De geteerde huizen stammen van de bomen af,
 herbergen voor hooi, het vee naast de mens.

Langs de steilten een vloed van sparren,
 de enige soort die naalden laat vallen.
 Paden goudegeeloranje tot aan de grens
 een gemeenschap gedoopt door de lariks.

Altdorfer vond aan de Donau, rond Regensburg,
 een mooi, bemost exemplaar en etste er
 een veelvoud in kleur, voegde een kasteel
 of een stad toe en maakte daar school mee.

Eenling Segers zag nooit een berg in het echt.
 Zijn lariks heeft hij voorbeeldig verzonnen:
 los van de grond in tinten van roze en blauw,
 in den vreemde opgenomen, een en al goud.

Albrecht Altdorfer (1480-1538)

Hercules Segers (1589-1638?)

Dorbia • Lariks

Foto ter plekke: JOHANNA SPELTIE



REIN BLOEM

Thema 1999

WAAR IN EUROPA WAAR HEEN

B O E K E N



Kansen voor de sociaal-democratie economisch en volkenkundig bekeken

S. Rozemond bespreekt:

Jean-François Kahn, *Tout était faux – En guise d'adieu au siècle du mensonge*, Parijs: Fayard, 1998

Emmanuel Todd, *L'illusion économique – essai sur la stagnation des sociétés développées*, Parijs: Gallimard 1998

Had Stalin toch gelijk? Volgens Jean-François Kahn – tegenwoordig hoofdredacteur van Frankrijk's eigenninnige, maar succesvolle opinieweekblad *Marianne* – bewijzen onze jaren '90 dat er geen tussenweg bestaat tussen hardvochtig communisme en onvervalst kapitalisme. In Rusland beheerst de maffia de markt en is, overal waar communisten succesvol campagne voeren, Stalin de enige Sovjet-leider wiens beeltenis nog bezielt. Maar heeft West-Europa dan niet een halve eeuw lang allerwegen de sociaal-democratie aan het werk gezien? Dit kwam enkel, aldus Kahn, doordat zij van de kant van het kapitalisme tijdelijk het Keynesiaanse koopkrachtmodel als een speeltje kreeg toegeworpen, zulks om het nog rodere gevaar uit Moskou te bezweren.

Steeds verwees men in het Westen, gedurende de Koude Oorlog, naar de ongelijkheid in de Sovjet-Unie en stelde daarbij vergeleken de lonen, sociale zekerheid en vakbondsrechten van zelfs Amerika ten voorbeeld. Maar niet zodra was het 'reële socialisme' in elkaar

gezakt of de maatstaven gingen – ook op het Europese vasteland – verschuiven. Flexibilisering, beknotting van de vakbeweging, grotere inkomensverschillen, privatisering en aantasting van de verzorgingsstaat werden als vanouds tot standaard verheven. Socialisme met een menselijk gezicht kan, kortom, nergens spontaan gedijen. Stalin had geen paranoia nodig om dit in te zien. En in het Westen kregen sociaal-democraten alleen hun kans in de rol van nuttige idioten van het kapitalisme.

Meer dan een halve eeuw lang leek zodoende het kapitalisme de voorspellingen van Marx te logenstraffen, maar nu is het die weer volop aan het bevestigen. Het hele anti-communistische discours voorheen was, in de woorden van Kahn, één kolossale oplichting. Zogenaamd was het ergste aan het 'reële socialisme' niet zijn economische dirigisme en sociale collectivisme, maar het ontbreken van plurale democratie. De aap is intussen uit de mouw. Zie hoe op slinkse wijze de vrije markt is opgenomen in nieuwe definities van democratie en mensenrechten, zie ook de vrijages met een totalitair China op weg naar het kapitalisme, het ruime begrip voor Jeltsins bestorming van het linkse (zogenaamd conservatieve) parlement, en de vlotte berusting in een Russische maffia die haar politiek op de markt koopt. Alles is beter dan sociaal-democratisch reformisme en dan verlate sporen van keynesianisme. Dat de massa in vrijwel heel Oost-Europa vindt dat ze er op achteruit is gegaan na de val van het oude regime doet er niet meer toe. Zelfs Italiaanse

B O E K E N

communisten durven er niet meer voor te pleiten het kapitalisme van binnenuit te socialiseren. Van het communisme is in Oost-Europa tenminste nog de aspiratie over, van het reformisme rest ons niets. De revolutionaire gedachte is beter intact gebleven dan de graduïstische.

Geen orthodox communist

Voor alle zekerheid: Kahn is een onverdachte democraat, radicaal maar liberaal. Hij hekelt slechts de verregaande unanimiteit binnen en tussen grote partijen in het Westen: de uit democratisch oogpunt verwenste *pensée unique*. Op zijn eigen tegendraadse manier vestigt hij er de aandacht op dat zo weinigen zich afvragen waarom het communisme in het Oosten meer aanhang heeft overgehouden dan het democratisch socialisme in het Westen. Met name alle profeten die jarenlang beweerden dat het eerstgenoemde alleen leefde bij de gratie van totalitaire dwang, zouden zich moeten verbazen dat nu naar verhouding tweemaal zoveel Russen als na de Oktoberrevolutie voor haar erfenis stemmen, en dit dan nog zonder behoorlijke toegang tot de massamedia. Wie steeds voorspelde dat de sociaal-democratie pas goed uit de verf kon komen wanneer eenmaal het communisme zou zijn verslagen dient, aldus Kahn, minstens uit te zien naar een verklaring voor wat zich werkelijk voltrok. In dit verband noemt hij natuurlijk ook Jean-François Revel, ooit onversaagd bestrijder van communisten en vooral van hun gladde meelopers. Die werpt, in zijn vorig jaar verschenen memoires van bijna achthonderd bladzijden, een te-

rugblik op van alles en nog wat, trouwens vooral op rellen in de journalistiek, maar niet op een aantal van zijn eigen politieke hoofdthesen uit de Koude Oorlog.¹ Zoals dat het ware socialisme alleen wortel kan schieten binnen het kapitalisme.² En dat het kapitalisme op het communisme voor heeft dat er niemand aan de touwtjes trekt.³ Overigens gebiedt de eerlijkheid te melden dat Revel nu wel regelmatig, onder meer in zijn columns in *Jeune Afrique*, betoogt dat Rusland niet zozeer gebukt gaat onder kapitalisme, als wel onder de nasleep van het communisme (de vernietiging van een onafhankelijke civiele maatschappij).⁴

Eens grondvestte Bernstein het reformisme met de leus: het doel is niets, de beweging is alles. Nu is er, aldus Kahn, zelfs geen beweging meer. Want na de verdwijning van het 'reële socialisme' heeft het kapitalisme zijn sociaal-liberale gewaad, waarin het zich sinds de jaren '30 hulde, weer afgelegd en zijn oude rol hernomen.

Stalin had voorzien dat het Leninisme zonder terreur niet levensvatbaar was en dat de voorstanders van een slechts virtueel communisme met een menselijk gezicht dus zijn gevaarlijkste vijanden waren. Hij voelde bovendien aan dat de massa hem niet euvel zou duiden wanneer hij huishield onder het revolutionaire kader; het volk zag immers uit naar wraak voor alle over zijn rug uitgevoerde experimenten. Ten tijde van Stalins zuiveringen beweerde men in het Westen dat de dictator spoken zag, in plaats van te erkennen dat de complotten wel degelijk hun goede reden had-

den, maar alleen niet zo barbaars hadden mogen worden afgestraft. De genadeslag voor het stalinisme kwam nadien inderdaad, van Chroestjov tot Jeltsin, vanuit de partij zelf.

Conclusie van een relaas dat naar Franse trant uiteraard met tal van parallellen uit de vaderlandse geschiedenis is opgetuigd: waar linkse ideeën niet met harde hand worden doorgevoerd, wint het kapitalisme op alle fronten.

Antropologisch perspectief

Een andere benadering kiest de socioloog en antropoloog Emmanuel Todd in zijn *L'illusion économique*. Deze maakte voorheen al naam met een reeks werken waarin hij tegengestelde houdingen tegenover kwesties als immigratie, onderwijsbeleid en sociaal-economische politiek terugvoert op verschillen in antropologisch model tussen cultuurkringen, landen en subnationale regio's. Deze verschillen leest hij af uit oude erf- en familierechtelijke patronen (al dan niet zelfstandigheid van volwassen kinderen tegenover ouders, wel of geen gelijkheid tussen broers (en zusters), en endogamie versus exogamie). Een en ander leidt dan tot onderscheid in opvatting over gezag, openheid en saamhorigheid. Met deze theorieën hielp hij in 1995 Chirac aan een succesrijk afgesloten verkiezingscampagne, een zege die hij dan ook als enige had voorspeld toen Balladur nog hoog te paard zat.⁵

De heersende *pensée unique* ten koste van sociaal-democratisch gedachtegoed verklaart Todd uit dezelfde antropologische achtergronden, of liever gezegd: een

B O E K E N

noodlottige vermenging daarvan. Voor hem volgt de nieuwe unanimititeit niet zonder meer uit kapitalistisch marktdenken, omdat immers de oorsprong ervan juist ligt buiten de economie. Het gelijkheidsdenken wordt niet ondermijnd door vrij verkeer van goederen en kapitaal of door stabiliteitscriteria met het oog op Europese muntunificatie. Het is andersom: de hang naar ongelijkheid stond voorop. En de economische dwaasheid werd op de koop toe genomen. Eenzijdige nadruk op verlaging van productiekosten en op inkrimping van overheidsbudgetten heeft immers alleen zin voor landen die het vooral moeten hebben van export, uit hoofde van een kleine thuismarkt of, zoals Duitsland en Japan, van een keuze voor een industrieel handelsoverschot, mede dank zij een spontane voorkeur bij de consument voor producten van eigen bodem. Wanneer echter allen tegelijk de vraagzijde gaan afknijpen raakt iedereen in de put.

Todd blijft dus Keynesiaan, maar meent dat de Verenigde Staten, hoewel ze Keynes hebben afgezworen, hem in feite nog volgen. Namelijk door de kracht van hun economie af te meten aan een bruto binnenlands product, waarvan de slechts virtuele groei zit in economisch improductieve diensten, zoals bejaardenzorg, particuliere bewaking en advocatuur. Alleen de binnenlandse vraag wordt daar beter van. De zogenaamde anti-Keynesianen hebben het kind weggegooid, doch het badwater behouden, aldus Todd.

De Europese Unie lijdt niet onder het kapitalisme, maar onder een ongelukkige combinatie van

twee tegengestelde antropologische patronen: enerzijds het monetaire gezagsmodel en anderzijds de vrije markt in handel en kapitaalverkeer. Hier vloeien in hoofdzaak twee uiteenlopende soorten van kapitalisme met hun oude wortels in het gewoonterecht (collectieve binding versus individualistische vrijheid) ineen: respectievelijk het Duitse stramien, samenvallend met dat van de Franse randprovincies belichaamd in lieden als Delors, en het Angelsaksische, dat zich geografisch voortzet in heel Midden-Frankrijk.

De officiële afwijzing van Keynes en de afbraak van economische grenzen hangen, aldus Todd, ten nauwste samen. Nu wat hoger opgeleiden een meerderheid in de bevolking vormen, grijpen zij hun kans af te komen van het idee van een solidaire gemeenschap met haar Keynesiaanse inkomensoverdrachten. Economisch gezien echter is de terugkeer naar Say's wet van de automatische afzet niet anders dan achterlijk. Wanneer staten alleen nog dienen als kader voor neerwaartse beleidsconcurrentie, krijgt ieder onherroepelijk de trekken thuis in de vorm van werkloosheid, collectieve verarming en vroeg of laat de sociale uitbarsting. In Duitsland ontbreekt voor deze laatste, gezien het lage geboortecijfer, wellicht het menselijk potentieel. In het Britse – en door de Verenigde Staten grotendeels overgenomen – antropologische patroon wordt ongelijkheid zonder morren geaccepteerd: de armere helft van Amerika verschijnt zelfs niet meer aan de stembus en trekt zich zo terug uit het burgerschap.

Maar in het grootste deel van Frankrijk zal de groeiende ongelijkheid niet lang meer worden geslikt.

Destijds ontwaarde Marx het klassendenken in Frankrijk; hij dacht ten onrechte dat dit in het industrialiserende Engeland net zo bestond en daar dan voor revolutie zou zorgen. Nu leidt men omgekeerd uit de arbeidsrust in Engeland en Amerika af dat het liberale model ook in een land als Frankrijk wel stand zal houden. In beide gevallen is het verschil in antropologische voedingsbodem veronachtzaamd.

Duitse bevolkingsgroei stagneert

De hele 'globalisering' is een *mise en scène* door de elite. Eén universele *homo economicus* bestaat niet. Maastricht leek aanvankelijk bedoeld om het goede van beide antropologische modellen te verenigen: een nieuwe solidariteit op groter schaal dan de natie ('gelijkheid' binnen een groot 'familieverband'). In feite heeft het de nadelen van beide gecombineerd: politiek autoritair, maar sociaal zorgeloos. En dat terwijl voor het inkaderen van een groter Duitsland de formule van Maastricht niet eens nodig was. Want door het lagere geboortecijfer aan gene zijde van de Rijn worden er tegenwoordig evenveel Fransen als Duitsers geboren. (Of dit evenwel ook zo blijft na invoering van vlottere naturalisatie van minderheden door de coalitie van SPD en Groenen valt overigens nog te bezien.)

Eigenlijk vindt Todd de benaming kapitalisme voor de mechanismen van de nieuwe bovenlaag nog te veel eer. Hij ziet alleen nog een drang tot persoonlijke ver-

B O E K E N

rijkijng die ver uitgaat boven de drijfveer van een door het economisch liberalisme verondersteld eigenbelang, laat staan dat nog een verband zou bestaan met zorg voor het eigen nageslacht en dus met een voor het oude kapitalisme kenmerkend geloof in de toekomst. Na het verval van collectieve banden via ideologie, godsdienst, klassenbewustzijn, staat en nationaal gevoel rest nu alleen nog het najagen van ongelijkheid als een dolzinnig doel in zichzelf.

Zijn de boeken van Kahn en Todd alleen te zien als intellectuele hoogstandjes? Het bezwaar van eerstgenoemde is dat hij wel erg veel over een kam scheert en over de tweede kan men nazeggen wat

een Franse theoloog eens van Thomas van Aquino zei: 'Il n'ignore pas assez'. Zo is op het moment van schrijven van deze recensie nog onduidelijk wie straks in Duitsland aan het langste eind gaat trekken, Schröder en Duisenberg of Lafontaine. Moeten we die strijd duiden in termen van internationaal kapitalisme versus Saarlants gewoonterecht? Maar toch. Ook al zouden beide auteurs zondigen door overdrijving dan blijven hun boeken een welkom medicijn tegen de waan van de dag in economie en politiek.

SAM ROZEMOND
Verbonden aan Instituut
'Clingendael'

Noten

1. Jean-François Revel, *Mémoires - Le voleur dans la maison vide* (Plon 1998).
2. *La tentation totalitaire* (Laffont 1976), p. 358.
3. *Comment les démocraties finissent* (Grasset 1983), p. 315.
4. Laatstelijk in afleveringen 1965 en 1968 van het blad in september 1998.
5. Todd verklaart, evenals in eerdere werken, verkiezingsresultaten en bijvoorbeeld ook de uitslagen bij het Franse referendum over Maastricht aan de hand van nauwkeurige antropologische landkaarten. Een kenmerkende zin is ditmaal: 'Sans cette hétérogénéité, la France n'aurait jamais pu être simultanément individualiste et disciplinée, travailleuse et hédoniste, croyante et athée, républicaine en monarchiste, fille aînée de Rome et de Moscou.'

S uitgeverij
HET SPINHUIS

Verkrijgbaar
in elke erkende
boekhandel
en
rechtstreeks
bij de uitgeverij

♦ Jan Ramakers, Gerrit Voerman & Rutger Zwart (red.)

ILLUSIES VAN DEN UYL?
De spreiding van kennis, macht en inkomen

(isbn 90 5589 122 3; 136 pag.; geïllustreerd; fl. 32,50)

Het kabinet Den Uyl kondigde in mei 1973 een ingrijpende hervorming van de samenleving aan, samengevat in de leuze: 'Spreiding van kennis, macht en inkomen'.

Nu vijftientig jaar later gaan een aantal wetenschappers uit diverse disciplines en een vijftal voormalige bewindslieden en parlementariërs na hoe het kabinet destijds deze idealen vorm probeerde te geven en welke problemen het daarbij ontmoette.

Het boek is rijk geïllustreerd met foto's uit de omvangrijke collectie van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG).

Oudezijds
Achterburgwal 185
1012 DK Amsterdam
T: 020 - 525.2711
F: 020 - 525.3010
email:
spinhuis@pscw.uva.nl

H O O F D E N & Z I N N E N



De schande van Duindorp

Duindorp maakte Nederland wakker. Een trend die al lang was ingezet, werd op 7 augustus van dit jaar eindelijk onderwerp van gesprek in de huiskamer, op het kantoor en bij de kapper. Op 22 september volgde de politiek: 'Ik spreek niet van uit de commandotoren, want de steden hebben een eigen verantwoordelijkheid, maar ik ben niet voor al te grote sloopplannen', zei staatssecretaris J.W. Remkes op die dag in een uitzending van RTL4. Prof.dr Hugo Priemus was hem voorgedaan: in maart van dit jaar wees hij samen met dr Ronald van Kempen op 'het oude, huiveringwekkende thema: 'urban renewal = negro removal.' (*Geografie*; jrg 7, 1998, nr 2). De man in de straat heeft dit thema eerder ontdekt dan de politiek: in Scheveningen, in Utrecht, in Den Haag, in Apeldoorn, in Helmond en op andere plaatsen verzetten bewoners zich tegen de zogeheten 'herstructurering' van hun wijk. 'Wij wijken niet voor de rijken', is het motto van de Duindorpers die de sloop van elfhonderd huizen in hun wijk te lijf gaan. Hun motto is een variant op protest tegen 'urban renewal = negro removal'. En of het nu om arme blanken dan wel arme allochtonen gaat, de protestbeweging verdient aandacht.

Wat is de achtergrond van een plan als voor Duindorp?

Paars I, heeft zich samen met de Nederlandse steden, sterk gemaakt voor de Stedelijke Vernieuwing. Het is een beleid dat maat-

regelen omvat op het gebied van werkloosheidsbestrijding, onderwijs en vooral volkshuisvesting. Wat de volkshuisvesting betreft is een van de kerngedachten van de Stedelijke Vernieuwing deze: het aantal goedkope woningen in met name de Wederopbouwgebieden (1940-1965) moet afnemen. De gebieden moeten herstructureerd worden. Zo heet dat. Inzet is de bevolkingsamenstelling te veranderen. Kansarmen moeten plaats maken voor meer welgestelden teneinde de differentiatie (menging van arm en rijk) te bevorderen. Zo wil men breken met het leidend beginsel van de Stadsvernieuwing die nu op zijn eind loopt. In de Stadsvernieuwing moest voor verdwijnende sociale woningbouw weer sociale woningbouw terugkomen. In de Stedelijke Vernieuwing hoeft dat niet.

Op zich is daar iets voor te zeggen. De Vinex-gebieden leveren nu en straks vele nieuwe woningen op. De mensen uit de Wederopbouw die de sociale ladder beklimmen zullen graag naar de Vinex-gebieden gaan. Dat is nadelig voor de buurt die ze verlaten.

Teneinde dat tij te keren heeft Paars I de merkwaardige remedie van de differentiatie bedacht, een beleid met een dubbele bodem. Opzet is kansrijken en kansarmen te mengen. Daartoe moet er ruimte komen voor de kansrijken, en dus moet er gesloopt worden waarna nieuwbouw volgt. Of er wordt duur gerenoveerd.

De woningcorporaties die na hun recente verzelfstandiging als ondernemer moeten optreden, zien bij dit beleid een kans om ook woningen die nog renoveerbaar zijn, te slopen en vastgoed met

INHOUD

De schande van Duindorp
Voorbeeld Duitsland?
Aapjes kijken

H O O F D E N & Z I N N E N

hoog rendement te bouwen. Grondeigenaren varen er wel bij. Gemeenten die de grond in erfpacht uitgeven ook: de erfpacht kan bij een hoger vastgoedrendement omhoog.

Helemaal onbegrijpelijk is dit beleid niet. Want inderdaad: de stad is ten opzichte van de omliggende dorpen in de laatste decennia verarmd. De sociale klimmers trokken immers weg. De verhuislust van de niet-welgestelden is ook opvallend: er zijn buurten waar ieder jaar 10 procent van de bewoners vertrekt. De buurten gaan er daar niet op vooruit.

Maar de geplande intocht van de kansrijken en de aftocht van de kansarmen roept een paar vragen op. Met name de sociologische 'make-up' van het hele idee dat door herstructurering en menging van de bevolking een sociaal betere wijk ontstaat, dient kritisch getoetst te worden. De begrippen ghetto, eenzijdige bevolkingssamenstelling, differentiatie en spreiding dienen moeten daarom tegen het licht worden gehouden.

Ghetto-vorming, om maar bij het begin te beginnen, is het gevaar waar het in principe allemaal mee begonnen is. Van ghetto-vorming heeft iedereen in Nederland de mond vol. Mensen spreken nu al van een ghetto als in een flat de driewielers op het balkon staan en de was buiten hangt. Ghetto heten in de volksmond nu zelfs al alle wijken waar veel kansarme, al dan niet gekleurde mensen bij elkaar wonen. Je kunt in Utrecht niet met de taxi of de bus langs de vijf grote 50-er jaren flats tegenover de Belastingdienst aan de Gerbrandy-laan rijden of er is wel een mede-

passagier dan wel taxi-chauffeur die het woord 'ghetto' in de mond neemt. Het begrip ghetto zoals dat is gaan leven in de volksmond, heeft ogenschijnlijk een legitimatie gekregen door het Sociaal en Cultureel Planbureau dat een goed doorwrocht rapport heeft gemaakt over concentratie en segregatie in Nederland. (C.M. van Praag en P.T.M. Tesser: *Rapportage Minderheden* 1995. Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's Gravenhage, 1996) Het SCP, in tegenstelling tot vele bestuurders, neemt het woord ghetto met grote voorzichtigheid in de mond: alleen in de vier grote steden zijn er zulke grote concentraties van buitenlanders dat zonder maatregelen op het gebied van schoolbezoek, werkgelegenheid en vandalismebestrijding er wel eens ghetto-vorming zou kunnen ontstaan.

Bloemendaal: een ghetto?

Dat is iets heel anders dan de nu alom aangehangen mening dat een het bijeen wonen van arme en/of gekleurde mensen principieel verkeerd is en nadelig is voor hun kansen op een behoorlijk bestaan. Theoretisch is er voor die mening dan ook geen basis: bij elkaar wonen op zich zegt niets. In Wassenaar en Bilthoven wonen veel mensen van een zelfde 'soort' bij elkaar. De Rivierenwijk in Utrecht is van oorsprong een wijk van mensen van de NS, gebouwd door NS-woningcorporaties. De Indische buurt in Amsterdam is van oudsher het gebied van de Amsterdamse tram en de PTT-corporaties. Geen mens die daar ooit iets verkeerd in heeft gezien. En op zich is er ook niets verkeerd aan: mensen van eenzelfde

'soort' zoeken elkaar op, en heeft de overheid dan het recht die mensen te gaan spreiden?

Spreiding overigens is een bezigheid die geen enkele wettelijke basis heeft, integendeel. Of zoals het SCP opmerkt: omdat het spreiden van mensen verboden is, gaat men nu over tot het spreiden van hun huisvesting. Tegelijk twijfelt het SCP aan het nut ervan. Als de tegenwoordig zo hevig betreunde 'eenzijdigheid' van een arme wijk wordt doorbroken, en er duurdere behuizing voor de meer welgestelden wordt tussengevoegd, ontstaan er waarschijnlijk 'duurte-eilanden' waar geen arm mens contact mee heeft.

Mengen, bij elkaar over de vloer komen en van elkaar wat opsteken, is waarschijnlijk een illusie. Een populaire illusie. Want wie het over anti-ghettobeleid heeft, en de problemen in een wijk breed uitmeet, heeft kans op subsidie voor opbouwwerk, maar ook voor sloop en dure nieuwbouw. Ondertussen drukt het woord 'ghetto' een stempel op mensen die het niet verdienen. Of zoals Priemus en Van Kempen schrijven: 'Door alleen de nadruk te leggen op de mogelijke – maar in Nederland empirisch niet bewezen – nadelen van het ruimtelijk bijeen wonen van bepaalde bevolkingsgroepen, zou de herstructureringsaanpak zelfs dubieus en verdacht kunnen worden, omdat zij de suggestie wekt dat zij gericht is op bevolkingssamenstelling: een nieuwe variant op het oude huiveringwekkende thema: urban renewal = negro removal.'

Na ghetto-vorming komt differentiatie: de overheid gaat een ghetto tegen door de bevolking-

H O O F D E N & Z I N N E N

samenstelling te sturen. Ze spreidt de armen. Het mengen van arm en rijk moet het gevolg zijn. Het is een idee dat fraai en bewogen klinkt. Maar wat is de theoretische basis ervan? Hoe weten bestuurders en corporaties zo zeker dat de kansarmen die in de wijken mogen blijven, zich optrekken aan kansrijken die er straks neerstrijken? Is daar onderzoek naar gedaan? Hier, of in het buitenland? Bestaat zulke van bovenaf gestuurde menging van arm en rijk in het buitenland?

Mijn rondgang langs de deskundigen leverde zeer vele titels van stadssociologische publikaties op, maar er is geen enkel boek of artikel bij dat een experiment met het mengen van bevolking evalueert. Sterker nog: vroegere pogingen tot spreiding van mensen (men denke aan de wijken voor a-socialen of aan de Indische Nederlanders die na 1950 kwamen) zijn wel beschreven, maar het resultaat is nooit echt getoetst aan het doel. Kortom, we weten van het effect van spreiding en sturing (en differentiëren is een vorm van spreiding) vrijwel niets af.

Differentiatie die van bovenaf wordt gestuurd is een experiment, of zo men wil een fantasie. Ze wordt gepresenteerd als een theoretisch goed doortimmerde ideologie: de ideologie van de ongedeelde stad. De verwachtingen zijn dan ook hoog gespannen. De waarschuwing dat het wel eens lelijk tegen kan vallen die het Sociaal en Cultureel Planbureau in 1996 publiceerde, wordt alom genegeerd.

Ondertussen levert het differentiatie-beleid wel de aanzet tot gevaarlijke zaken. Afkeer van allochtonen en tegen armen in het

algemeen krijgt nu vrij spel. Overheden, corporaties, maar ook bewonersgroepen van meer *well-to-do* burgers in grote Wederopbouw-wijken spreken over sloop van flats met allochtonen. Termen als spreiding, verdunning, maar ook volksverhuizing gaan openlijk over tafel.

Men zou er het woord verbanning aan toe moeten voegen. Ook daar rust nauwelijks nog een taboe op, zelfs niet in de PvdA. Helaas.

Bewoners genegeerd

Achter de schermen geven overheden en corporaties volmondig toe dat het differentiëren en dus spreiden niet alleen te maken heeft met het voorkomen van ghetto's. Achter de schermen wordt tevens veel gesproken over grondprijzen, erfpacht en hoog renderend vastgoed. Daarom hoeft het ook geen verbazing te wekken dat corporaties en overheden die een sloopplan maken, niet of nauwelijks onderzoek doen naar de mensen in de flats of woningen die weg moeten. Men beweert dat door sloop sociale misstanden weggenomen dan wel verplaatst worden. Men onderzoekt echter niet of nauwelijks, zoals ik tijdens veldwerk bemerkte en zoals ook Esther Agricola e.a. in de bundel *De na-oorlogse wijk centraal* schrijven, welke mensen er nu precies in welk blok wonen. Doordat onderzoek ontbreekt, is het heel wel mogelijk dat men een groep zeer solide burgers die in stille armoede een buitengewoon oppassend leven leiden, de buurt uit jaagt. Kortom: naar buiten toe lijkt het differentiatie-beleid zeer doordacht. Maar getoetst is het niet.

Wat ook sceptisch stemt is het lot van de mensen die weg moeten uit hun buurt. Waar moeten ze naar toe? In de regel zijn daar geen speciale plannen voor.

Dat is merkwaardig. Immers: de vele beleidsnota's en convenanten over Stedelijke Vernieuwing staan bol van sociaal gevoel. Men wil wat doen tegen schoolverzuim, werkeloosheid, vandalisme, criminaliteit en natuurlijk slechte huisvesting. Maar zijn de mensen die moeten verhuizen nu opeens van al die problemen af als ze (gedwongen) vertrekken naar elders? Dat is niet waarschijnlijk. Temeer niet omdat ze hun herhuisvesting voor het overgrote deel zelf moeten regelen. Wie zegt ons dat ze niet in een situatie terecht komen waarin de sociale problemen zich nog hoger opstapelen?

Hun herhuisvesting zal de gemeenschap in ieder geval veel subsidie kosten. Waar goedkope woningen worden afgebroken, is groei van de huursubsidie onvermijdelijk.

Dat leidt ons naar een volgende vraag: waarom wordt er eigenlijk goedkope huisvesting op grote schaal afgebroken in een land waar 900.000 woningen alleen met huursubsidie kunnen worden bewoond En waar ieder onderzoek naar de oorzaken van armoede de hoge woonlasten aanwijst als eerste schuldige.

De voorstanders van differentiatie spreken veel over leegstand van goedkope, oudere woningen. Nu, die leegstand is met een aantal van 900.000 gebruikers van huursubsidie niet overal een acuut probleem. Leegstand komt nogal eens voor in de duurdere nieuwe huurwoningen. Leegstand van goed-

H O O F D E N & Z I N N E N

kope woningen bestaat, met name in de provincie. Maar daar is van ghetto-vorming geen sprake. Dan moet men de zaak gewoon bij de naam noemen en zeggen dat de woningen hun geld niet opbrengen. Daar hoeft men dan niet gewichtig over te doen. Het verdient überhaupt aanbeveling het eenvoudige te houden. Of zoals Priemus en Van Kempen schrijven: 'Ten slotte valt op dat de ideologie rondom de stedelijke herstructurering onduidelijk en slecht onderbouwd is. Het heet dat herstructurering vooral nodig is om een gedeelte stad te voorkomen. Dat introduceert hachelijke bevolkingspolitieke overwegingen in een nuchter strategisch voorraadbeleid. De ontwikkeling van de stedelijke woningmarkt en arbeidsmarkt vormen een voldoende rechtvaardiging voor het herstructureringsbeleid.' Wat Priemus en Van Kempen willen voorkomen is dat door loodzware nadruk op het bestrijden van 'eenzijdige bevolkingssamenstelling' van wijken de allochtonen uiteindelijk het loodje leggen. Oftewel: 'Concentraties van allochtonen worden in de nota

Stedelijke vernieuwing' niet genoemd, maar zullen in de concrete uitvoering op lokaal niveau als ongewenste verschijnselen in de stedelijke samenlevingen worden benoemd.'

En daarmee zijn we terug bij het thema van de 'urban renewal' die al te makkelijk noedt tot 'negro removal.' En dat terwijl er tal van normale, legitieme redenen zijn om daar waar de stad werkelijk nieuwe bouwlocaties biedt en er niemand verjaagd hoeft te worden, eens wat anders neer te zetten dan alleen woningbouw tot aan de huursubsidiiegrens. De gegadigden voor deze duurdere woningen zouden dan de sociale klimmers uit de achterstandsburten zelf moeten zijn. Want met het vertrek van de sociale klimmers begon immers de overgang van arbeidersbuurt naar achterstandswijk. Als we dat tij kunnen keren door de mensen die het goed gaat in de buurten vast te houden, is er veel gewonnen.

Priemus en Van Kempen zijn de eersten van een klein, maar groeiend aantal volkshuisvestingsdeskundigen en politici die deze optie bepleiten, en dus verbanning en

gedwongen verhuizing op een afstand houden.

Plannen voor sloop van grote complexen die nog bruikbaar zijn, en bevolkingspolitieke ingrepen passen niet in hun visie. Massale verhuizingen ook niet. Van een vervanging van de armen door de welgestelden is in hun opzet ook geen sprake. Het Kamerlid Duivesteijn (PvdA) volgde Priemus en Van Kampen met voorstellen die uitgaan van de belangen van de 'zittende bewoners.' De Wederopbouw die afgeschreven leek, wordt door Duivesteijn getypeerd als 'gedateerd', maar niet verkrot. (*Binnenlands Bestuur*: 25-9-1998).

Niemand kan met zekerheid zeggen dat het vasthouden van de bewoners in de buurt zal lukken en het sociale rendement zal opleveren dat men ervan verwacht. Maar het is in ieder geval een zachtmoedig alternatief. Alleen al daarom dient het serieus genomen te worden.

TESSEL POLLMANN
lid van de PvdA en auteur van
het boek 'Volkswoningbouw
1900-1940, een analyse van
overlevingskansen'. (SDU 1997)



H O O F D E N & Z I N N E N

Voorbeeld Duitsland?

De nieuwe Duitse coalitie van SPD en Bündnis 90/Die Grünen wordt door progressief Nederland met enthousiasme begroet. Na 16 jaar Kohl is er dan eindelijk een progressieve meerderheid die ook nog eens in luttele weken tot een regeerakkoord komt. De Duitse overwinning bezegelt, samen met de nieuwe regering van D'Alema in Italië, de sociaal-democratische dominantie in Europa, nu in dertien landen sociaal-democraten in de regering zitten. De sociaal-democratie staat weer op de kaart van Europa. De Duitse coalitie biedt zonder meer nieuwe kansen voor de Europese verhoudingen. Na Jospin heeft nu ook Schröder gewezen op het belang van Europees werkgelegenheidsbeleid. De afspraken die in november 1997 op de top in Luxemburg zijn gemaakt over Europese coördinatie van nationale werkgelegenheidsplannen krijgen daarmee een volgende impuls. De afspraken in Luxemburg betroffen niet meer dan evaluatie van nationaal beleid aan de hand van verschillende richtsnoeren, onder andere ten aanzien van inzetbaarheid en gelijke kansen. Dat is al een hele stap vooruit vergeleken met daarvoor, toen van Europese coördinatie niet of nauwelijks sprake was. Maar wellicht is meer nodig. Bijvoorbeeld afspraken over minimumnormen ten aanzien van sociale zekerheid waaraan landen moeten voldoen. Bevorderen van het gelijke kansen beleid in Europa. En een versterking van de sociale dialoog, alsmede van de positie van de Sociale Raad ten opzichte van de Ecofin Raad. Hoe

dan ook, de linkse Duitse coalitie vergroot de kansen dat Europa een sociaal gezicht krijgt.

Maar hoe moeten we de afspraken over de binnenlandse politiek van de nieuwe coalitie beoordelen? Moeten we jaloers zijn op deze rood/groene coalitie bij onze oosterburen? Moeten we constateren dat terwijl wij verder gaan op de weg van Paars er in Duitsland een echte kans ligt op het voeren van werkelijk progressieve politiek?

In Duitsland blijft veel bij het oude Ik ben daar niet zo zeker van. Toegegeven, de nieuwe Duitse coalitie heeft grootse plannen voor het verbeteren van de werkgelegenheid. Ze wil, deels naar Nederlands model, via een overlegstructuur een alliantie voor arbeid opzetten, en neemt een aantal maatregelen op het terrein van milieu, zoals een kleine verhoging van de benzine-prijs en de afspraak dat kerncentrales worden stilgelegd. Maar voor het overige blijft veel ongewijzigd. Op het terrein van asielbeleid zal Duitsland haar politiek niet veranderen. Ten aanzien van sociale zekerheid richt de aandacht zich met name op het beschermen van inkomens. Daarmee houdt de nieuwe Duitse coalitie vast aan de klassieke passieve inkomenspolitiek die ook Nederland tot ver in de jaren tachtig heeft gekenmerkt. Waar Schröder open staat voor nieuwe arbeidsmarktpatronen, zoals een combinatie van flexibiliteit én zekerheid, wordt hij onmiddellijk gecorrigeerd door Lafontaine, een ouderwetse sociaal-democraat. Er staan ook mooie zinnen in het Duitse regeerakkoord over de ge-

lijke berechtiging van vrouwen en mannen, maar weinig concrete initiatieven om arbeid en zorg beter met elkaar te kunnen combineren. Het Duitse beleid liep, afgezien van een lang verlof voor moeders – erfenis van klassieke kostwinnersafspraken – toch al niet voorop in Europa en de vraag is of de nieuwe coalitie daarin veel verandering zal brengen. Er is weinig zicht op creatief omgaan met de zich snel ontwikkelende diensteneconomie, die – kansen biedt om dienstverlening te vergroten en werklozen en herintreders aan een baan te helpen, maar daarentegen is er wel sprake van bescherming van de klassieke industriële economie.

Daarmee komen de beperkingen van de Duitse coalitie in zicht. Op binnenlands sociaal terrein zal waarschijnlijk een behoudend progressieve koers gevoerd worden. Progressief beleid staat vandaag de dag niet meer vanzelfsprekend voor nieuw beleid, maar kan ook behoudend of zelfs conservatief zijn. Dat hoeft niet altijd slecht te zijn, maar in een wereld waarin de internationale economie steeds bepalender wordt en de levensloop van mensen grondig is gewijzigd, werkt een klassieke inkomenspolitiek niet meer. En daarin voldoet evenmin een Neo-Keynesiaans beleid om de vraag te vergroten, zoals door Lafontaine al bij herhaling is voorgesteld.

Dat roept de vraag op in hoeverre de Duitse coalitie een voorbeeld voor Nederland is. Enerzijds is de PvdA – gelukkig – de traditionele passieve inkomenspolitiek voorbij. Paars heeft de Nederlandse politiek opengemaakt en aanzetten gegeven voor nieuw be-

H O O F D E N & Z I N N E N

leid, bijvoorbeeld door marktwerking te gebruiken als breekijzer om ongewenste monopolies open te breken, door flexibilisering op de arbeidsmarkt te bevorderen en tegelijkertijd de positie van flexwerkers te beschermen, door de deelname van 'outsiders' op de arbeidsmarkt te stimuleren en die van 'insiders' tot op zekere hoogte in te perken, door voorwaarden te scheppen voor nieuwe combinaties van arbeid en zorg, bijvoorbeeld via deeltijdarbeid, zonder deze arbeid als tweederangs te beschouwen. Als het goed is zet Paars II die ontwikkeling voort. Anderzijds moet – eerlijk is eerlijk – erkend worden dat het beleid lang niet op alle punten zo progressief is als menigeneen zou willen. Ook in Nederland is nog steeds sprake van armoede, uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking zijn per saldo verlaagd, de relatie tussen milieu-

bescherming en economische groei is nogal eens onevenwichtig en investeringen in onderwijs en gezondheidszorg zouden – ondanks de winst die de PvdA hier geboekt heeft in de onderhandelingen over het regeerakkoord – in Nederland hoger mogen zijn. Maar dat neemt niet weg dat Paars een belangrijke bijdrage heeft geleverd en zal leveren aan een noodzakelijke ommezwaai in de politiek.

Een eventuele toekomstige coalitie van PvdA en GroenLinks (al dan niet samen met D66 of eventueel CDA) zal niet ontkomen aan de erfenis van Paars. Gelukkig maar. Dat zou zowel de linker-vleugel in de PvdA als GroenLinks niet alleen dwingen tot een realistische, maar vooral ook tot vernieuwende progressieve politiek. Tot een creatief beleid waarin bijvoorbeeld maatschappelijk ondernemerschap tot kernpunt van

beleid wordt gemaakt, waarin de diensteneconomie wordt ingezet om mensen te betrekken bij de arbeidsmarkt en die tegelijkertijd tegemoet komt aan de grote vraag naar persoonlijke diensten (varierend van schoonmaken, klussen en administratie bijhouden), waarin de combinatie van arbeid en andere verantwoordelijkheden als zorg vorm krijgt voor brede groepen van de bevolking en waarin gezocht wordt naar nieuwe vormen van sociale en politieke participatie. Wellicht is Paars de beste wegbereider voor een vernieuwende, eigentijds vorm van progressieve politiek.

JET BUSSEMAKER

is Tweede Kamerlid voor de Partij van de Arbeid. Zij is daarnaast verbonden aan de vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit Amsterdam.



H O O F D E N & Z I N N E N

Aapjes kijken

Onlangs schetste Nick Huls in S & D de realiteit van de ambtelijke cultuur binnen het departement van Economische Zaken aan de hand van een casus rond wetgeving op het gebied van consumentenkrediet en doet hij een aantal voorstellen om deze cultuur, de stuitende inefficiency van ambtelijk overleg, te redresseren (nr. 5/1998). Hij wijst daarbij op mogelijkheden in de sfeer van heldere primaattoewijzing, verantwoording van ambtenaren in de Tweede Kamer, de stichting van een bestuursdienst met onafhankelijke, onthechte ambtenaren en een arbitrage bij ambtelijke competentiegevechten door het departement van Algemene Zaken. Daarnaast pleit Huls voor 'onderhandelend wetgeven', d.w.z. laat ambtenaren zoveel mogelijk in de slag gaan met belangengroepen voordat wetten worden gelanceerd.

Als ambtenaar, reeds vele jaren werkzaam bij het CBS herken ik natuurlijk wat Huls beschrijft en ik heb mij dikwijls afgevraagd waarom ambtenaren zich gedragen op de manier zoals hij dat aangeeft. Lang geleden, als jeugdige onderzoeker en dus groen als gras, bezocht ik eens een vergadering van Europese statistici die tot taak hadden statistieken op het gebied van sociale zekerheid te harmoniseren. Tot mijn stomme verbazing waren ze daar al een jaar of zes mee bezig in een schier eindeloze serie halfjaarlijkse bijeenkomsten in Luxemburg en toen ik het bestond te zeggen dat men zich daarmee toch een brevet van onvermogen gaf, werd er nauwelijks ge-

reageerd. Zelfs aan de rijkelijk met drank besprenkelde lunch werd er niet op teruggekomen. Hoe verklaar je dat? Waarom doet iedereen daar vrolijk aan mee? Hoe komt het toch dat groepen van doorgaans intelligente en niet onaardige mensen zich een dusdanige werkwijze aanmeten, dat besluitvorming jaren vertraagd wordt (en belastinggeld verspild), zonder met de ogen te knippen? Waarom maken, aldus Huls, 'tientallen hooggekwalificeerde volwassen mannen (en een enkele vrouw) elkaar gedurende zeven jaar het leven zuur zonder enig *commitment* om een project tot een goed einde te brengen?' En hoe verklaar je — om nog eens een ander voorbeeld van ambtelijk gedrag te noemen — dat elke overheidsdienaar altijd en eeuwig zegt het druk te hebben, ja zelfs beweert dat de werkdruk ondragelijk is en er dus geen tijd is voor extra werkzaamheden of klantvriendelijk gedrag, terwijl ik waarneem dat de sfeer binnen het gebouw waar ik werk zeer ontspannen is, dat verjaardagen uitvoerig worden gevierd, de kantine druk bezocht wordt en vergaderingen eindeloos gerekt zonder dat iemand zich daaraan stoort? En kom Huls en mij niet aan met het verhaal dat het door ons gesignaleerde gedrag waarschijnlijk symptomatisch is voor het departement van EZ waar we het beiden over hebben en niet geldt voor bijvoorbeeld een gemeentelijk vervoerbedrijf. Het waargenomen gedrag tref je overal binnen de overheid aan.

Huls staat uitvoerig stil bij de manier waarop betrokkenen elkaar bestoken met nota's, analy-

ses, commentaar op notulen e.d. en stelt terecht dat dat slechts bedoeld is om het eigen gelijk vast te leggen, maar ik vind dat daarmee nog geen verklaring gegeven wordt voor het zo opvallende fenomeen dat klaarblijkelijk 'elk besef van verantwoordelijkheid ontbreekt voor de voortgang van het project'. Nogmaals, hoe komt dat? Dienen we niet eerst een adequaat antwoord te vinden op die vraag alvorens zoals Huls dat doet, ideeën te lanceren ter verbetering van ambtelijk wangedrag? Want dat is mijn bezwaar tegen het pleidooi van Huls die oplossingen aandraagt zonder zich te baseren op gedegen verklaringen van het gedrag dat hij waarneemt.

Dominant eigenbelang

Laten we er eens van uit gaan dat mensen en dus ook ambtenaren zich in hun dagelijks werk vooral laten leiden door hun evolutionair diep ingesleten neiging het eigenbelang voorop te stellen. Verklaart dit de verschijnselen die Huls en ik waarnemen? Ik denk het wel. Individuele ambtenaren streven hun eigenbelang na en worden van daaruit zeer loyaal aan hun meederen, want dat loont. Dat loont in termen van rechtszekerheid en salarisoniveau en om die reden ligt dus niemand wakker van het eindeloos traineren van besluitvormingsprocessen. Integendeel, want hoe langer je met iets bezig bent, desto meer bestaansrecht bouw je op. En wie heeft er nu een individueel belang bij het verhogen van de efficiency? Vrijwel niemand toch? Afgezien van de hoogste ambtenaren (en zelfs die niet altijd) en de verantwoordelijke politici is verder niemand

H O O F D E N & Z I N N E N

persoonlijk gebaat bij het anders organiseren van de bestaande ambtelijke overlegprocessen. En de individuele ambtenaar heeft zich tegen een eventuele aanval daarop prima ingedekt. Via de ambtelijke vakbonden waarvan ik er één ken 'from the inside'. Er is geen beter voorbeeld voorhanden van hoe individuele belangen worden gebundeld om zich te verdedigen tegen aanvallen op gevestigde posities en hoe in de praktijk de vertegenwoordigers, evenzeer uit op hun persoonlijk belang, precies hetzelfde gedrag ten toon spreiden als waar Huls tegenaan liep met de wetgeving op het gebied van consumentenkrediet.

Nu kun je je afvragen of deze – *for the sake of the argument* – gechargeerde voorstelling van zaken zich niet ook elders, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven voordoet. Zouden we op basis van het principe van het eigenbelang verwachten ook daar gedragspatronen tegen te komen zoals in de ambtenarij? Tot op zekere hoogte zal dat het geval zijn en een aantal grote bedrijven kan er van meepraten, maar het is natuurlijk duidelijk dat in een omgeving waar gestuurd wordt op *output*, hetgeen in het bedrijfsleven niet ongebruikelijk is, het eigenbelang van werknemers een andere lading krijgt en andere gedragspatronen genereert dan in de ambtelijke omgeving waar vrijwel overal sprake is van sturing op *inputs*.

Wellicht biedt de verklaring dat het eigenbelang aanzienlijk van invloed is op het gedrag van ambtenaren geen reden tot veel optimisme, maar ik ga liever uit van de realiteit bij het zoeken naar oplossingen dan voor de zoveelste keer

iets op te hoesten dat feilloos onder tafel wordt geschoven omdat persoonlijke belangen daar niet mee gediend zijn en het is daarom dat ik twee van door Huls voorgestelde maatregelen tegen het licht wil houden van de door mij genoemde verklaring van ambtelijk gedrag. Wanneer blijkt dat een maatregel niet of zeer weinig persoonlijke winst oplevert voor individuele ambtenaren, dan zou ik hem maar vergeten.

De ambtenaar als klokkenluider?

Ik begin met het voorstel van Huls om ambtenaren ter verantwoording te roepen in de Tweede Kamer. Op zich vind ik dit een heel goed idee, er zal een reinigende werking van uitgaan zoals parlementaire enquêtes laten zien, maar wil je, zonder het zware middel van het onder ede verhoren te gebruiken, bereiken dat ambtenaren het achterste van hun tong laten zien, dan moet je het hen wel erg aantrekkelijk maken. Want iemand die de vuile was buitenhangt maakt zich in eigen huis nu eenmaal niet geliefd en loopt grote risico's. Ik durf zelfs de stelling te verdedigen dat een ambtenaar slechts dan open kaart speelt wanneer zijn rechtspositie op voorhand is veiliggesteld. Dat kan wel eens een dure zaak worden en dan heb ik het nog niet eens over uitwassen zoals in de vs waar ambtenaren ontslag krijgen van rechtsvervolging alvorens bewijslast wordt overhandigd.

Overigens heeft Huls het in zijn voorstellen alleen over topambtenaren. Realiseert hij zich dat het door hem aangeklaagde en veroefde gedrag tot op de bodem van het overheidsapparaat aanwezig is?

Door de top ter verantwoording te roepen haal je wel wat overhoop, maar er zal niets wezenlijks veranderen aan het ambtelijke klimaat. Ik ben er dus niet op voorhand zeker van dat dit idee van Huls werkt in de praktijk.

Het tweede voorstel dat ik wil belichten is het concept van het onderhandelend wetgeven. Huls' betoog lijkt op het eerste gezicht veelbelovend, want is erop tegen wanneer wetgever en belanghebbenden vooraf zaken uitonderhandelen, maar ik vrees dat dit een dusdanig mijnenveld is dat we er maar beter niet aan kunnen toegeven. Het kan niet genoeg benadrukt worden dat wetgevers tot het uiterste moeten gaan om draagvlak te kweken, maar onderhandelen in informele circuits met belangengroepen lijkt mij niet verstandig. Ik heb de zogenaamde Limburgse affaires van nabij meegemaakt en weet dus waar al die draagvlakverbredende activiteiten toe kunnen leiden: tot corruptie, zoals in een aantal gevallen is gebleken. Men dient zich goed te realiseren dat in de door Huls gewenste onderhandelingsituaties zich ambtenaren en vertegenwoordigers van belangengroepen bewegen die – ik wil het nogmaals naar voren brengen – primair gestuurd worden door hun eigenbelang en dat kan alleen maar tot narigheid leiden. Dat dit geen onzinpraat is wordt geïllustreerd door de vele gevechten op het terrein van de ruimtelijk ordening, het milieu en vooral de asielzoekersproblematiek, waar het NIMBY-effect mensen tot de meest fanate voorvechters maakt van een groeps- of zelfs het algemeen belang om er hun eigen voordeel

H O O F D E N & Z I N N E N

mee te doen. Terzijde overigens: onderhandelend wetgeven staat wel erg ver af van het concept van het primaat van de politiek en alleen daarom al lijkt het me geen goed idee.

Kortom, ik deel de kritiek van Huls op de waanzin van ambtelijke overlegstructuren en vind zijn voorstellen interessant. Maar wat wij éérst moeten doen is een afdoende wetenschappelijke verklaring vinden voor het ambtelijk gedrag om van daaruit maatregelen te treffen. Verklaringen die breder en robuuster zijn dan het hier door mij als voorbeeld aangegeven principe van het eigenbelang.

Nadrukkelijk zou ik willen bepleiten om het ambtelijk gedrag, of meer in het algemeen het gedrag van mensen in de bureaucra-

tische omgeving voor de verandering eens niet te laten onderzoeken door bedrijfskundigen of door uit kringen van (ex)bestuurders gerecruteerden, laat staan door zogenaamde organisatiedeskundigen die zich laten inspireren door op de waan van de dag gebaseerde oppervlakkigheden gedebiteerd door goeroes uit de gelikte en dure, maar niettemin uiterst mistige wereld van de management-consultancy. Nee, ik zie meer heil in benaderingen zoals we die kennen uit de sociobiologie, evolutionaire psychologie en verwante disciplines. Velen zullen zich herinneren dat in het recente verleden wetenschappers die voor crimineel gedrag biologische verklaringsgronden postuleerden door progressief Nederland wer-

den neergesabeld. Een verkettering die door de 'founding father' van de sociobiologie, Edward Wilson, pregnant is beschreven in zijn prachtige autobiografische werk 'Naturalist' en die progressieve politici voor jaren heeft afgesneden van een wetenschappelijke benadering die zo langzamerhand de erkenning krijgt die zij verdient. Voorbeeld ervan is het werk van ethologen (men leze bijvoorbeeld het recent verschenen werk van Frans de Waal: 'Van Nature Goed') die op briljante wijze gedrag van primaten waarnemen en verklaren. En wat de ethologen lukte met apen, lukt ze wellicht ook met ambtenaren.

WILLEM PEETERS
Ambtenaar bij het CBS



REGISTER 1998

ARTIKELLEN

- Akkerboom, B.
– Het riskante gokgedrag van Paars II
7/8, 297
- Anker, H.
– De PvdA-campagne van 1998 *Over koers en organisatie* 7/8, 299-311
- Becker, F. & Vermeij, R.
– De onuitstaanbare braafheid van de PvdA
6, 273-280
- Blokland, H.
– Soldaten van zestien en de vrijheid 1, 43-44
- Bos, W.
– Het radicale midden 6, 249
– Publiek Private Samenwerking: een links thema? 12, 542-553
- Bouwman, R.
– De gespannen verhouding tussen *echte* arbeiders en de PvdA 4, 197-199
– Chaos en rumoer *Grepn uit de partijbladengeschiedenis van de PvdA* 7/8, 348-354
- Breman, J.
– Azië, het blijft een mirakel 2, 51-57
- Bussemaker, J.
– Voorbeeld Duitsland? 12, 572-573
- Cuperus, R.
– Een hoen in het hoenderhok 3, 97
– De *special effects* van Steven Spielberg en Tony Blair 11, 521-524
– De bijkeuken van Kok 12, 525
- Delwaide, J.
– Van Blair- naar Schröder-effect 10, 417
- Dulleman, C. van
– Symboliek van het huwelijk ramp voor 'derde' 7/8, 361-364
- Dunk, T. von der
– Repliek 2, 95-96
- Dijk, P. van & Kruse, S.
– Zelfstandige bestuursorganen en het primaat van de politiek 11, 504-513
- Elchardus, M.
– Tegen voorspelbare ongelijkheid *De dienst-economie als project van links* 2, 58-64
- Eppink, D.J.
– Vreemde Kameraden *Socialisme in Nederland en België: een wereld van verschil* 4, 171-175
- Gerrits, A.
– Paars II en de buitenwereld 9, 377-380
- Grotenhuis, A.J.
– De perspectieven voor een vermogensrendementsheffing 4, 156-159
- Harbers, H.
– Technologie en politiek *Over ficties van sturing en democratisering in een technologische cultuur* 1, 3-9
- Heer, M. de & Wolters, H.
– Naar een Europese socialistische partij
6, 267-272
- Heijden, P.F. van der
– Een nieuwe rechtsorde van de arbeid *Op zoek naar een andere architectuur van het arbeidsrecht* 5, 219-228
- Hertogh, M.
– Rechter en bestuur: tijd voor een goed gesprek 3, 116-121
- Hogenboom, B.
– De brandweer onder vuur: het IMF en de financiële crisis 11, 492-497
- Hoogenboom, M.
– Privatisering in de geschiedenis van de Nederlandse sociale verzekering 1, 16-21
- Hoogendijk, W.
– Als kikkers in de pan: de mens in de nieuwe 'opdringeconomie' 7/8, 364-366
- Hofstede, G.
– Turkije en Europa: een kwestie van culturen? 7/8, 367-368
- Huls, N.
– Leve de postmoderne ambtenaar!
5, 229-237
- Hulst, M. van, Mastenbroek, E. & Veldhoen, G.
– Ons Europa *Open brief aan de PvdA* 10, 444-452
- Jacobs, B.
– Belastingstelsel: steeds minder progressie
9, 386-390
- Jong, A. de
– Kamerlid voor de Partij van de Arbeid
Een terugblik 7/8, 332-339
- Kalma, P.
– Shareholder value 4, 145
– Een wereld te winnen? 9, 369
– De opmars van het financieel kapitalisme
11, 498-503

R E G I S T E R 1 9 9 8

- Keuzenkamp, H.
– De zorgen van Netelenbos 11, 477
- Koch, K.
– De pijnlijke vragen van de Eerste Wereldoorlog 11, 479-486
- Kockelkoren, P.
– Een onvoorwaardelijke EIS: een Ecologische Infra-Structuur voor verkeer en vervoer 6, 258-266
- Kolthoff, K.
– Adviseurs van de overheid *De Cost gaetwel erg ver voor de Baet uyt* 2, 71-75
- Kruse, S., zie Dijk, P. van
- Leijnse, F.
– Over het nut van ideologie: privatisering van de sociale zekerheid 5, 203-212
- Mastenbroek, E., zie Hulten, M. van
- Melkert, A.
– De weg van sterk naar sociaal *Over de sociaal-democratie in Europa* 10, 419-425
- Metten, A. & Riel, B. van
– Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel 4, 165-170
- Middel, B.
– De SP: Volkse partij of Volkspartij? 4, 180-185
- Mobach, H.
– Ook fiscaal blijven de marges smal *Belastingplan vereist smeergeld* 4, 160-164
- Mokken, R.
– De schaduwzijden van het Angelsaxisch ondernemingsmodel 10, 426-432
- Mulder, B.
– 150 jaar Communistisch Manifest 12, 554-561
- Nieuwenhuijsen, P.
– Paars II en het binnenlands bestuur 9, 383-385
- Noordergraaf, H. & Workum, J. van
– De PvdA en de kritiek van de kerken 6, 281-287
- Oele, A.
– Solidariteit zonder kleren 1, 45-47
- Outshoorn, J.
– 'Paars' en de ommekeer in het emancipatiebeleid 3, 122-127
- Peeters, W.
– Aapjes Kijken 12, 574-576
- Pennings, P.
– De marktgerichtheidsschaal van de Europese sociaal-democratie 9, 402-405
- Ploeg, R. van der
– Een amendering van het belastingplan voor de 21e eeuw 3, 104-109
- Pollmann, T.
– De schande van Duindorp 12, 568-571
- Praag, Ph. van
– Verkiezingscampagnes van Drees tot Kok 7/8, 323-331
- Provoost, M.
– Nieuwe stedelijkheid in de snelwegzone *De dertiende provincie van Nederland* 6, 251-257
- PvdA-commissie Beginselen
– Proeve van een beginselprogramma 10, 453-462
- Quak-Stoilova, J.
– Het transformatieproces in Oost-Europa *De diversiteit verkend* 1, 22-28
- Riel, B. van
– Hervorming van het internationale financiële stelsel: een inventarisatie 11, 487-491
– zie ook A. Metten
- Robinson, P.
– Blair of Brown? *Het beleid van New Labour* 12, 527-541
- Ruiters, S.
– Perspectief voor de jongeren onder ons 9, 414-416
- Ruyter van Steveninck, Th. de
– Turkije en Europa *Breuk op lange termijn onverstandig* 2, 92-95
- Schuyt, K.
– Politiek, staat en samenleving: is een vernieuwing van hun onderlinge verhouding mogelijk? 5, 213-218
- Sprangers, L.
– Het buitenland van Duitsland in het post-Kohl tijdperk *De bescheidenheid voorbij?* 10, 440-443
- Stokkom, B. van
– Repliek 1, 47-48
- Teulings, C.
– Azië en Rusland: mechanismen achter de crises *Een interview met S. van Wijnbergen* 9, 394-397

REGISTER 1998

- Tieleman, T.
– Inzake mobiliteit 9, 391-393
- Trappenburg, M.
– Professionele of persoonlijke verantwoordelijkheid? Naar een nieuwe voortplantingsmoraal 1, 10-15
– Volksgezondheid en de luxe van bestuurlijke stilstand 9, 381-382
- Veldhoen, G., zie Hulsten, M. van
- Vermeij, R., zie Becker, F.
- Verrips, G.
– Onderscheid 1, 1
– Omtrent het Kabinet-Beel (1946-1948) *De actualiteit van Nederlands-Indië* 2, 65-70
– Bolkestein contra ex-communisten *Geen volwassen debat* 7/8, 340-345
- Voerman, G.
– Bij een feestrede van F. Bolkestein *Over hybris en historie* 4, 176-179
- Voorhoeve, J.
– Defensie: een instrument van internationaal beleid 3, 99-103
- Weezel, M. van
– Bericht uit de mallemlen *De PvdA en de media tijdens de campagne van 1998* 7/8, 312-322
- Witteveen, W.
– Rechtsstaatrekenaarskunst 2, 49
– Het recht om knopen door te hakken 3, 110-115
– Beste Wim *Memo van een 'spin doctor' + naschrift* 4, 152-155
– De overzichtelijke samenleving *Verander de staatkunde, begin in eigen kring* 9, 398-401
- Wolfson, D.
– In Memoriam Wim Drees 10, 475
- Wolters, H., zie Heer, M. de
- Wöltgens, Th.
– Gedachten in de nacht van 6 op 7 mei 5, 201
– De ideologie van Paars 9, 371-376
- Workum, J. van, zie Noordergraaf, H.
- Zanden, J.L. van
– De EMU en de omwegen van de Europese integratie 4, 147-151
- Zwan, A. van der
– Naar een nieuw paradigma in het beleid van ondernemingen 10, 433-439
- BOEKEN
- Becker, F.
– K. van Kersbergen, *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state* 3, 130-135
- Blokland, H.
– K. Segers, *De macht om zich met het nutteloze in te laten: Bedrijfs sponsoring als particulier kunstinitiatief aan het einde van de 20e eeuw in België* 5, 245-246
- Boer, N. de
– F. Becker, W. van Hennekeler, B. Tromp en M. van Zuylen (red.), *De inrichting van Nederland Het achttiende jaarboek voor het democratisch socialisme* 1, 32-39
- Dolfsma, W.
– H. Crombag & F. van Dun, *De Utopische Verleiding* 3, 141-144
– F. Hutchinson & B. Burkitt, *The Political Economy of Social Credit and Guild Socialism* 9, 408-411
- Gerrits, A.
– H. Fischer (red.), *Die Zukunft der europäischen Sozialdemokratie* 1, 39-42
- Groenendijk, F.
– J.F.A. Braster, *De identiteit van het openbaar onderwijs* 7/8, 358-360
- Hartmans, R.
– E.D.J. de Jongh, *Buskes, dominee van het volk* 10, 469-472
- Hogenboom, B.
– W. Hout & M. Sie Dhian Ho (red.), *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering* 2, 83-87
- Holsteyn, J. van
– H. de Witte (red.), *Bestrijding van racisme en rechtsextremisme. Wetenschappelijke bijdragen aan het maatschappelijk debat* 2, 88-91
- Hout, W.
– H.P. Martin & H. Schuman, *Globalisering: De wereld in verval* 4, 193-196
- Kemmeren, R.
– E. von Weizsäcker, A. Lovins & L. Hunter Lovins, *Factor Four; doubling wealth, halving resource use* 3, 138-141

REGISTER 1998

- Kruithof, J.
– R. Bloem, *De weg der wonderen* (met foto's van Johanna Speltie) 9, 412-413
- Maas, P.
– J.W.B. Borrie, *F.M. Wibaut, Mens en Magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek alsmede J.W.B. Borrie, P.L. Tak (1848-1907) Journalist en politicus en J.W.B. Borrie, Monne de Miranda. Een biografie* 6, 291-295
- Manenschijn, G.
– G. Verrips, *Albert Camus. Een leven tegen de leugen* 4, 188-190
– V. Forrester, *De terreur van de economie* 5, 246-248
- Oldersma, J.
– D. Pessers, *Hedendaags narcisme* 4, 190-193
- Oversloot, J.
– B. Silverman & M. Yanowitch, *New Rich, New Poor, New Russia. Winners and Losers on the Russian Road to Capitalism* en J.R. Blasi, M. Kroumova & D. Kruse, *Kremlin Capitalism. The Privatization of the Russian Economy* 2, 78-80
- Pronk, J.
– J. Breman, *Footloose Labour. Working in India's Informal Economy* 3, 135-138
- Rozemond, S.
– Jean Francois Kahn, *Tout était faux – En guise d'adieu au siècle du mensonge* en Emmanuel Todd, *L'illusion économique – essai sur le stagnation des sociétés développées* 12, 564-567
- Stokkom, B. van
– J.W. Duyvendak & I. de Haan (red.), *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving* 5, 240-244
- Trappenburg, M.
– S. Koenis, *Het verlangen naar gemeenschap. Politiek en moraal in Nederland na de verzuiling* 7/8, 355-357
- Verrips, G.
– V. Mastny, *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years* 10, 466-469
- Visser, P.
– K. Waagmeester (red.), *Verleidelijke groei. Kroniek van duurzaam Nederland* 10, 472-474
- Witteveen, W.
– A. Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy* 11, 516-520
- Wöltgens, Th.
– P. Bordewijk, *Markt, markt en nog eens markt. Een progressief van de oude stempel over de PvdA in de jaren '90* en J. Berkhouwer & A. Hoogerwerf (red.), *Markt, ongelijkheid, solidariteit: op zoek naar een herkenbare PvdA* 2, 81-83
- POËZIE
- In den Vreemde*
- REIN BLOEM
- Bloem, R.
– Buiten Je Zelf 2, 77
– Dorbia 12, 563
- Cuperus, R.H.
– Stenen Prairie 11, 515
- Hart, R. 't
– Zaterdag in Schotland 10, 465
- Ingelse, Ph.
– Ontdekkingsreis 9, 407
(7/8, 347 incompleet)
- Oosterhuis, H.
– Morgen 5, 239
- Siebelink, J.
– Het Beekhuizense Bos 1, 31
- Sluis, I. van der
– Het Gebouw Lijkt Van Buiten Niet Veranderd 6, 289
- Speltie, J.
– Amsterdam Verkeerd 4, 187
- Veldhuizen, W.H.
– De Hagedis 3, 129